



Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet

Utrikesdepartementet

2005-06-13

Dokumentbeteckning

KOM(2004) 628

Europaparlamentets och Rådets förordning om fastställande av de allmänna principerna för upprättandet av ett europeiskt grannskaps- och partnerskapsinstrument

Sammanfattning

Allt MEDA- och TACIS-samarbete föreslås finansieras genom Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (ENPI), för perioden 2007-2013. Detta instrument skall således inte bara rymma gränsöverskridande grannskapsprogram, utan också landprogram som stödjer genomförandet av de handlingsplaner som utarbetats inom EU:s grannskapspolitik. Europeiska kommissionens förslag till ENPI-förordning omfattar EU:s grannländer österut, Östeuropa och Södra Kaukasien och söderut, Mellanöstern och Nordafrika (sju östeuropiska länder, nio i Mellanöstern och Nordafrika) samt den Palestinska myndigheten.

ENPI finansieras över kategori 4 (extern politik). Detta stöd, som förutom ENPI omfattar också fem andra instrument, föreslås 2007-2013 öka med fem procent årligen, jämfört med 2006 års nivå. Kategori 4 föreslås 2007 omfatta 6310 meuro.

1.1 Innehåll

Som en del av Europeiska kommissionens förslag till ny långtidsbudget (Agenda 2007) föreslås inom kategori 4 (EU som global partner) ett nytt instrument, Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (ENPI). Kategori 4 omfattar också fem andra instrument, som sammantaget föreslås öka med fem procent årligen 2007-2013, jämfört med 2006 års nivå. För hela kategori 4 skulle 2007 års stöd uppgå till 6 310 meuro.

EU är besluten att undvika nya skiljelinjer i Europa och att främja stabilitet och välfärd inom och bortom unionens nya gränser. ENPI skall främja ökat samarbete och en gradvis ekonomisk integration mellan EU och partnerländerna och särskilt genomförandet av grannskapspolitiken genom partnerskaps- och samarbetsavtal, associeringsavtal etc. Samarbetet skall syfta till att genom dialog och samarbete främja partnerländernas uppslutning kring respekt för demokratins principer, rättsstatsprincipen, gott styre och respekt för de mänskliga rättigheterna samt marknadsekonomi, frihandel, hållbar utveckling och fattigdomsminskning.

EU-kommissionens förslag till ENPI-förordning omfattar EU:s grannländer österut, Östeuropa inklusive Södra Kaukasien, och söderut, Mellanöstern och Nordafrika (sju östeuropiska länder, nio i Mellanöstern och Nordafrika) samt den Palestinska myndigheten för Västbanken och Gaza. Dessa benämns partnerländer. Förordningen avser därmed Armenien, Azerbajdzjan, Egypten, Georgien, Israel (endast regionalt samarbete), Jordanien, Libanon, Libyen, Moldavien, Marocko, Palestinska myndigheten för Västbanken och Gaza, Ryska federationen, Syrien, Tunisien, Ukraina och Vitryssland.

Ryssland omfattas av ENPI, eftersom Europeiska unionen och Ryssland har beslutat att utveckla sitt strategiska partnerskap genom att inrätta fyra gemensamma områden, i stället för den ram som fastställts inom den europeiska grannskapspolitiken. ENPI inkluderar även möjligheten att ge stöd till länder som Vitryssland och Libyen där stödet, även om det saknas en avtalsmässig ram, kan vara till nytta för att söka uppnå EU:s politiska mål.

ENPI föreslås bestå av två fönster, ett för centraliserat samarbete och utvecklingssamarbete, d v s efterföljare till TACIS och MEDA, samt ett fönster för decentraliserat regionalt och lokalt samarbete, efterföljare till de s.k. grannskapsprogrammen som förenar TACIS- respektive MEDA-medel med Interreg-medel inom ramen för en gemensam struktur.

Enligt Europeiska kommissionen skall den föreslagna förordningen förenkla programmeringscykeln och tydligare kopplas till genomförandet av de

handlingsplaner som utvecklas inom ramen för den Europeiska grannskapspolitiken, ENP. Förhoppningsvis kommer ENP-handlingsplaner att ha utarbetats för de flesta av partnerländerna när ENPI träder i kraft den 1 januari 2007, även om detta är osäkert för t ex Vitryssland.

Det första fönstret liknar de nuvarande TACIS- och MEDA-programmen. Det skall främst bidra till att följa upp handlingsplaner som utarbetats inom grannskapspolitiken, men också täcka in övrigt utvecklingssamarbete med länderna. Förvaltningen av det första fönstret kommer att ske på liknande sätt som nuvarande TACIS- och MEDA-programmen, med strategipapper, fleråriga indikativa program och årliga aktionsprogram, att beslutas om i en förvaltningskommitté, som möts i Bryssel.

Det andra fönstret utgörs av stöd till gränssamarbetsprogram i form av en vidareutveckling av de grannskapsprogram som nämnts ovan, i syfte att ytterligare underlätta samarbete över EU:s externa gräns. Detta fönster föreslås medfinansieras genom den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) men helt styras av ENPI-förordningen.

Sverige berörs direkt av det program, av multilateral karaktär, som föreslås för Östersjön och i vilket alla länder runt Östersjön deltar, EU:s medlemsländer såväl som icke medlemsländer. Dessutom berörs Sverige av en eventuell fortsättning på samarbetet i Kolarctic-programmet mellan Ryssland, Finland, Sverige och Norge. För svenskt vidkommande deltar Norrbotten som fullvärdig medlem i programmet, medan Västerbotten idag räknas som angränsande område, och inte får leda projekten.

Styrningen av ENPI skall ligga på en förvaltningskommitté med representanter för medlemsländerna. Europeiska kommissionen föreslår att landstrategier och fleråriga indikativa program antas av kommittén genom en sk förvaltande procedur, där medlemsstaterna har möjlighet att ändra Europeiska kommissionens förslag genom beslut med kvalificerad majoritet. Årliga finansieringsplaner, som tas fram inom ramen för strategipapper eller fleråriga indikativa program, beslutas av Europeiska kommissionen. Särskilda åtgärder, d v s åtgärder som inte genomförs inom ramen för strategipapper eller fleråriga indikativa program, antas genom en rådgivande procedur, om de överstiger 15 meuro. Medlemsstaterna har en formell möjlighet att lämna synpunkter på dessa förslag, som Europeiska kommissionen kan beakta eller förkasta. Insatser icke överstigande 15 meuro beslutas av Europeiska kommissionen, som informerar medlemsstaterna.

Förvaltningen av gränssamarbetsprogrammet föreslås förläggas till förvaltningsmyndigheter, vilka utses av de deltagande länderna. En mängd sådana myndigheter kommer att upprättas längs EU:s gräns, inbegripet för det föreslagna Östersjöprogrammet.

2004/05:FPM73

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget påverkar inte svenska regler.

1.3 Budgetära konsekvenser

Europeiska kommissionens förslag till långtidsbudget skulle år 2013 omfatta åtaganden motsvarande 38 miljarder kronor i svensk EU-avgift, räknat i 2004 års priser. Jämfört med Sveriges EU-avgift år 2003, som uppgick till 24 miljarder kronor, skulle detta innebära en årlig utgiftsökning med omkring 60 procent. Ytterligare analyser behövs för att kunna bedöma förslagets effekter på det svenska återflödet.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige anser det positivt med en enhetlig förordning, som ger tydligt stöd till grannskapspolitiken. Sverige verkar för halvtidsöversyner av landstrategier, beräkning och redovisning av officiellt utvecklingssamarbete enligt DAC-kriterier och en balanserad och transparent fördelning av medel till samtliga partnerländer baserat på objektiva allokeringsskriterier. En svaghet är dock att förslaget till förordning saknar hänvisning till hur tematiska program skall formuleras, vilket fokus de skall kunna ha, hur de skall programmeras och genomföras samt resursallokering till programmen. Sverige anser också att beslut i ENPI:s första fönster skall fattas enligt samma modell som idag gäller för TACIS och MEDA, med majoritetsbeslut i förvaltningskommitté. Sverige har uttryckt stöd för att få en harmoniserad och procedurer i länderna som omfattas av ENP. Sverige har bl a framfört vikten av att möjligheter ges till samarbete inom Nordliga Dimensionen och mot människohandel.

Sverige har framgångsrikt verkat för att under 2004 - 2006 få en möjlighet till samarbete av bilateral karaktär med Ryssland inom ramen för det

grannskapsprogram som idag finns för Östersjön och som föreslås ersättas av dels ett ENPI-program för kustregioner runt Östersjön och dels det transnationella regionalfondsprogrammet för Östersjön. Vi menar att det är olämpligt att det nuvarande sammanhållna grannskapsprogrammet för Östersjön, där den Ryska federationen och Vitryssland deltar i ett jämlikt samarbete ersätts av två olika program och föreslår att de länkas ihop så långt som möjligt, helst i ett program samt att partnerländernas deltagande fortgår på samma villkor. Vi vill också fortsatt ha kvar möjligheten till bilateralt samarbete med Ryssland. Vi driver också Norrbottens läns fortsatta deltagande i Kolarctic-programmet på basis av en undantagsregel, då ENPI-programmen föreslås gälla endast för regioner i direkt anslutning till EU:s externa gräns.

Frågor som rör fördelningen av medel mellan de olika fönstren i förordningen är ännu inte avklarade. Ordförandeskapet har nyligen presenterat en sammanställning av de synpunkter som medlemsstaterna lämnat till förslaget till ENPI-förordning, inför kommande diskussioner bl a i rådsarbetsgrupper. En viktig utestående fråga är kommittologiförfarandet, och EU-kommissionens respektive medlemsstaternas roller i beslutsförfarandet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Bland de frågor övriga medlemsländer tagit upp i diskussionen om förslaget till ny ENPI-förordning märks möjligheter till finansiering av projekt också i EU-länder som inte direkt gränsar till samarbetsländerna, starkare betoning inom förordningen av Nordliga Dimensionen, mer framskjuten position för rättsliga frågor, däribland objektivitet inom rättsväsendet och korruptionsbekämpning, samt stöd till små- och medelstora företag. Flera medlemsstater har förespråkat en halvtidsöversyn av strategidokumentet. En annan fråga som diskuterats är proceduren för antagande av den årliga finansieringsplanen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Förslaget till ENPI-förordning har ännu inte behandlats i sak i Europaparlamentet.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Frågan har inte remissbehandlats.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget till förordning behandlas i rådsstrukturen. Gemensamma möten om ENPI har under 2005 hållits med arbetsgrupperna för Mashrek/Maghreb och COEST. Förhandlingarna beträffande budget, inriktning, beslutsstruktur, målstyrning och inflytande för medlemsstaterna fortsätter i år och beräknas avslutas under Storbritanniens EU-ordförandeskap. Mycket skall definieras närmare i genomförandebestämmelserna och i strategipapperna, som utarbetas under 2006.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (ENPI) föreslås vara artiklarna 179 och 181 a, vilka behandlar utvecklingssamarbete, samt ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje land. Beslut som antas under artikel 179 skall antas enligt förfarande i artikel 251, d v s medbeslutande för Europaparlamentet.

3.3 Fackuttryck/termer