



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 2 mars 2005
KOM(2005) 72 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL RÅDET**

Europeiska grannskapspolitiken

Rekommendationer för Armenien, Azerbajdzjan och Georgien samt för Egypten och Libanon

{SEK(2005) 285}

{SEK(2005) 286}

{SEK(2005) 287}

{SEK(2005) 288}

{SEK(2005) 289}

1. INLEDNING OCH SAMMANFATTNING

I Europeiska kommissionens strategidokument om den europeiska grannskapspolitiken¹ från maj 2004, som godkändes av rådet i juni 2004², fastställdes riktlinjerna för den europeiska grannskapspolitiken under kommande år samt målsättningar och principer, geografisk räckvidd och metoder för att genomföra den. Dokumentet åtföljdes av landrapporter om Israel, Jordanien, Moldavien, Marocko, den palestinska myndigheten, Tunisien och Ukraina, och följdes i december 2004 av kommissionens meddelande³ om förslag till handlingsplaner för dessa länder. Dessa handlingsplaner har antagits av rådet och håller på att godkännas av partnerländerna.

På grundval av kommissionens strategidokument beslutade rådet i juni 2004 att låta Armenien, Azerbajdzjan och Georgien ingå i den europeiska grannskapspolitiken, vilket möjliggör ett betydligt förbättrat partnerskap och således markerar ett viktigt steg framåt i EU:s engagemang i Södra Kaukasien. Kommissionens avdelningar har sammanställt rapporter som ger en omfattande översikt över dessa länder.

Med anledning av att associeringsavtalet med Egypten har trätt i kraft och att associeringsavtalet med Libanon⁴ snart träder i kraft har kommissionens avdelningar sammanställt rapporter om dessa två länder. Rapporterna ger en omfattande översikt över den politiska och ekonomiska situationen i länderna.

I det här meddelandet presenteras de viktigaste delarna i de fem landrapporter som kommissionens avdelningar har sammanställt, tillsammans med ett bidrag från den höge representanten om frågor som rör det politiska samarbetet och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Dessutom framförs rekommendationer om handlingsplaner.

2. BEDÖMNING AV LÄNDERNA

Södra Kaukasien⁵

Armenien

Under de första åren efter Armeniens självständighet lades tyngdpunkten i förbindelserna mellan EU och Armenien på den svåra humanitära situation som uppstått efter Sovjetunionens upplösning och på konflikten med Azerbajdzjan om Nagorno-Karabach. Det gjordes även vissa förberedelser för övergången till demokrati och marknadsekonomi. Ikraftträdandet av partnerskaps- och samarbetsavtalet 1999 markerade ett viktigt steg i förbindelserna mellan EU och Armenien.

Under de senaste åren har Armenien uppnått goda makroekonomiska resultat och haft en imponerande ekonomisk tillväxt. Det finns tecken som tyder på att detta börjar ha en viss inverkan på den utbredda fattigdomen i Armenien. Det faktum att landet blev medlem av

¹ (KOM(2004) 373, 12.5.2004.

² Slutsatser från rådets (allmänna frågor och yttre förbindelser) möte den 14 juni 2004 samt ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte den 17–18 juni 2004.

³ KOM(2004) 795, 9.12.2004.

⁴ Interimsavtalet med Libanon trädde i kraft i mars 2003.

⁵ Kommissionens arbetsdokument SEK(2005) 285, SEK(2005) 286 och SEK(2005) 288.

Världshandelsorganisationen 2003 tyder på att det har gjorts framsteg på vägen mot viktiga marknadsorienterade reformer. Framsteg har även gjorts när det gäller anpassningen av landets lagstiftning till EU:s lagstiftning. Viktiga steg är att man har antagit en antikorrupsionsstrategi och inrättat ett antikorrupsionsråd.

Armenien står dock fortfarande inför stora utmaningar, särskilt när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter och genomförandet av landets skyldigheter som medlem i Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Valsystemet måste förbättras avsevärt för att man skall kunna genomföra de rekommendationer som kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) lämnade efter 2003 års president- och parlamentsval. Det krävs reformer på rättsstatsområdet och inom brottsbekämpningen för att öka respekten för de mänskliga rättigheterna. Det krävs stora förändringar för att skapa ett civilt samhälle där mediernas frihet garanteras. På det ekonomiska området är respekt för rättsstatsprincipen nödvändig för att man skall kunna uppnå ett bättre affärs- och investeringsklimat. Det är viktigt att skatte- och tullsystemen förbättras för att man skall få bukt med korruptionen. Genomförandet av det strategiska programmet för fattigdomsbekämpning kommer att vara av central betydelse i ansträngningarna för att utveckla en hållbar ekonomisk tillväxt och minska fattigdomen och inkomstklyftorna. Det kommer också att krävas en fortsatt omstrukturering av energisektorn, bland annat åtgärder för att lägga ner kärnkraftsverket i Medzamor. Konflikten med Azerbajdzjan om Nagorno-Karabach genomsyrar alla aspekter av det politiska och ekonomiska livet i Armenien. Endast om man hittar en fredlig, rättvis och långvarig lösning på denna konflikt kan Armenien utveckla sina möjligheter fullt ut.

Den armeniska regeringen har meddelat sin bestämda föresats att ta itu med dessa utmaningar, utveckla förbindelserna med EU och integreras ytterligare i EU:s strukturer. Med utgångspunkt i den armeniska regeringens åtaganden anser kommissionen att en handlingsplan inom den europeiska grannskapspolitiken skulle kunna användas för att stärka förbindelserna mellan EU och Armenien och för att främja genomförandet av nödvändiga reformer.

Målsättningarna för en sådan handlingsplan bör omfatta en förstärkning av rättsstaten och de demokratiska strukturerna samt en ökad mångfald (t.ex. genom en reform av vallagstiftningen i enlighet med rekommendationerna från Europarådet och OSSE och genom att det hålls demokratiska val, genom konstitutionella reformer som beaktar Europarådets rekommendationer samt genom en reform av det lokala självstyret). Målsättningarna bör även omfatta en ökad respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och då särskilt yttrandefriheten och mötesfriheten, ett förbättrat företagsklimat och en modernisering av den offentliga sektorn, en effektiv bekämpning av korruption och bedrägeri samt en reform av skatte- och tullförvaltningarna och lagstiftningen på dessa områden i enlighet med internationella standarder och EU-standarder. Andra mål bör vara framsteg mot en minskad fattigdom, en hållbar utveckling och ett förbättrat miljöskydd, nedläggning av kärnkraftsverket i Medzamor samt framsteg när det gäller konfliktlösning och ett förbättrat regionalt samarbete. En försiktig makroekonomisk politik måste föras för att handlingsplanen skall kunna genomföras på ett effektivt sätt.

Med utgångspunkt i de nuvarande politiska, ekonomiska och institutionella förhållandena som beskrivs i landrapporten bör en handlingsplan för Armenien omfatta en utökad politisk dialog, ett fortsatt genomförande av partnerskaps- och samarbetsavtalet samt stöd för marknadsekonomiska reformer som kan leda till en gradvis ekonomisk integration i EU:s inre marknad. Dessutom bör den omfatta ett fortsatt stöd för ekonomisk återanpassning av

konfliktområden i samband med en konfliktlösning, ett ökat ekonomiskt stöd med en förlängning av Europeiska investeringsbankens (EIB:s) mandat till Armenien från och med 2007 samt ett förbättrat stöd för regionalt samarbete. Handlingsplanen bör också omfatta ett förbättrat samarbete när det gäller rättsliga och inrikes frågor, eventuellt genom inledande av en dialog angående viseringssamarbete eller återtagandeavtal, ett utökat samarbete på områdena energi, elektronisk kommunikation, transport, miljö, folkhälsa, vetenskap och teknik samt en intensifiering av de direkta kontakterna mellan människor, särskilt när det gäller utbildning, vidareutbildning och ungdomsverksamhet men även i fråga om Nagorno-Karabach-konflikten. Om genomförandet av en sådan handlingsplan fortskrider bör man även undersöka möjligheterna till ett nytt förbättrat avtal som kan ersätta partnerskaps- och samarbetsavtalet när detta löper ut.

Azerbajdzjan

Under de första åren efter Azerbajdzjans självständighet lades tyngdpunkten i förbindelserna mellan EU och Azerbajdzjan på den svåra humanitära situation som uppstått efter Sovjetunionens upplösning, på konflikten med Armenien om Nagorno-Karabach och på det instabila läget i landet. Det gjordes även vissa förberedelser för övergången till demokrati och marknadsekonomi. Ikraftträdandet av partnerskaps- och samarbetsavtalet 1999 markerade ett viktigt steg i förbindelserna mellan EU och Azerbajdzjan och innebar särskilt en återkommande politisk dialog. Förbindelserna mellan EU och Azerbajdzjan har gradvis byggts ut under de senaste åren. I dag är dialogen mycket mer fokuserad och samarbetet har stärkts framför allt inom energi- och transportsektorerna.

Den största utmaningen som Azerbajdzjan står inför är behovet av att stärka rättsstaten och den demokratiska maktbalansen (inbegripet fria och rättvisa val), kampen mot korrupktion och bedrägeri samt skyddet av de mänskliga rättigheterna, i överensstämmelse med landets skyldigheter som medlem i Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). På det ekonomiska området kommer en fortsatt förbättring av investeringsklimatet och en diversifiering av näringslivet att vara viktiga faktorer för att uppnå en hållbar utveckling. Ett effektivt genomförande av det statliga programmet för att utveckla ekonomin och minska fattigdomen kommer att skapa förutsättning för att ta itu med vissa av de strukturella ekonomiska utmaningar som landet står inför. Förutom att hantera dessa politiska och ekonomiska utmaningar skulle en lösning av konflikten om Nagorno-Karabach innebära att ett mycket stort hinder för Azerbajdzjans och regionens utveckling undanröjs.

Regeringen i Azerbajdzjan har meddelat sin bestämda föresats att ta itu med dessa utmaningar, utveckla förbindelserna med EU och integreras ytterligare i EU:s strukturer. Med utgångspunkt i den azerbajdzjanska regeringens åtaganden anser kommissionen därför att en handlingsplan inom den europeiska grannskapspolitiken skulle kunna användas för att stärka förbindelserna mellan EU och Azerbajdzjan och för att främja genomförandet av nödvändiga reformer.

En sådan handlingsplan bör inriktas på att förstärka rättsstaten och de demokratiska strukturerna, på en ökad mångfald (t.ex. genom en bättre fördelning av makten mellan olika institutioner och en reform av det lokala självstyret), på att stärka vallagstiftningen och valförfarandena för att nå förbättrade demokratiska valstandarder, på genomförandet av en effektiv reform på det rättsstatliga området (rättsväsendet och brottsbekämpande organ) samt på ett förbättrat skydd av de mänskliga rättigheterna och mediernas frihet och oberoende. Vidare bör målen innebära ökade insatser för att uppnå en balanserad utveckling av det övergripande ekonomiska systemet, förbättringar i företagsklimatet och en modernisering av

den offentliga sektorn, en reform av skatte- och tullförvaltningarna och av lagstiftningen på dessa områden i enlighet med internationella standarder och EU-standarder, en effektiv bekämpning av korruption och bedrägeri samt en ökad insyn i hanteringen av oljeintäkter och i privatiseringsprocessen. Andra mål bör avse framsteg mot en minskad fattigdom, en hållbar utveckling och ett förbättrat miljöskydd, anslutning till WTO samt framsteg när det gäller konfliktlösning och ett förbättrat regionalt samarbete. En försiktig makroekonomisk politik måste föras för att handlingsplanen skall kunna genomföras på ett effektivt sätt.

Med utgångspunkt i de nuvarande politiska, ekonomiska och institutionella förutsättningarna som beskrivs i landrapporten bör en handlingsplan för Azerbajdzjan omfatta en utökad politisk dialog, ett fortsatt genomförande av partnerskaps- och samarbetsavtalet samt stöd för marknadsekonomiska reformer som kan leda till en gradvis ekonomisk integration i EU:s inre marknad. Dessutom bör den omfatta ett fortsatt stöd för ekonomisk återanpassning av konfliktområden i samband med en konfliktlösning, ett ökat ekonomiskt stöd med en förlängning av EIB:s mandat till Azerbajdzjan från och med 2007 och ett förbättrat stöd för regionalt samarbete. Handlingsplanen bör också omfatta ett förbättrat samarbete när det gäller rättsliga och inrikes frågor, eventuellt genom inledande av en dialog angående viseringssamarbete eller återtagandeavtal, ett utökat samarbete på områdena energi, elektronisk kommunikation, transport, miljö och folkhälsa samt en intensifiering av direkta kontakter mellan människor, särskilt när det gäller utbildning, vidareutbildning och ungdomsverksamhet. Om genomförandet av en sådan handlingsplan fortskrider bör man även undersöka möjligheterna till ett nytt förbättrat avtal som kan ersätta partnerskaps- och samarbetsavtalet när detta löper ut.

Kommissionen har för avsikt att öppna en delegation i Azerbajdzjan under 2005.

Georgien

Efter Georgiens självständighet 1991 lades tyngdpunkten i förbindelserna mellan EU och Georgien på den svåra humanitära situation som uppstått efter Sovjetunionens upplösning och konflikterna inom landet. Det gjordes även vissa förberedelser för övergången till demokrati och marknadsekonomi. Ikraftträdandet av partnerskaps- och samarbetsavtalet 1999 markerade ett viktigt steg i förbindelserna mellan EU och Georgien och innebar särskilt en återkommande politisk dialog. I sitt reviderade landstrategidokument 2003 framhöll kommissionen landets otillräckliga framsteg på vägen mot demokrati och marknadsekonomi och anförde att Georgiens politiska situation domineras av en omfattande fattigdom, allvarliga problem vad gäller landets styre, en svag rättsstat, en vittgående korruption, ansträngda förhållanden med Ryssland, interna konflikter, särskilt med utbrytarrepublikerna Abchazien och Sydossetien, samt en stor utlandsskuld.

”Rosornas revolution” i november 2003 välkomnades därför av EU och världssamfundet. De relativt fria och rättvisa president- och parlamentsval som har hållits därefter och det omfattande reformprogram som har lanserats utgör steg i rätt riktning. Följande resultat har uppnåtts: 1) man har tagit itu med vissa former av korruption, 2) skatteuppbörden har förbättrats, 3) löner och pensioner betalas i tid, 4) smugglingen har hejdats, 5) goda makroekonomiska resultat har uppnåtts, 6) Adzjarien har återintegrerats i Georgiens ekonomiska, sociala och administrativa system och 7) Georgien har fått ett förnyat förtroende bland biståndsgivare (framgångsrik givarkonferens i Bryssel i juni 2004).

Den största utmaningen som Georgien alltjämt står inför är behovet av att stärka rättsstaten, vilket bland annat innebär en reform av den offentliga verksamheten och av rättsväsendet. För

att rättsstatsprincipen skall respekteras är det ytterst viktigt att stärka den demokratiska maktbalansen i Georgien, i överensstämmelse med landets skyldigheter som medlem i Europarådet och OSSE. Utvecklingen på dessa områden borde bidra till att Georgiens kamp mot korruption kan befästas i ett rättsligt ramverk. På det ekonomiska området kommer en fortsatt förbättring av investeringsklimatet att vara en av de viktigaste faktorerna för att uppnå en hållbar ekonomisk utveckling. Ett effektivt genomförande av Georgiens program för att utveckla ekonomin och minska fattigdomen kommer att vara det viktigaste medlet för att ta itu med de strukturella ekonomiska utmaningar som landet står inför. När det gäller förbindelserna mellan EU och Georgien återstår mycket att göra för att genomföra partnerskaps- och samarbetsavtalet. För att kunna bygga en grund till bestående säkerhet och välbefinnande är det viktigt att Georgien förbättrar sina förbindelser med Ryssland och fortsätter att försöka nå en fredlig lösning på de interna konflikterna inom landet.

Den georgiska regeringen är fast besluten att ta itu med dessa utmaningar, utveckla förbindelserna med EU och integreras ytterligare i EU:s strukturer. Med utgångspunkt i den georgiska regeringens åtaganden anser kommissionen därför att en handlingsplan inom den europeiska grannskapspolitiken skulle kunna användas för att stärka förbindelserna mellan EU och Armenien och för att främja genomförandet av nödvändiga reformer.

Målsättningarna för en sådan handlingsplan bör omfatta en ökad respekt för rättsstatsprincipen (t.ex. reform av rättsväsendet, de brottsbekämpande organen och kriminalvården), ett förbättrat skydd av de mänskliga rättigheterna, förstärkta demokratiska strukturer och en ökad mångfald (parlamentsreform, ökat oberoende för medierna, reform av det lokala självstyret och reform av valsystemet). Vidare bör de omfatta ett förbättrat företagsklimat och en modernisering av den offentliga sektorn samt en reform av skatte- och tullförvaltningarna och av lagstiftningen på dessa områden i enlighet med internationella standarder och EU-standarder. Målsättningarna bör även omfatta en effektiv bekämpning av korruption och bedrägeri, insyn i privatiseringsprocessen, framsteg mot en minskad fattigdom, en hållbar utveckling, ett förbättrat miljöskydd samt framsteg när det gäller konfliktlösning och ett förbättrat regionalt samarbete. En försiktig makroekonomisk politik måste föras för att handlingsplanen skall kunna genomföras på ett effektivt sätt.

Med utgångspunkt i de nuvarande politiska, ekonomiska och institutionella förutsättningarna som beskrivs i landrapporten bör en handlingsplan för Georgien omfatta en utökad politisk dialog, ett fortsatt genomförande av partnerskaps- och samarbetsavtalet samt stöd för marknadsekonomiska reformer som kan leda till en gradvis ekonomisk integration i EU:s inre marknad. Dessutom bör den omfatta ett fortsatt stöd för ekonomisk återanpassning av konfliktområden i samband med en konfliktlösning, ett ökat ekonomiskt stöd med en förlängning av EIB:s mandat till Georgien från och med 2007 och ett förbättrat ekonomiskt stöd för regionalt samarbete. Handlingsplanen bör också omfatta ett förbättrat samarbete när det gäller rättsliga och inrikes frågor, eventuellt genom inledande av en dialog angående viseringssamarbete eller återtagandeavtal, ett ökat samarbete inom energi, elektroniska kommunikationer, transport, miljö, sjöfart, fiske och folkhälsa samt ett förbättrat samarbete på områdena vetenskap, teknik och innovation och fler direkta kontakter mellan människor, särskilt när det gäller utbildning, vidareutbildning och ungdomsverksamhet. Om genomförandet av en sådan handlingsplan fortskrider bör man även undersöka möjligheterna till ett nytt förbättrat avtal som kan ersätta partnerskaps- och samarbetsavtalet när detta löper ut.

Egypten och Libanon

I juni 2004 uppmanade rådet kommissionen att, med hjälp av generalsekreteraren eller den höge representanten när det gäller frågor som rör politiskt samarbete och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, utarbeta handlingsplaner för Medelhavsländer vars associeringsavtal med EU har ratificerats av länderna. Som grundval för utarbetandet av dessa handlingsplaner har kommissionen därför sammanställt rapporter om Egypten och Libanon⁶.

För båda dessa länder är genomförandet av associeringsavtalen den viktigaste målsättningen för de bilaterala förbindelserna. Den europeiska grannskapspolitiken sträcker sig längre än så, eftersom den ger möjlighet till allt tätare förbindelser med en betydande grad av ekonomisk integration och ett fördjupat politiskt samarbete. På grundval av landrapporterna kommer kommissionen, i lämpliga fall i nära samarbete med ordförandeskapet och den höge representanten, att så snart som möjligt inleda formella samråd med Egypten och Libanon i syfte att underteckna omfattande och väl avvägda handlingsplaner.

De viktigaste prioriteringarna för en sådan handlingsplan kommer att omfatta två vidsträckta områden. För det första gäller det åtaganden om att vidta vissa åtgärder för att öka respekten för gemensamma värderingar i fråga om bland annat internationella åtaganden, demokrati och rättsstatsprincipen, demokratiska val, rättskipning och mänskliga rättigheter samt åtaganden beträffande vissa målsättningar inom utrikes- och säkerhetspolitiken. För det andra gäller det åtaganden om åtgärder för att föra dessa partnerländer närmare EU på ett antal prioriterade områden, såsom ekonomisk och social utvecklingspolitik (inbegripet åtgärder för minskad fattigdom och en hållbar utveckling), handel och den inre marknaden (inbegripet områden som energi, transport, miljö, sjöfart, fiske, informationssamhället, forskning och innovation, rättsliga och inrikes frågor samt direkta kontakter mellan människor).

Åtgärdsrioriteringarna kommer att beskrivas så exakt som möjligt beroende på vilken fråga det rör sig om, och kommer således att utgöra riktmärken som kan övervakas och bedömas. Handlingsplanerna kommer att innehålla nyckelåtgärder på ett begränsat antal områden vilka är särskilt prioriterade, liksom åtgärder inom ett större antal områden som motsvarar de gällande bilaterala avtalens räckvidd. En tydlig tidsgräns kommer att anges för när dessa olika prioriteringar skall åtgärdas.

3. SLUTSATS OCH REKOMMENDATIONER

Rapporterna om länderna i Södra Kaukasien visar på behovet av fortsatta reformer i Armenien, Azerbajdzjan och Georgien och av framsteg på ett antal viktiga områden. Kommissionen anser att handlingsplaner skulle vara användbara hjälpmedel med vilka EU kan förstärka sina förbindelser med länderna ytterligare och aktivt stödja de nödvändiga förändringarna. Kommissionen rekommenderar därför att rådet godkänner de allmänna riktlinjer som föreslås här och samtycker till att handlingsplaner för dessa länder påbörjas, på grundval av vilka kommissionen sedan kommer att kontakta de berörda partnerländerna, när så är lämpligt i nära samarbete med ordförandeskapet och den höge representanten. Utarbetandet av dessa handlingsplaner kan då påbörjas omedelbart. Kommissionen betonar att handlingsplanerna kommer att skraddarsys efter varje lands behov och att varje land kommer att behandlas utifrån sina egna meriter. Medlemsstaterna kommer att erhålla utförlig information om hur dessa samråd förlöper.

⁶ Kommissionens arbetsdokument SEK(2005) 287och SEK(2005) 289.

På grundval av landrapporterna om Egypten och Libanon kommer kommissionen att börja utforma en handlingsplan för vart och ett av dessa länder. Samråd om dessa handlingsplaner bör inledas så fort som möjligt. Med anledning av den libanesiska regeringens avgång och de planerade valen i maj kommer utvecklingen av situationen i Libanon att påverka när samråd kan hållas. Syftet är att utarbeta väl avvägda handlingsplaner med varje land som omfattar samma allmänna områden som med tidigare partnerländer, med nödvändiga ändringar, dvs. politiska (bl.a. respekt för internationella åtaganden, demokrati och rättsstatsprincipen) och ekonomiska frågor, inbegripet frågor som rör hållbar utveckling och sektoriella frågor (inre marknaden och handelsrelaterade frågor, rättsliga och inrikes frågor, miljöfrågor samt direkta kontakter mellan människor). Medlemsstaterna kommer att hållas fullständigt underrättade under dessa samråd.

För alla fem länder, liksom för de andra länderna inom den europeiska grannskapspolitiken, kommer de berörda associerings- eller samarbetsråden att inbjudas att godkänna handlingsplanerna efter att de har antagits. Handlingsplanerna bör gälla under en period av tre till fem år och övervakandet av genomförandet av dem kommer att ske inom de berörda associerings- eller samarbetsavtalens institutioner. På grundval av sina bedömningar av resultaten av denna övervakningsprocess och den information som partnerländerna tillhandahållit kommer kommissionen, med hjälp av den höge representanten när det gäller frågor som rör politiskt samarbete och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, att inom två år lägga fram en halvtidsöversyn avseende de framsteg som gjorts och att inom tre år från det formella godkännande av varje handlingsplan lägga fram ytterligare en översyn.