
FOLKETINGET



Europaudvalget, Udenrigsudvalget og Det Udenrigspolitiske Nævn

EU- konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 8. maj 2015

Ny europæisk naboskabspolitik

Sammenfatning

EU's naboskabspolitik skal revideres. Den har ikke en imponerende resultat-tavle, for udviklingen går langsomt eller i den forkerte retning i mange nabo-lande. Kommissionen og Den Fælles Udenrigstjeneste har lanceret en offentlig høring, hvor aktører i nabolande og i EU kan fremsætte ideer til en ny naboskabspolitik.

Indledning

Den Europæiske Unions naboskabspolitik blev oprettet i 2003-2004 og retter sig mod i alt 16 nabolande ved EU's østlige og sydlige grænser. EU's østlige naboer er medlemmer af europæiske fællesskaber såsom Europarådet, UEFA og Melodi Grand Prix, men når det kommer til EU, har de vidt forskellige tilgange. EU's sydlige partnere har en historisk tilknytning til Europa som tidligere kolonier og deler et kulturelt fællesskab omkring Middelhavet. Men også de har forskellige tilgange til samarbejdet med EU. Naboskabspolitikken er blevet kritiseret for dens ensartede tilgang til disse meget forskellige lande, hvis eneste fællestræk er geografisk nærhed til Europa. Denne note ser på kritikpunkterne og på de tanker og spørgsmål, Kommissionen og Den Fælles Udenrigs-

tjeneste lægger op til med en høring om en ny naboskabspolitik, der løber ind til udgangen af juni.¹

Hvad går kritikken på?

Skuffende resultater

Der har været fremskridt, hvad angår samhandel. Samlet set er EU's handel med naboskabslandene således øget siden 2004. Men derudover har naboskabspolitikken ikke været succesfuld. Det går trægt med de politiske og økonomiske reformer, som naboskabspolitikken søger at fremme. Den økonomiske udvikling er i de fleste nabolande skuffende, alt imens regionerne er blevet stadig mere ustabile: borgerkrig, revolutioner, diktaturer, terrorangreb, militærkup, invasioner mm. præger EU's naboregioner.

Fakta: Hvad går naboskabspolitikken ud på?

Baggrund: Naboskabspolitikken blev udformet i 2003-2004, da EU's daværende østlige naboer blev medlemmer af unionen, og EU dermed fik nye naboer mod øst. Flere sydeuropæiske lande argumenterede for, at landene omkring Middelhavet også skulle inkluderes i naboskabspolitikken.

Mål: Gennem langsigtet engagement, inkl. finansiel støtte og handel, at fremme strukturelle reformer mod markedsøkonomi, demokrati og retsstat i partnerlandene og på den måde fremme stabilitet og økonomisk vækst.

Hvilke naboer: EU har partnerskaber med 12 af 16 lande omfattet af naboskabspolitikken: Armenien, Aserbajdsjan, Georgien, Israel, Jordan, Libanon, Moldova, Marokko, Det Palæstinensiske Selvstyre, Tunesien, Ukraine og Ægypten. EU forhandler med Algeriet om en handlingsplan. Hviderusland, Libyen og Syrien er ikke partnerlande, men omfattet af naboskabspolitikken.

Redskaber: 1) Økonomisk støtte gennem naboskabsprogrammet: i alt 15,3 mia. euro i perioden 2014-2020. 2) Markedsadgang gennem dybe og omfattende frihandelsaftaler med de lande, der er klar til det. 3) Visumliberaliseringer, f.eks. stipendier til studerende. Partnerlande skal udarbejde handlingsplaner for reformer, som EU evaluerer på i årlige fremskridtsrapporter.

¹ JOIN(2015)6 Fælles høringsdokument: Mod en ny europæisk naboskabspolitik. 4. marts 2015

Udvidelseslogik uden medlemskabsperspektiv

Naboskabspolitikken bygger på erfaringerne fra EU's mest succesfulde udenrigspolitiske redskab - nemlig udvidelserne. Derfor er der opbygget et system med handlingsplaner for politiske og økonomiske reformer samt fremskridtsrapporter, der følger op på udviklingen.

Problemet er, at der ikke er udsigt til EU-medlemskab. Det er en kilde til frustration for de lande, der ønsker tættere integration med EU (f.eks. Georgien, Ukraine og Moldova). Og for de lande, der ikke ønsker tættere samarbejde med EU, virker systemet med de mange rapporteringer og betingelser bureaukratisk og irrelevant.²

Behov for opgør med "One size fits all"

EU's naboer er en heterogen gruppe med forskelle inden for økonomi, kultur, historie, politiske systemer, holdning til EU osv. Naboskabspolitikken er blevet kritiseret for dens ensartede tilgang til disse forskellige lande, hvis eneste fælles træk er geografisk nærhed til Europa. I 2008 blev Middelhavsunionen oprettet og i 2009 Det Østlige Partnerskab, men selv inden for de grupper er der store forskelle på behov, udfordringer og muligheder.

Regionalt samarbejde og naboers naboer

Mange af de udfordringer, EU har brug for at tackle sammen med sine naboer kræver et større geografisk fokus og en mere funktionel tilgang baseret på EU's interesser inden for f.eks. handel, energi eller migration. Eksempelvis kan EU og Libyen ikke alene stoppe strømme af illegale migranter – uden at samarbejde med lande i Sahelregionen. Naboskabspolitikken manglende fokus på regionalt samarbejde og samarbejde med aktører såsom Den Afrikanske Union og Den Arabiske Liga har derfor også været kritiseret.

EU's Østlige Partnerskab har i den grad provokeret Rusland. Nogle mener, det var en fejl, at EU tvang de østlige partnere til at vælge mellem en associerings- og frihandelsaftaler med EU eller tættere økonomisk samarbejde med Rusland i den Euroasiatiske Union. I stedet skulle man sikre samarbejde med den Euroasiatiske Union og åbne op for en form for dobbelt medlemskab, så lande som Ukraine kunne handle til begge sider. Andre er uenige og mener, at Rusland udelukkende ser Den Euroasiatiske Union som et geopolitisk redskab, og at der er få fordele for de østlige partnere, idet Rusland ikke respekterer fælles aftalte spilleregler.³

² David Cadier: *Is the European Neighbourhood Policy a substitute for enlargement?* LSE Ideas.

³ Se Rilka Dragneva-Lewers and Katarzyna Wolczuk: *Trade and geopolitics: should the EU engage with the Eurasian Economic union?* European Policy Centre, 2. april 2015

Manglende fleksibilitet

Naboskabspolitikken instrumenter har langsigtet politisk og økonomisk udvikling for øje og er designet til et stabilt politisk miljø. F.eks. tager EU's komplekse procedurer for budgetstøtte måneder at få på plads, mens det tager år at forhandle de omfattende frihandelsaftaler. EU's naboer har imidlertid været alt andet end stabile. Naboskabspolitikken er ikke velegnet til at tackle uforudsete omvæltninger, som Det Arabiske Forår eller krisen i Ukraine.

Manglende konsistens i betingelser

Efter Det Arabiske Forår kom naboskabspolitikken i 2011 op til revision. EU indførte stærkere konditionalitet gennem det såkaldte "mere for mere"-princip, hvor de lande, der leverer reformfremskridt, også modtager mere støtte. Problemet er dels, at princippet ikke bidrager til følelsen af et ligeværdigt partnerskab og dermed svækker nabolandenes ejerskab. I nogle nabolande deler man ikke EU's værdier om retsstat, demokrati og menneskerettigheder, og i mange af landene går udviklingen i en forkert retning. Ifølge logikken i "mere for mere"-princippet burde EU-støtte derfor stoppe. Det sker imidlertid ikke, og skellet mellem teori og praksis underminerer EU's troværdighed.⁴

Medlemsstater kører deres eget løb

Det er Kommissionen og Den Fælles Udenrigstjeneste, der dominerer i naboskabspolitikken – præcis som i udvidelsesforhandlinger. Men de bakkes ikke nødvendigvis op af medlemsstaterne. Nogle medlemsstater har tætte bilaterale forhold til nogle af nabolandene og kunne styrke EU's rolle, men i stedet forfølger de egne udenrigspolitiske interesser. Nogle iagttagere taler om, at medlemslandene "outsourcer" arbejdet med at fremme af værdier (menneskerettigheder og demokrati) til EU, mens de selv forfølger egne – ofte økonomiske - interesser i forhold til nabolandene.⁵

Hvad lægges der op til i høringen?

I sin høring lægger Kommissionen og Den Fælles Udenrigstjeneste op til revision af naboskabspolitikken indenfor fire områder og stiller på hvert område en række spørgsmål:

⁴ Stefan Lehne: *Time to reset the European Neighborhood Policy*. Carnegie Europe. Februar 2014
David Cadier: *Is the European Neighbourhood Policy a substitute for enlargement?* LSE Ideas.

⁵ Ibid.

I) Differentiering: Forskellige samarbejdsformer med forskellige lande

Hvordan kan EU samarbejde med lande, der ikke ønsker frihandels- og associeringsaftaler med EU? Er det muligt med en form for variable geometri med forskellige slags forbindelser til partnerlande, der ønsker at samarbejde med EU på forskellige niveauer?

II) Fokus: Sikre fokus på fælles interesser indenfor forskellige sektorer

Hvilke sektorer er vigtigst? Høringspapiret nævner: job og vækst, energi, sikkerhedstrusler, god regeringsførelse samt migration og mobilitet. Hvilke redskaber er mest effektive i samarbejdet indenfor disse sektorer?

III) Flexibilitet: Sikre en mere fleksibel værktøjskasse

Hvordan kan man strømline handlingsplaner og fremskridtsrapporter? Hvordan kan man tilpasse princippet "mere-for-mere"? Hvilke redskaber har EU brug for i lande med omskiftelig udvikling?

IV) Ejerskab og synlighed: Sikre at partnerlande føler medejerskab

Hvordan kan man bedst tilgodese partnerlandenes ønsker og interesser? Hvordan kan man opnå fordele på kortere sigt? Hvordan fremmes kendskabet til naboskabspolitikken i partnerlandene? Hvordan kan EU's medlemsstater bedre inddrages i politikken?

Hvad mener de andre aktører?

Medlemslandenes udenrigsministre vedtog den 20. april rådskonklusioner om den fremtidige naboskabspolitik. Her bekræfter Rådet Kommissionens og Udenrigstjenestens valg af fire fokusmåder. Rådet opfordrer til at fremsætte forslag, der kan sikre sammenhæng mellem naboskabspolitikken og EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktioner og sikre koordination med forsvarstiltag. Rådet lægger også op til et bredere EU-engagement med civilsamfund og erhvervsliv i nabolandene.⁶

Europa-Parlamentets udenrigsudvalg, AFET, arbejder i øjeblikket på en initiativbetænkning og afholdte 5. maj et møde med repræsentanter fra nationale parlamenter om naboskabspolitikken. Udkastet til initiativbetænkningen beklager, at EU giver for få støttemidler til nabolandene, opfordrer medlemsstaterne til at bakke op om EU's fælles linje og foreslår at udpege særlige udsendinge til henholdsvis øst og syd, som kan stå for den politiske koordinering af den

⁶ Rådskonklusioner vedtaget af Rådet for Udenrigsanliggender den 20. april 2015 i Luxembourg.

reviderede politik. Lokalt ejerskab og differentiering er også med i udkastet til betænkning.⁷

Hvad kommer der nu til at ske?

Høringen er rettet mod aktører både i naboskabslandene og i EU. EU-delegationerne i naboskabslandenes hovedstæder vil koordinere konsultationerne i disse lande. Fristen for høringssvar er den 30. juni 2015. Kommissionen vil så på baggrund af høringssvarene i efteråret 2015 lancere en meddelelse med forslag til, hvordan naboskabspolitikken skal se ud fremover. Denne meddelelse vil blive politisk drøftet i Rådet.

Med venlig hilsen

Lotte Rickers Olesen (3330)

⁷ Draft report on the review of the European Neighbourhood Policy (2015/2002(INI)) 22. april 2015