



EUROPESE  
COMMISSIE

HOGE VERTEGENWOORDIGER  
VAN DE EUROPESE UNIE VOOR  
BUITENLANDSE ZAKEN EN  
VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 20.3.2013  
JOIN(2013) 4 final

**GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,  
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN  
DE REGIO'S**

**Europees nabuurschapsbeleid: naar een sterker partnerschap**

{SWD(2013) 79 final}  
{SWD(2013) 80 final}  
{SWD(2013) 81 final}  
{SWD(2013) 82 final}  
{SWD(2013) 83 final}  
{SWD(2013) 84 final}  
{SWD(2013) 85 final}  
{SWD(2013) 86 final}  
{SWD(2013) 87 final}  
{SWD(2013) 88 final}  
{SWD(2013) 89 final}  
{SWD(2013) 90 final}  
{SWD(2013) 91 final}  
{SWD(2013) 92 final}  
{SWD(2013) 93 final}

## Europees nabuurschapsbeleid: naar een sterker partnerschap

### 1. Inleiding

1. De EU heeft het Europees nabuurschapsbeleid (ENB) in 2011<sup>1</sup> herzien, waarbij instrumenten zijn ingevoerd om partnerlanden meer steun te verlenen om een duurzame en blijvende democratie op te bouwen en inclusieve economische ontwikkeling te ondersteunen. De belangrijkste kenmerken van het nieuwe ENB zijn politieke associatie en economische integratie, de mobiliteit van mensen, meer financiële bijstand van de EU, een sterker partnerschap met het maatschappelijk middenveld en betere samenwerking in specifieke sectoren. In deze gezamenlijke mededeling, die vergezeld gaat van een reeks gemeenschappelijke werkdocumenten van de diensten van de Commissie<sup>2</sup>, worden de vorderingen beschreven die de EU en de partnerlanden tot nu toe hebben gemaakt wat betreft de gezamenlijk overeengekomen hervormingsdoelstellingen.
2. Het afgelopen jaar was een bewogen jaar vol uitdagingen voor de Europese Unie en haar buurlanden. De EU bleef zich inzetten om de financiële crisis, en de daarmee samenhangende economische neergang in verschillende lidstaten, te boven te komen. Sommige van haar naburige partnerlanden werden aanhoudend geconfronteerd met conflicten, politieke instabiliteit en moeilijke sociaal-economische omstandigheden. Deze landen hebben soms te maken met enorme politieke, economische en sociale uitdagingen, waarop soms onmiddellijk moet worden gereageerd. Hierdoor hebben beleidsmakers maar weinig tijd om zich te richten op hervormingen op de middellange en lange termijn.
3. Het ENB blijft het fundament voor de samenwerking van de EU met haar buurlanden om een zo nauw mogelijke politieke associatie en een zo groot mogelijke mate van economische integratie te verwezenlijken. Dit streven is gebaseerd op gemeenschappelijke belangen en waarden: democratie, de rechtsstaat, de eerbiediging van de mensenrechten en sociale cohesie.
4. De democratische overgangprocessen zijn in veel partnerlanden verdergegaan. Libiërs konden voor het eerst in meer dan vier decennia hun parlement kiezen. Egypte en Tunesië hebben verdere constitutionele hervormingen doorgevoerd, zij het niet zonder problemen.
5. In Armenië, Georgië en Oekraïne zijn nieuwe parlementen gekozen en het parlement van Moldavië koos een president. De democratische structuren worden steeds sterker, ook al voldeden deze verkiezingen niet allemaal aan alle internationale normen. Ook de Wit-Russen gingen naar de stembus, maar deze verkiezingen voldeden niet aan de internationale en OVSE-normen.

---

<sup>1</sup> COM(2011) 303 van 25.5.2011.

<sup>2</sup> Deze gezamenlijke mededeling gaat vergezeld van twaalf voortgangsverslagen over de landen waarmee een ENB-actieplan of een daarmee vergelijkbaar document werd overeengekomen, twee regionale voortgangsverslagen over de vooruitgang in 2012 met de tenuitvoerlegging van het Oostelijk partnerschap en het Partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart, en een statistische bijlage.

6. De ontwikkelingen in Egypte, Tunesië en Libië tonen duidelijk aan dat de overgang ingewikkeld is. Het vergt tijd om nieuwe politieke structuren en evenwichten tot stand te brengen en economische groei en sociale cohesie te scheppen, op basis van overeenstemming over de fundamentele waarden en beginselen. Constitutionele hervormingen gaan langzaam, vooruitgang is niet altijd lineair en in veel gevallen is de uitkomst nog ongewis. In zulke gevallen blijft de EU met haar partners samenwerken en ondersteunt zij hun inspanningen om een duurzame democratie te realiseren.
7. Vorig jaar was er een groot verschil in vooruitgang in de hele nabuurschap. In tal van partnerlanden werden vergaande hervormingen soms verhinderd of vertraagd door gevestigde politieke of economische belangen. In sommige gevallen kregen de hervormingen te maken met een terugslag. De tragere economische groei, hogere werkloosheid, hardnekkige ongelijkheid, toenemende milieuproblemen en veelal dalende sociaal-economische indicatoren maken de noodzaak voor het soort hervormingen dat de kern van het ENB vormt, groter dan ooit.
8. De toenemende betrokkenheid van andere actoren (derde landen, regionale organisaties, enz.) in de zuidelijke en oostelijke nabuurschap betekent dat de EU nauwer met hen moet samenwerken om de problemen in de regio aan te pakken.
9. De EU heeft de politieke en financiële steun geïntensiveerd voor haar partners die een begin maken met politieke hervormingen. Uit de analyse van de ontwikkelingen en de gevolgen van de hervormingen in de partnerlanden blijkt dat het ENB functioneert als er bereidheid is om te hervormen en de samenleving een actieve rol in dit proces speelt. Waarden, bestuursmodellen of hervormingen kunnen niet van buitenaf worden opgelegd. Zij kunnen alleen wortel schieten als politieke leiders en burgers instemmen met de hervormingsdoelstellingen die in overleg tussen de EU en haar partners zijn bepaald. De EU moet de hand blijven reiken en blijven samenwerken met degenen die de hervorming en het partnerschap tussen de EU en haar partners ondersteunen. Tegelijkertijd moet de EU duidelijker maken hoe het ENB en de bijbehorende instrumenten echte hervormingsinspanningen kunnen ondersteunen.
10. Een sterker partnerschap met de samenleving is cruciaal voor het ENB. Als drijvende kracht achter democratisering en inclusiviteit speelt het maatschappelijk middenveld een sleutelrol bij alle aspecten van democratische en sociaal-economische hervormingen, door vrouwenrechten te bevorderen, de vrijheid van meningsuiting en vereniging te steunen, de bescherming van het milieu te bepleiten en in het algemeen door te streven naar meer sociale rechtvaardigheid. De EU is zich blijven inzetten voor de samenwerking met het maatschappelijk middenveld, nationale parlementen en andere belangrijke belanghebbenden, zoals sociale partners en bedrijven, om te garanderen dat de met de partnerlanden afgesproken hervormingsdoelstellingen een waarheidsgetrouwe weergave vormen van de zorgen en idealen van hun samenlevingen. Het maatschappelijk middenveld speelt eveneens een cruciale rol bij het bevorderen van deze hervormingen en het vragen van rekenschap aan regeringen. De oprichting van het Forum van het maatschappelijk middenveld van het Oostelijk partnerschap, inclusief de oprichting van nationale platforms in de partnerlanden, is een goed voorbeeld van de versterkte rol van het maatschappelijk middenveld in het ENB. De EU is het maatschappelijk middenveld via een reeks verschillende financieringsinstrumenten blijven steunen.

11. Bovendien hebben de EU en haar buurlanden met gemeenschappelijke uitdagingen te maken, bijvoorbeeld op het gebied van economie, veiligheid, milieu en migratie. Het nakomen van de beloften aan zuidelijke en oostelijke buurlanden, het bevorderen van de democratische overgang en economische hervormingen en een nauwe samenwerking met hen ten aanzien van alle aspecten van hun hervormings- en beleidsagenda's, zal de eigen veiligheid en welvaart van de EU ten goede komen.

## 2. Uitvoering

12. De uitvoering is, twee jaar na de herziening van het ENB, de belangrijkste taak en uitdaging voor de EU en haar partners. Sinds 2011 is wisselende vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de door de EU en haar partners overeengekomen hervormingen. Dit wil echter niet zeggen dat de EU zich moet terugtrekken; integendeel, zij moet zich, ook op de lange termijn, intensiever met het proces bezighouden.
13. De opbouw van de democratie in de partnerlanden is in handen van de burgers en hun gekozen politici. Het ENB kan dit proces ondersteunen, maar niet vervangen. Uit een analyse van de belangrijkste aanbevelingen in de ENB-voortgangsverslagen blijkt dat we nog maar aan het begin van het proces staan en dat ons nog grote uitdagingen wachten. In veel nabuurschapslanden is, vaak met financiële en logistieke bijstand van de EU, vooruitgang geboekt met betrekking tot de belangrijkste aanbevelingen inzake verkiezingen. Er is onvoldoende vooruitgang geboekt als het gaat om de belangrijkste aanbevelingen inzake de vrijheid van vereniging, meningsuiting en vergadering, de pers- en mediavrijheid, de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, alsook de strijd tegen corruptie. Veel van de aanbevelingen uit 2012 zijn vandaag de dag nog onverminderd van kracht. Onderstaand kader biedt een overzicht van de belangrijkste aanbevelingen uit eerdere voortgangsverslagen.

- **Armenië** heeft enkele aanbevelingen opgevolgd. Het land heeft een stappenplan voorbereid om het verkiezingsproces te verbeteren, een nationale mensenrechtenstrategie vastgesteld en enkele maatregelen genomen om de corruptie te bestrijden, het justitiële stelsel en het openbaar bestuur te hervormen en de sectorhervormingen en de aanpassing aan het EU-acquis voort te zetten.
- **Azerbeidzjan** heeft slechts enkele aanbevelingen opgevolgd. Het land is begonnen met de uitvoering van het actieplan voor de mensenrechten, heeft justitiële hervormingen voortgezet en enkele stappen ondernomen om de problemen met de sloop van huizen en gedwongen uitzettingen aan te pakken. Het heeft geen medewerking verleend aan de rapporteur van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa inzake politieke gevangenen.
- **Georgië** heeft de meeste aanbevelingen opgevolgd. Het land heeft voor grotendeels vrije en eerlijke parlementaire verkiezingen gezorgd, is in voortdurend overleg geweest met de afgescheiden regio's, nam actief deel aan het overleg van Genève en nam maatregelen om de leefomstandigheden van de binnenlands ontheemden te verbeteren. Het verstevigde daarnaast de vrijheid van mening en meningsuiting, hervormde het gerechtelijk apparaat en ging verder met de sectorale hervormingen en de aanpassing aan het EU-acquis.
- **Moldavië** heeft de meeste aanbevelingen opgevolgd. Het land heeft zich grotere inspanningen getroost om politie en justitie te hervormen, is de dialoog aangegaan met Tiraspol en bleef hervormingen doorvoeren op het gebied van sociale bijstand, gezondheidszorg en onderwijs, energie, mededinging, staatssteun en de aanpassing

aan het EU-acquis. Het voltooide de laatste stappen van de eerste fase van het actieplan voor visumliberalisering (VLAP) en intensiverde de institutionele hervorming van de luchtvaartsector.

- **Oekraïne:** de meeste aanbevelingen moeten nog worden opgevolgd, maar Oekraïne heeft met de invoering van een nieuw wetboek van strafvordering en andere belangrijke wetgeving stappen ondernomen om de wetgeving en het justitiële stelsel te hervormen. Het land heeft eveneens een wet aangenomen inzake asiel en de status van vluchtelingen, hoewel de tenuitvoerlegging ervan onvoldoende is.
- **Egypte** heeft slechts enkele aanbevelingen opgevolgd. De macht is overgedragen aan een burgerregering en de noodtoestand is opgeheven. Er is een grondwet opgesteld en bij referendum goedgekeurd. De gang van zaken was echter omstreden en stuitte op felle kritiek van de oppositie, wat tot grote politieke verdeeldheid heeft geleid.
- **Israël:** De meeste aanbevelingen moeten nog altijd worden opgevolgd. Wat betreft de grootste punten van zorg is geen significante verandering waargenomen.
- **Palestina**<sup>3</sup>: De meeste aanbevelingen zijn nog altijd van kracht en moeten nog worden opgevolgd. Een aantal is echter ter harte genomen, waaronder het houden van lokale verkiezingen, het verder verbeteren van de overheidsfinanciën en het ontwikkelen van kostenmodellen in de sociale beschermingssector. De problemen, die voornamelijk zijn ontstaan door de bezetting en de verhevigde financiële crisis, belemmerden de Palestijnse Autoriteit om hervormingen door te voeren.
- **Jordanië** heeft enkele aanbevelingen opgevolgd, met name wat de instelling van een kiescommissie en een constitutioneel hof betreft, evenals de goedkeuring van een wet inzake politieke partijen en een kieswet.
- **Libanon** is, met een aantal verlate gerechtelijke benoemingen, begonnen met de opvolging van slechts enkele aanbevelingen. Tegen de achtergrond van de voortdurende crisis in het naburige Syrië komen de hervormingsdoelstellingen maar langzaam dichterbij.
- **Marokko** heeft maatregelen genomen om de uitvoering van de meeste aanbevelingen op gang te brengen. Hoewel het land heeft beloofd de overeengekomen hervormingsdoelstellingen na te komen, is de uitvoering nog niet voltooid. Het heeft een orgaan ingesteld ten behoeve van een nationale dialoog over de justitiële hervormingen, een wet ontworpen (maar nog niet aangenomen) om een dienst ter bestrijding van de corruptie in te stellen en het heeft zijn wetgeving verder aangepast aan het EU-acquis.
- **Tunesië**, een land dat een moeilijke overgangperiode doormaakte, heeft slechts enkele aanbevelingen opgevolgd. De instelling van een onafhankelijke kiescommissie is goedgekeurd, maar de nieuwe kieswet is nog niet voltooid. Tunesië heeft de regionale conventie betreffende de pan-Euro-mediterrane oorsprongsregels ondertekend. Er zijn vorderingen gemaakt bij de voorbereidingen voor onderhandelingen over een diepe en brede vrijhandelszone (DCFTA).

---

<sup>3</sup> Overeenkomstig resolutie 67/19 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties wordt de benaming "Palestina" voortaan in alle gevallen gebruikt wanneer wordt verwezen naar dat wat tot dusver de "Palestijnse Autoriteit" of "bezet Palestijns gebied" werd genoemd. Dit houdt overeenkomstig de conclusies van de Raad van december 2009 geen erkenning van de staat Palestina in.

14. De EU bleef zich met de meest urgente prioriteiten van haar partnerlanden bezighouden door steun te verlenen aan de totstandkoming van de rechtsstaat en goed bestuur en de basis te leggen voor economische groei en werkgelegenheid, evenals voor duurzame, op kennis gebaseerde en sociaal rechtvaardige samenlevingen. Na de eerste taskforce voor Tunesië in 2011 volgden taskforces voor Egypte en Jordanië. De samenkomst van vertegenwoordigers van de EU-instellingen, regeringen, de particuliere sector, internationale donoren en het maatschappelijk middenveld fungeerde als aanjager voor politieke en economische hervormingen. De financiële bijstand van de EU op grond van het ENPI en andere instrumenten is in een aantal gevallen cruciaal geweest.
15. De ministers van Buitenlandse Zaken van het Oostelijk partnerschap verklaarden tijdens een vergadering in juli 2012 dat de routekaart voor het Oostelijk partnerschap<sup>4</sup> de grondslag vormt voor de sturing van en het toezicht op de verdere realisatie van de doelstellingen van het partnerschap tot aan de volgende top van het Oostelijk partnerschap. Met een beschrijving van de belangrijkste hervormingen die de partnerlanden door dienen te voeren, en wat de EU kan doen en welke ondersteuning zij kan bieden, illustreert de routekaart de begrippen wederzijdse verantwoordingsplicht en gezamenlijke zeggenschap, begrippen die cruciaal zijn op weg naar politieke associatie en economische integratie.
16. De inspanningen om betrekkingen aan te halen waren in sommige landen succesvoller dan in andere. Dit toont de verbintenis van de EU om meer en snellere vooruitgang te boeken met partnerlanden die bereid en gereed zijn om meer voortgang te maken met de hervormingen (in overeenstemming met het "meer voor meer"-beginsel). Zij heeft met Moldavië, Armenië en Georgië verder onderhandeld over **associatieovereenkomsten** met DCFTA's, evenals met Azerbeidzjan over een associatieovereenkomst. De DCFTA-onderhandelingen met Marokko zijn geopend en de onderhandelingen met Tunesië en Jordanië worden voorbereid. De associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne is geparafeerd, maar niet ondertekend.
17. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van gezamenlijke **ENB-actieplannen** van de nieuwe generatie, of vergelijkbare documenten. De actieplannen belichten de specifieke behoeften, capaciteiten en hervormingsbeloften van elk van de partnerlanden en maken genuanceerde, op maat gemaakte betrekkingen tussen de EU en elk van de partnerlanden mogelijk. De EU heeft met Libanon, Marokko en de Palestijnse Autoriteit onderhandelingen over de actieplannen afgerond, en met Tunesië in het kader van een geprivilegieerd partnerschap. De actieplannen moeten nog door de respectieve associatieraden worden bekrachtigd. Het nieuwe actieplan voor Jordanië trad in oktober in werking. In diezelfde maand zijn onderhandelingen tussen de EU en Algerije over een gezamenlijk ENB-actieplan van start gegaan. Oekraïne en de EU zijn overeengekomen de huidige associatieagenda bij te werken, ter voorbereiding op de uitvoering van de toekomstige

---

<sup>4</sup> Gezamenlijke verklaring van de ministers van Buitenlandse Zaken van het Oostelijk partnerschap tijdens hun vergadering in Brussel op 23 juli 2012, de Raad van de Europese Unie, 12862/12, PRESSE 348. Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Oostelijk partnerschap: een routekaart voor de top in het najaar van 2013", JOIN(2012) 13 final, 15.5.2012.

associatieovereenkomst. Er zijn voorbereidingen getroffen om met Moldavië, Armenië en Georgië te onderhandelen over associatieagenda's.

## ***2.1. Duurzame en blijvende democratie***

18. Er is in de hele nabuurschap enige voortgang geboekt als het gaat om hervormingen in de richting van een duurzame en blijvende democratie. Er is echter nog steeds een aantal problemen en voor een aantal ontwikkelingen bestaat het gevaar van een terugslag.
19. De democratische hervormingen in de nabuurschapslanden lopen steeds meer uiteen. De EU zal daarom genuanceerder reageren, op basis van het "meer voor meer"-beginsel en een grondige evaluatie van de hervormingsbeloften. Om geloofwaardig te blijven, dient de EU de democratische hervormingen nauwgezet te onderzoeken en aan dezelfde strenge normen te onderwerpen, waar en in welke vorm deze hervormingen ook zullen plaatsvinden.
20. In Tunesië, Egypte en Libië vonden revoluties plaats die democratische hervormingen op gang brachten, terwijl het in Jordanië, Marokko en Algerije de gevestigde autoriteiten waren die een begin maakten met de hervorming van de grondwet, het kiesstelsel en het justitiële stelsel. In Egypte, Libië en Tunesië zijn democratische **verkiezingen** gehouden: er blijft bezorgdheid bestaan over de **vrijheid van vergadering, vereniging en meningsuiting**, inclusief de vrijheid van de media, bij de meeste partners. De EU heeft verkiezingswaarnemingsmissies naar Algerije en Libië gezonden. Begin 2013 heeft zij voor het eerst waargenomen bij verkiezingen in Jordanië. Egypte heeft ermee ingestemd dat een EU-waarnemingsmissie op de komende parlementsverkiezingen zal toezien.
21. De situatie in de oostelijke landen loopt eveneens steeds meer uiteen. Moldavië, Georgië en Armenië bleven hervormingen doorvoeren om het electorale kader te verbeteren en hielden verkiezingen die over het algemeen aan de internationale normen voldeden, waarbij duidelijk vorderingen zijn gemaakt in de moeilijke overgang naar een duurzame democratie. Het beeld van de parlementsverkiezingen in Oekraïne is wisselender en vertoont diverse tekortkomingen. Er was op verschillende gebieden sprake van een verslechtering in vergelijking met eerdere verkiezingen. De verkiezingen in Belarus vonden plaats in een sfeer van repressie en betekenden opnieuw een gemiste kans voor Belarus om een verkiezing te houden die aan de internationale en OVSE-normen voldoet. In algemene zin is de EU erg bezorgd over het gebrek aan vrijheid van vergadering, vereniging en meningsuiting in een aantal landen. In Belarus viel geen verbetering te constateren op het gebied van mensenrechten, de rechtstaat of democratische beginselen.
22. In sommige partnerlanden hebben **maatschappelijke organisaties**, en soms vakbonden, te maken met ernstige restricties (belemmeringen om zich vrij te kunnen bewegen, rechtszaken tegen ngo-leiders, omslachtige administratieve procedures, vergunningsvereisten voor financiële bijstand). Maatschappelijke organisaties in Egypte kregen met toenemende druk van de autoriteiten te maken. De huidige wetgeving in Egypte, Marokko en Algerije op het gebied van vereniging, is eveneens zorgwekkend. In Belarus en Azerbeidzjan is evenmin sprake van vrijheid van vereniging. De vrijheid van vereniging moet worden gewaarborgd en nieuwe wetten

inzake verenigingen moeten in overeenstemming zijn met internationale mensenrechtennormen.

23. In verschillende landen van de nabuurschap hebben de **media** nog altijd te lijden onder politieke en economische bemoeienis, een gebrek aan diversiteit en zelfcensuur. In Azerbeidzjan en Egypte werden veel journalisten geïntimideerd en gevangengenomen, terwijl de tenuitvoerlegging van wetgeving inzake transparantie van de media in Georgië een welkome ontwikkeling was.
24. De **onafhankelijkheid van de rechterlijke macht** moet in een aantal partnerlanden in verschillende mate worden versterkt. Dit geldt onder meer voor Egypte, Marokko, Tunesië en Algerije in het zuiden, en met name voor Azerbeidzjan en Belarus in het oosten. In Oekraïne is er reden voor bezorgdheid dat het rechtsstelsel wordt misbruikt voor politieke doeleinden. Ondanks een gedeeltelijke hervorming van de rechtsstelsels blijft de rechterlijke macht in zowel de oostelijke als de zuidelijke nabuurschap erg afhankelijk van de uitvoerende macht. Het grote aantal veroordelingen, het buitensporige gebruik van administratieve hechtenis en de te beperkte toepassing van het beginsel van processuele gelijkheid ("equality of arms") hebben het vertrouwen in de rechtspraak ondermijnd. Hoewel er pogingen zijn gedaan de infrastructuur van de gevangenis te verbeteren, blijven de leefomstandigheden in de gevangenis een punt van zorg en worden gevallen van marteling of mishandeling onvoldoende onderzocht, waardoor er een cultuur van straffeloosheid ontstaat onder politieagenten.
25. **Corruptie** blijft in veel nabuurschapslanden een zeer groot probleem. In de meeste landen zijn geen, of slechts heel beperkte, maatregelen genomen om een begin te maken met de aanpak van corruptie. Met name Oekraïne, Libanon, Azerbeidzjan, Libië en Belarus scoren nog steeds zeer hoog op de corruptieperceptie-index<sup>5</sup>.
26. De **democratische controle over het leger en de veiligheidsdiensten** is verbeterd, met name in Libië en Egypte. De hervorming van de veiligheidssector, met name de hervorming van de politie, de volledige opheffing van de noodtoestand en het hervormen van het wetboek van strafrecht en het wetboek van militair strafrecht om militaire processen voor burgers te voorkomen, blijft een groot probleem in het hele mediterrane nabuurschap. Kwesties zoals het toezicht op en de verantwoordingsplicht van de politie, de situatie in het gevangeniswezen en de behandeling van dienstplichtigen blijven onderwerp van gesprek in gestructureerde dialogen.
27. Geloofwaardige **justitiële overgangsprocessen** zijn essentieel voor het welslagen van de overgang, met name voor landen die een autoritair regime van zich af hebben geschud dat misdaden tegen de eigen bevolking heeft gepleegd. Hervormingen van politie en justitie hebben eveneens prioriteit in het Oostelijk partnerschap, gekoppeld aan de algemene doelstelling om de rechtsstaat te handhaven en te versterken.
28. De culturele en sociale discriminatie van **vrouwen** blijft een probleem in de zuidelijke nabuurschap. Vrouwen speelden een actieve rol in de revoluties. Nu komt het erop aan dat het overgangsproces en de constitutionele hervormingen de vooruitgang op het gebied van de gelijkheid van vrouwen voor de wet en in de samenleving niet

---

<sup>5</sup> Transparency International, Corruption Perceptions Index 2012.



belemmeren of ondermijnen. Er is in het oosten ook nog een wereld te winnen als het gaat om de gelijkheid van mannen en vrouwen.

29. Het ontbreken van **antidiscriminatiewetgeving** in nagenoeg de hele nabuurschap is nog altijd een probleem. Discriminerende opvattingen zijn wijdverbreid, vooral tegen lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (LGBT).

## **2.2. Duurzame economische en sociale ontwikkeling**

30. De **economische groei** trok slechts in een paar ENB-partners aan, zoals in Georgië en Azerbeidzjan, maar vertraagde in de meeste andere. De externe risico's die verband hielden met de wereldwijde economische situatie namen toe en conflicten hadden eveneens een negatieve invloed op de vooruitzichten voor economisch herstel. De zuidelijke en oostelijke partners kampen nog altijd met algemene macro-economische onevenwichtigheden en een hoge, en soms stijgende, werkloosheid. De zuidelijke partnerlanden hebben vooral te maken met een hoge jeugdwerkloosheid. Voortdurende of hernieuwde politieke instabiliteit heeft ook een negatieve invloed op de groei gehad. Als de groei niet toeneemt en een doeltreffend werkgelegenheidsbeleid (inclusief investeringen in menselijk kapitaal, in het bevorderen van volwaardig werk, en in onderzoek en innovatie) uitblijft, zal de hoge werkloosheid onder jongeren voortduren en zal de informele sector een aanzienlijk deel van de reële economie blijven uitmaken. Er blijft in veel oostelijke en zuidelijke nabuurschapslanden sprake van aanzienlijke sociaal-economische verschillen. Als daar niets aan wordt gedaan, zullen deze factoren een gevaar blijven vormen voor de toekomstige sociale stabiliteit en de overgang naar democratie. De financiële bijstand van de EU heeft eraan bijgedragen deze factoren aan te pakken door de belangrijkste economische hervormingen te ondersteunen.
31. In het licht van de voortdurende economische en financiële crisis in de eurozone en de wereldwijde economische neergang, zijn de **macro-economische dialogen** die de Commissie in 2012 hield met het overgrote deel van de nabuurschapslanden (alle ENB-landen behalve Libië en Syrië) voor de EU en haar partnerlanden een succesvol instrument voor economische samenwerking gebleken. Deze dialogen boden ruimte voor een open uitwisseling van visies op economische ontwikkelingen en beleidsuitdagingen, inclusief de gevolgen van de onrust in de eurozone voor de nabuurschap van de EU. Zij dienden ook als platform voor de evaluatie van de uitvoering van de in de ENB-actieplannen en associatieagenda's vastgestelde economische hervormingsprioriteiten.
32. In aanvulling op de reguliere macro-economische dialogen op grond van verschillende bilaterale overeenkomsten, houdt de Commissie besprekingen over economisch beleid met de partnerlanden die **macrofinanciële bijstand (MFB) van de EU** krijgen. Het doel hiervan is de partnerlanden te helpen macro-economische onevenwichtigheden aan te pakken en op groei gerichte structurele hervormingen door te voeren. In 2012 heeft de Commissie met het vrijgeven van de laatste tranches de uitvoering van twee MFB-programma's voltooid. Het eerste (voor Armenië, 100 miljoen euro aan leningen en subsidies) was goedgekeurd in 2009 en het tweede (voor Moldavië, 90 miljoen euro aan subsidies) in 2010. Het memorandum van overeenstemming en de leningsovereenkomst voor het MFB-programma voor Oekraïne tot 610 miljoen euro werden begin 2013 ondertekend. In 2012 werkte de EU nauw samen met de Egyptische en Jordaanse autoriteiten samen aan mogelijk begin 2013 te initiëren

MFB-programma's. Het wetgevingsbesluit over het programma voor Georgië dat de Commissie begin 2011 voorstelde (46 miljoen euro aan leningen en subsidies), wacht nog op goedkeuring van de goedkeuring van het Europees Parlement en de Raad.

33. In 2012 bleef de samenwerking op het gebied van **ondernemingsbeleid** erop gericht het ondernemingsklimaat te verbeteren en het mkb betere financiële bijstand te verlenen. De tenuitvoerlegging van de Small Business Act, een Europees kader voor mkb-vriendelijk ondernemingsbeleid, blijft een belangrijke doelstelling. De mate waarin partners vooruitgang boeken, loopt sterk uiteen. Een raadplegingsmechanisme om het mkb zeggenschap te geven in zaken die er voor hen toe doen, zou de beleidsvorming in de hele regio vooruithelpen. Een sterkere rechtsstaat en eenvoudige toegang tot overheidsopdrachten, door verbeterde aanbestedingsprocedures, administratieve vereenvoudigingen, betere vaardigheden en gemakkelijker toegang tot financiering en meer innovatie, kunnen de ontwikkeling van het bedrijfsleven een impuls geven. Op veel punten verleent de EU financiële bijstand om het mkb te helpen capaciteit te ontwikkelen.
34. Vooral in plattelandsgebieden blijft het bestrijden van armoede en werkloosheid hoog op de agenda staan. In mei hield de EU een seminar op hoog niveau om het voorstel voor een **ENB-programma voor landbouw en plattelandontwikkeling (ENPARD)** te presenteren en te bespreken. In de zuidelijke partnerlanden worden proefprojecten opgezet. Er zijn met medewerking van het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector technische comités opgericht. Er zijn ENPARD-activiteiten van start gegaan in Egypte, Algerije, Tunesië, Marokko en Georgië. De Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) heeft bovendien voor elk van de landen van het Oostelijk partnerschap de sectoren landbouw- en plattelandontwikkeling onderzocht. De FAO heeft daarnaast op regionaal niveau een aantal gemeenschappelijke uitdagingen vastgesteld. De uitkomsten vormen een solide basis voor het nieuw opgerichte Oostelijk partnerschapspanel inzake landbouw en plattelandontwikkeling en zullen worden meegenomen in de voorbereiding van mogelijke nieuwe programma's op dit gebied.

### **2.3. Markten**

35. De EU blijft de belangrijkste handelspartner voor bijna alle landen in de nabuurschap. De inspanningen om de economische en handelsintegratie tussen de EU en haar partners te intensiveren, zijn daarom voortgezet. De EU en Oekraïne hebben een associatieovereenkomst, inclusief DCFTA, geparafeerd. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt in de onderhandelingen met Moldavië nadat de DCFTA-onderhandelingen in maart van start zijn gegaan. Armenië en Georgië hebben grote vooruitgang geboekt bij hun associatieovereenkomsten, waaronder die ter verwezenlijking van een DCFTA. Een toekomstige opname van de oostelijke DCFTA-partners in het pan-Euro-mediterrane systeem van diagonale cumulatie van oorsprongsregels, zal hun economische integratie met de EU intensiveren en hen extra stimuleren om vrijhandelszones met andere ENB-partners op te richten.
36. Na een grondige voorbereiding zijn de DCFTA-onderhandelingen tussen de EU en Marokko begin 2013 van start gegaan. De voorbereidingen voor de onderhandelingen over een DCFTA met Tunesië zijn ook opgeschoten. De voorbereidingen voor de

onderhandelingen over een DCFTA met Jordanië zijn gestopt en de voorbereidingen met Egypte zijn nog niet begonnen. De overeenkomsten inzake landbouw- en visserijproducten met Marokko en de Palestijnse Autoriteit zijn respectievelijk in oktober en januari in werking getreden. De onderhandelingen met Tunesië over een vergelijkbare overeenkomst konden niet worden hervat. De overeenkomst met Israël inzake een overeenstemmingsbeoordeling en aanvaarding van industrieproducten trad, wat farmaceutische producten betreft, in januari in werking.

## **2.4. Mobiliteit**

37. De EU en haar partners bleven de mobiliteit van mensen verbeteren. In overeenstemming met het voorstel van de top van het Oostelijk partnerschap in 2011 is in 2012 aanzienlijke vooruitgang geboekt op weg naar visumvrij reizen in de oostelijke nabuurschap. Moldavië heeft belangrijke progressie geboekt in het kader van zijn actieplan voor visumliberalisering: momenteel wordt het tweede pakket benchmarks voor de uitvoering van de desbetreffende wetgeving getoetst. Oekraïne heeft wat het VLAP betreft ook aanzienlijke vooruitgang geboekt. In juni 2012 is met Georgië een dialoog over **visumliberalisering** van start gegaan, om na te gaan op welke voorwaarden Georgische burgers visumvrij naar de EU zouden kunnen reizen. Armenië verleent EU-burgers sinds januari 2013 visumvrije toegang. Nadat mobiliteitspartnerschappen met Moldavië, Georgië en Armenië waren opgezet, zijn er besprekingen van start gegaan over een mogelijk mobiliteitspartnerschap tussen de EU en Azerbeidzjan. Een eerste, belangrijke evaluatie van het EU-Moldavische mobiliteitspartnerschap toonde aan dat het partnerschap van nut is als alomvattend bilateraal kader ten behoeve van de samenwerking, maar er bleek tevens uit dat het aantal concrete activiteiten (met name op het gebied van legale migratie) nog altijd kan worden uitgebreid. Het aanbod van de EU aan Belarus om onderhandelingen aan te gaan over visumversoepeling en overnameovereenkomsten, is onbeantwoord gebleven. Dit onderstreept hoe belangrijk het is dat de lidstaten voor de burgers van Belarus optimaal gebruikmaken van de flexibiliteit van de EU-visumcode.
38. Met de zuidelijke partners zijn de banden op het gebied van mobiliteit en migratie aangehaald, waarbij gebruik is gemaakt van de uitgebreide ervaringen van de EU met haar oostelijke partners. Nadat in oktober 2011 met Tunesië en Marokko de dialoog is aangegaan over migratie, mobiliteit en veiligheid, verliepen de onderhandelingen over de mobiliteitspartnerschappen met de twee landen in 2012 voorspoedig. Onlangs maakten de EU en Marokko bekend dat de onderhandelaars overeenstemming hadden bereikt over een politieke verklaring met het oog op een mobiliteitspartnerschap. Het streven is erop gericht de onderhandelingen in de eerste helft van 2013 af te ronden. In december 2012 is een dialoog met Jordanië van start gegaan. Egypte is tot dusver nog niet ingegaan op het voorstel van de EU om een dialoog te starten over migratie, mobiliteit en veiligheid.
39. Programma's als Tempus, Erasmus Mundus, Marie Curie en Jeugd in actie, waar nabuurschapslanden met name actief in zijn, bevorderen de mobiliteit van studenten, academisch personeel, onderzoekers en jongeren in deze landen en de EU en dragen op die manier bij aan de modernisering en openstelling van het hoger onderwijs.

## 2.5. Samenwerking

40. De EU bleef financiële bijstand verlenen voor hervormingen in de partnerlanden. In totaal is er in de periode 2011-2013 voor de partnerlanden een bedrag beschikbaar van 6,5 miljard euro. Dit is inclusief de aanvullende financiering (0,95 miljard euro) die na de lancering van het Oostelijk partnerschapsinitiatief en de herziening van het Europese nabuurschapsbeleid beschikbaar is gesteld. Het grootste deel van de aanvullende financiering wordt verstrekt op basis van het "meer voor meer"-beginsel, te weten de vorderingen om een duurzame en blijvende democratie op te bouwen en de realisatie van aanverwante hervormingsdoelstellingen. De financiering verloopt via twee overkoepelende programma's: 540 miljoen euro voor **SPRING**<sup>6</sup> voor het zuidelijke Middellandse Zeegebied en 130 miljoen euro voor **EaPIC**<sup>7</sup> voor de oostelijke nabuurschap. Beide programma's richten zich op het bevorderen van democratische hervormingen en institutionele opbouw en het ondersteunen van duurzame, inclusieve groei. De resterende aanvullende financiering is voornamelijk toegewezen aan mobiliteitsprogramma's (Tempus, Erasmus Mundus, enz.) en de ondersteuning van maatschappelijke organisaties en niet-overheidsactoren. Wat de toekomstige financiering op grond van het toekomstige Europese nabuurschapsinstrument (ENI) betreft, wordt voorgesteld bij de toewijzing rekening te houden met criteria zoals de beloften van partnerlanden om te hervormen en de voortgang van deze hervormingen, de vooruitgang bij de totstandbrenging van een duurzame en blijvende democratie en de ambities van het partnerschap met de EU<sup>8</sup>.
41. In dit kader is in 2011 de **Faciliteit voor het maatschappelijk middenveld** voor de nabuurschap opgericht, met een aanvankelijke begroting van 26,4 miljoen euro. Het doel van deze faciliteit is om maatschappelijke organisaties, inclusief de sociale partners, sterker te maken zodat zij deel kunnen nemen aan de veranderingen in de ENB-regio en zodat zij een rol van betekenis spelen in het democratiseringsproces. De eerste fase ervan, die in 2012 werd uitgevoerd, richtte zich op het versterken van de netwerkcapaciteit van het maatschappelijk middenveld en het verbeteren van de vaardigheden om nationale hervormingen en de verantwoordingsplicht van de overheid te bevorderen.
42. In december 2012 is de tweede fase van de faciliteit goedgekeurd, waarbij voor de periode 2012-2013 een nieuwe begroting van 45,3 miljoen euro is toegewezen. Het doel is de toegenomen rol van maatschappelijke organisaties in de beleidsdialog met regeringen van de partnerlanden te ondersteunen, evenals hun toegenomen rol in nationale hervormingsprocessen en lokale ontwikkelingsagenda's.
43. Om steun te verlenen aan politieke actoren die democratische veranderingen in hun land nastreven, stelden de hoge vertegenwoordiger en de Commissie in 2011 de oprichting van een **Europees Fonds voor Democratie (EFD)** voor. Met medewerking van vertegenwoordigers van de lidstaten, het Europees Parlement, de Europese Commissie, de hoge vertegenwoordiger en maatschappelijke organisaties zijn in 2012 belangrijke stappen gezet om het EFD te organiseren en lanceren als een autonome

---

<sup>6</sup> SPRING: Support for Partnership Reform and Inclusive Growth (steun voor partnerschap, hervorming en inclusieve groei).

<sup>7</sup> EaPIC: Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme (Oostelijk partnerschapsprogramma voor integratie en samenwerking).

<sup>8</sup> COM(2011) 839 definitief.

non-profitorganisatie. De Commissie en een aantal lidstaten hebben al een bijdrage van 15 miljoen euro toegezegd (waarvan 6 miljoen euro voor rekening van de Commissie), en met dit bedrag zou het EFD in 2013 volledig operationeel moeten zijn.

44. Het besluit over de tussentijdse evaluatie van het externe mandaat van de Europese Investeringsbank (EIB) in oktober 2011 maakte de weg vrij voor 1,15 miljard euro aan aanvullende leningen voor de partnerlanden en tot maximaal 1 miljard euro aan leningen tegen eind 2013 die verband houden met klimaatverandering. In 2012 ondertekende de EIB voor bijna 1,7 miljard euro aan nieuwe leningen voor de zuidelijke nabuurschap en voor bijna 0,9 miljard euro voor de oostelijke nabuurschap (inclusief Rusland).
45. De Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO), waarvan het werkkerrein in 2011 is uitgebreid met de zuidelijke en oostelijke mediterrane landen, stelde in mei 2012 1 miljard euro ter beschikking om aan het werk te gaan in de eerste vier landen: Egypte, Jordanië, Marokko en Tunesië. Er is tot maximaal 100 miljoen euro, deels afkomstig uit de EU-begroting, vrijgemaakt voor de ondersteuning van activiteiten op het gebied van technische bijstand om projecten vast te stellen en voor te bereiden.
46. Eind 2012 bedroegen de toewijzingen van de **ENB-investeringsfaciliteit** in totaal 594,9 miljoen euro (waarvan 259,8 miljoen euro voor het oosten en 335,1 miljoen euro voor het zuiden). Sinds de oprichting van de ENB-investeringsfaciliteit is in totaal 8 miljard euro overgeheveld naar Europese financiële instellingen (waarbij de verdeling tussen oost en zuid nagenoeg gelijk is).

## ***2.6. Sectorale samenwerking***

47. Een belangrijk, en in omvang toenemend onderdeel van het hernieuwde ENB, is de samenwerking op het gebied van sectorspecifiek beleid, zowel bilateraal als in het kader van het Oostelijk partnerschap en de Unie voor het Middellandse Zeegebied. Zij ondersteunt, meer en meer op basis van convergentie met de EU-normen en -maatstaven, processen van overgang, hervorming en modernisering en, uiteindelijk, de integratie met de markten van de EU. De samenwerking beslaat een veelheid aan gebieden, waaronder werkgelegenheid en sociaal beleid, industriebeleid, mededingingsbeleid, landbouw en plattelandsontwikkeling, visserij, klimaatverandering, milieu, energiezekerheid, vervoer, geïntegreerd maritiem beleid, informatiemaatschappij, onderzoek en innovatie, onderwijs (in het bijzonder de samenwerking op het gebied van hoger onderwijs en mobiliteit, via programma's zoals Erasmus Mundus, Tempus en de Marie Curie-beurzen), jeugdzaken, gezondheid en cultuur.
48. Sommige partners zijn partij bij juridisch bindende sectorspecifieke overeenkomsten met de EU, zoals de energiegemeenschap, de bilaterale luchtvaartovereenkomst, of de regionale conventie betreffende de pan-Euro-mediterrane preferentiële oorsprongsregels. Deze instrumenten vormen een fundament op regionaal niveau en bieden sociale, economische, juridische of wettelijke en politieke voordelen die verder gaan dan een bilaterale aanpak en die kunnen leiden tot een geleidelijke integratie in specifieke sectoren. Zij zorgen voor een netwerk van dwarsverbanden tussen de EU en haar partners, waardoor de rechtsnormen van de EU verder reiken. De EU dient erover na te denken hoe de geografische reikwijdte van deze instrumenten kan worden

verruimd zodat andere ENB-partners ook deel kunnen nemen, en hoe met bereidwillige partners sectorovereenkomsten kunnen worden gesloten, zoals de vervoersgemeenschap met de landen van de Westelijke Balkan.

49. In de **energiesector** waren de gezamenlijke inspanningen gericht op energiezekerheid, de hervorming van de markt en integratie, onder meer door infrastructuur te ontwikkelen, de energie-efficiëntie te verbeteren en meer hernieuwbare energiebronnen te gebruiken. Er zijn nadere maatregelen getroffen om een strategische zuidelijke gascorridor te openen. Oost-Europese partners, waaronder Moldavië en Oekraïne, boekten vooruitgang bij het verwezenlijken van hun beloften in het kader van de energiegemeenschap. Georgië heeft onlangs ook het lidmaatschap aangevraagd. De EU en haar mediterrane partners zijn maar weinig opgeschoten met de oprichting van een toekomstige energiegemeenschap met het zuidelijke Middellandse Zeegebied.
50. De partners hebben verdere stappen ondernomen om **milieugerelateerde** strategieën en wetgeving voor te bereiden en uit te voeren, en er zijn enige inspanningen verricht om de toestand van het milieu te verbeteren. De EU heeft partnerlanden geholpen informatiesystemen en goed bestuur op het gebied van het milieu te verbeteren, de aantasting van het milieu tegen te gaan en het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen te bevorderen, onder meer op het gebied van luchtkwaliteit, water, industriële verontreiniging, afvalverwerking, gevaarlijke pesticiden, natuurbehoud en bosbeheer. De partners dienen de multilaterale milieuverdragen waar zij partij bij zijn, volledig te implementeren.
51. De vlaggenschipprogramma's inzake preventie, paraatheid en bestrijding van natuurlijke en door de mens veroorzaakte rampen (Prevention of, Preparedness for, and Response to natural and man-made disasters, PPRD-zuid en -oost) hebben bijgedragen aan de gedeeltelijke uitvoering van het actiekader van Hyogo in 2005 voor risicobeperking, wat de aanpassing aan EU-wetgeving en -normen makkelijker maakte. De EU zal steun verlenen aan het ontwikkelen van communicatiestrategieën en voorlichtingscampagnes, capaciteitsopbouw en betere coördinatie.
52. De partners hebben enkele vorderingen gemaakt op het terrein van de **klimaatverandering**, met name via projecten op het gebied van mechanismen voor schone ontwikkeling en gezamenlijke toepassing. De EU ondersteunde hen via capaciteitsopbouw en investeringen bij de overgang naar een koolstofarme ontwikkeling en klimaatbestendigheid. Het ontwerpen en uitvoeren van een ambitieus klimaatbeleid blijft echter een uitdaging, net als het doortrekken van klimaataspecten naar aanverwante beleidsterreinen (bv. energie, transport, landbouw). Partners worden gestimuleerd nationale strategieën op het gebied van klimaatverandering te ontwikkelen, namelijk de ontwikkeling van beleid inzake koolstofarme ontwikkeling en klimaatbestendigheid, die tevens nodig zijn in het kader van de internationale onderhandelingen en de voltooiing daarvan in 2015. Hieronder valt ook de integratie van klimaatverandering in andere beleidsterreinen.
53. De ENB-partners hebben hervormingen doorgevoerd in de richting van de **vervoersnormen** van de EU. De gemeenschappelijke inspanningen in het vervoerspanel van het Oostelijk partnerschap waren gericht op nauwere integratie van de vervoerssystemen, de vaststelling van een regionaal vervoersnetwerk, verbonden aan het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-V) en de aanwijzing van prioritaire

verbindingsprojecten. Deze werkzaamheden moeten in 2013 zijn voltooid en vergelijkbare inspanningen met de zuidelijke partners moeten in november 2013 tijdens de tweede ministeriële vervoersconferentie worden bekrachtigd. De EU en Moldavië ondertekenden begin dit jaar een overeenkomst inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte. In 2012 is een dergelijke overeenkomst met Israël al geparafeerd. In 2013 zullen luchtvaartonderhandelingen met Tunesië van start gaan en worden de onderhandelingen met Libanon hervat. De onderhandelingen over een luchtvaartovereenkomst met Oekraïne, die in 2012 opnieuw van start zijn gegaan, worden in 2013 afgerond, en die met Azerbeidzjan zijn in 2013 gestart. In februari 2013 vond een informele ministeriële dialoog van het Oostelijk partnerschap plaats over vervoer, ter voorbereiding op de tweede vergadering van de ministers van Vervoer van de EU en het Oostelijk partnerschap in 2013.

54. De Internationale Maritieme Organisatie (IMO), de Europese Commissie en de Europese Investeringsbank hebben in 2012 gezamenlijk aan een reeks actieplannen gewerkt in navolging van een haalbaarheidsstudie naar maritieme samenwerking in het Middellandse Zeegebied, die werd uitgevoerd in het kader van het trustfonds van de faciliteit voor Euro-mediterrane investeringen en partnerschap (Femip). In 2013 organiseren de Europese Commissie, de Europese Investeringsbank en de IMO de 12e Femip-conferentie teneinde de mariene en maritieme samenwerking tussen de mediterrane landen te intensiveren en de economische groei en werkgelegenheid te ondersteunen.
55. Wat het **beleid met betrekking tot de informatiemaatschappij** betreft, bleven de gemeenschappelijke inspanningen gericht op de instelling van eerlijke, moderne, open en transparante telecommunicatiemarkten, een open en actief gebruik van het internet voor iedereen en een veelzijdige media-omgeving. In het kader van het Oostelijk partnerschap is in 2012 een netwerk van regelgevende instanties voor elektronische communicatiediensten opgericht. Het netwerk voor mediterrane regelgevende instanties zal worden versterkt.
56. Er zijn belangrijke stappen gezet in de richting van een gemeenschappelijke ruimte voor kennis en innovatie. In 2012 steeg het aantal ENB-landen dat aan het zevende kaderprogramma (2007-2013) (KP7) deelnam. De in juli 2012 gepubliceerde oproep voor het indienen van voorstellen op het gebied van internationale samenwerking, omvatte specifiek op de ENB-landen gerichte activiteiten op regionaal en bilateraal niveau, ter ondersteuning van de beleidsdialoog en als bijzondere maatregel om de kloof tussen onderzoek en innovatie te overbruggen. Eind 2012 bedroeg de totale bijdrage van de EU aan projecten waaraan ENB-landen deelnamen 960 miljoen euro. In maart 2012 ondertekenden de EU en Algerije een overeenkomst inzake wetenschappelijke en technologische samenwerking. Moldavië is sinds januari 2012 een geassocieerd land van KP7. Er komen initiatieven op gang om de Euro-mediterrane biregionale samenwerking te intensiveren in navolging van de Euro-mediterrane conferentie over onderzoek en innovatie in Barcelona in april 2012. In 2012 is het initiatief genomen voor een aan onderzoek en innovatie gewijd panel in het kader van het huidige platform IV van het Oostelijk partnerschap, getiteld "contact tussen mensen" en dit panel zal in 2013 van start gaan.
57. In 2012 is de dialoog met partnerlanden voortgezet om te achterhalen wat zij vooral belangrijk vinden als het gaat om **deelname aan EU-programma's en samenwerking met EU-agentschappen**. De EU organiseerde in de meeste

partnerlanden informatiebijeenkomsten over het algemene beleid ten aanzien van deelname aan programma's en de samenwerking met agentschappen.

58. In oktober is het protocol in werking getreden op basis waarvan Marokko kan deelnemen aan EU-programma's die openstaan voor de deelname van ENB-partners. In december heeft de EU vergelijkbare protocollen met Armenië en Jordanië ondertekend. De onderhandelingen over de protocollen met Azerbeidzjan en Georgië zijn van start gegaan<sup>9</sup>.
59. In november organiseerde de EU een informatiebijeenkomst voor ENB-landen en EU-agentschappen. Er werd een project voor financiële bijstand ter waarde van 3,7 miljoen euro goedgekeurd, dat begin 2013 van start gaat en de voorbereidende maatregelen van de EU-agentschappen ondersteunt om de ENB-partners te helpen deel te nemen aan hun werk. De ENB-partners voerden de interactie met diverse EU-agentschappen op, onder meer over bilaterale technische samenwerking.
60. De EU is bereid over protocollen te onderhandelen op basis waarvan andere geïnteresseerde ENB-landen aan EU-programma's kunnen deelnemen. Aangezien de huidige programma's in 2013 aflopen, zal de EU de partners informeren over de programma's van 2014-2020 waaraan zij kunnen deelnemen, zodra deze programma's vastgesteld zijn. De EU zal de partnerlanden blijven helpen deel te nemen aan de werkzaamheden van EU-agentschappen, met name door middelen ter beschikking te stellen voor voorbereidende activiteiten. De partnerlanden zullen nauwgezet een beperkt aantal prioriteiten moeten vaststellen om een verdere dialoog te bespoedigen en de samenwerking op basis van wederzijds vastgestelde belangen te bevorderen. De EU is bereid op tijdelijke en degressieve basis een deel van de kosten, die uit de deelname voortvloeien, te cofinancieren.

## ***2.7. De oostelijke en zuidelijke dimensie van het ENB***

61. Het ENB is gebaseerd op de individuele partnerschappen tussen de EU en elk afzonderlijk land door middel van één beleid, gebaseerd op wederzijdse verantwoordingsplicht en een gemeenschappelijke inzet voor de universele waarden van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. Deze aanpak wordt aangevuld met de twee regionale dimensies van het ENB. Het doel van het Oostelijk partnerschap en het partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart met de nabuurschapslanden in het zuidelijke Middellandse Zeegebied is het bevorderen van de regionale samenwerking, het ontwikkelen van regionale synergieën en het vinden van oplossingen voor de specifieke geografische, economische en sociale problemen van elke regio.

### ***2.7.1 Oostelijk Partnerschap***

62. Er is aanzienlijke bilaterale en multilaterale vooruitgang geboekt bij de uitvoering van het Oostelijk partnerschap. Desondanks bleef de beperkte vooruitgang in sommige landen op het gebied van democratische hervormingen, mensenrechten en de rechtsstaat, een uitdaging voor partnerlanden om het doel van politieke associatie en

---

<sup>9</sup> De protocollen op basis waarvan Moldavië en Oekraïne kunnen deelnemen aan EU-programma's die daarvoor openstaan, zijn in 2011 in werking getreden, en een protocol met Israël is in 2008 ondertekend.



economische integratie met de EU te realiseren. De in 2012 opgestelde routekaart<sup>10</sup> vormde de grondslag voor de sturing van en het toezicht op de verdere realisatie van de in de verklaringen van Praag en Warschau gedefinieerde doelstellingen van het partnerschap, tot aan de volgende top in Vilnius in het najaar van 2013.

63. De platforms en panels van het Oostelijk partnerschap zorgden voor een gemeenschappelijke ruimte voor dialoog, samenwerking en informatie-uitwisseling op gebieden zoals de hervorming van het openbaar bestuur, vervoer en migratie en asiel. In alle zes de partnerlanden van het Oostelijk partnerschap zijn nu platforms opgericht in het kader van het Forum van het maatschappelijk middenveld. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt wat de associatieovereenkomsten betreft, inclusief de diepe en brede vrijhandelszones – essentiële instrumenten om de democratische en economische overgang te ondersteunen – en de EU heeft met vijf van de zes partnerlanden progressie geboekt in het streven naar de liberalisering van het visumbeleid voor korte reizen. De EU heeft aanzienlijke financiële bijstand verleend om de hervormingsinspanningen van de partners te ondersteunen. Voor de periode 2011-2013 is 1,9 miljard euro beschikbaar voor bilaterale en regionale samenwerking (waaronder 350 miljoen euro aan aanvullende middelen). Het Oostelijk partnerschapsprogramma voor integratie en samenwerking (EaPIC) heeft als instrument gediend voor een systematischere toepassing van de strengere beleidsvoorwaarden en de toepassing van het "meer voor meer"-beginsel. In 2012 konden drie partnerlanden (Moldavië, Georgië en Armenië) dankzij EaPIC nuttig gebruikmaken van meer financiële bijstand.
64. Er is besloten tot de instelling van informele dialogen in het kader van het Oostelijk partnerschap, te houden op het niveau van de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter, het Commissielid voor het Europese nabuurschapsbeleid en de ministers van Buitenlandse Zaken van de zes partnerlanden. Tijdens de informele dialogen worden buitenlandse beleidskwesties besproken die voor zowel de EU als haar partners van belang zijn, er wordt toezicht gehouden op de uitvoering van de routekaart voor het Oostelijk partnerschap en er wordt eventueel een sectorale dialoog gevoerd. De eerste bijeenkomst vond in juni 2012 in Chisinau plaats en de tweede dialoog werd in februari 2013 in Tbilisi gehouden, waarbij ook een informele dialoog over vervoer werd gevoerd in aanwezigheid van de vicevoorzitter van de Commissie Kallas en de ministers van Vervoer van de partnerlanden.
65. De top die in november 2013 in Vilnius zal plaatsvinden, vormt een nieuwe mijlpaal in de uitvoering van het Oostelijk partnerschap. Sommige Oost-Europese partners willen de banden met de EU verder aanhalen. In de mededeling over het ENB van mei 2011<sup>11</sup> wezen de hoge vertegenwoordiger en de Commissie erop dat de waarden waarop de Europese Unie is gebouwd – vrijheid, democratie, respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden, en de rechtsstaat – ook de kern vormen van het proces van politieke associatie en economische integratie op grond van het ENB. Het zijn dezelfde waarden die zijn vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en waarop de artikelen 8 en 49 zijn gebaseerd. De staatshoofden en

---

<sup>10</sup> Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Oostelijk partnerschap: een routekaart voor de top in het najaar van 2013", JOIN(2012) 13 final, 15.5.2012.

<sup>11</sup> Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Inspelen op de veranderingen in onze buurlanden", COM(2011) 303 van 25.5.2011.

regeringsleiders hebben op de top van het Oostelijk partnerschap in Warschau de Europese aspiraties en de keuze voor Europa van sommige partners erkend.<sup>12</sup>

### **2.7.2. Partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart**

66. In een routekaart uit 2012<sup>13</sup> zijn de doelen op bilateraal en regionaal niveau geformuleerd voor het partnerschap in de zuidelijke nabuurschap, evenals de te verwachte resultaten tegen het eind van 2013. De tenuitvoerlegging van de routekaart is beïnvloed door de gewijzigde situatie in de mediterrane partnerlanden in 2012. De EU heeft haar beleid van hernieuwd engagement op bilateraal en regionaal niveau voortgezet door ondersteuning te bieden aan de overgang en tegelijkertijd te erkennen dat de eindverantwoordelijkheid berust bij de partners. Wat financiële bijstand betreft, verstrekt de EU de zuidelijke nabuurschap voor ongeveer 700 miljoen euro aan nieuwe subsidies, bovenop de 3,5 miljard euro die al geprogrammeerd was voor de periode 2011-2013.
67. In 2012 zijn met succes democratische verkiezingen gehouden (in Egypte, Algerije en Libië), hebben Jordanië en Libanon electorale hervormingen doorgevoerd ter voorbereidingen op de verkiezingen en zijn in de meeste landen nieuwe regeringen geformeerd. Door bijstand te verlenen of waarnemingsmissies in te zetten verleende de EU steun aan wat vaak de eerste echt democratische verkiezingen waren. De meerpartijenstelsels creëerden een nieuwe dynamiek en het maatschappelijk middenveld was actiever en liet meer van zich horen. In veel landen in de regio wordt de vrijheid van meningsuiting over het algemeen meer eerbiedigd en is het gemakkelijker geworden om politieke partijen of vakbonden op te richten. Niettemin is duidelijk geworden dat de opbouw van democratische instellingen tijd vergt, zeker daar waar het overgangsproces nog steeds wordt overschaduwed door juridische onzekerheden (zoals in Egypte). De nieuwe dynamiek van de politieke partijen en het maatschappelijk middenveld is echter tekenend voor de ontwikkeling van een democratische cultuur, waardoor de EU nieuwe ingangen heeft om de dialoog aan te gaan. Tegelijkertijd wordt het, nu de veiligheidssituatie met name in Libië, de Sinaï en de Sahel verslechtert, steeds belangrijker om de veiligheidssector, die nog een erfenis is van de vorige regimes, te hervormen, en tevens de openbare orde te handhaven.
68. De economische activiteit heeft vertraging opgelopen door politieke onzekerheden en het ontbreken van structurele hervormingen voor inclusieve groei. De begrotingstekorten bleven hoog of liepen zelfs op in 2012, als gevolg van een zwakke economie en stijgende uitgaven om aan prangende maatschappelijke behoeften te voldoen. Het werkloosheidsniveau liep van een toch al hoog niveau nog verder op. Hoewel de politieke context niet bevorderlijk was voor ingrijpende economische hervormingen, zijn er enkele tekenen van stabilisatie.
69. De speciale vertegenwoordiger van de EU voor de zuidelijke mediterrane landen nam het voortouw bij het stimuleren van de politieke dialoog tussen de EU en landen in de

---

<sup>12</sup> Gezamenlijke mededeling van de top van het Oostelijk partnerschap in Warschau, 29-30 september 2011.

<sup>13</sup> Gezamenlijk werkdocument van de diensten van de Commissie: "Partnership for Democracy and Shared Prosperity: Report on activities in 2011 and Roadmap for future action", begeleidend document bij de gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Resultaten boeken voor een nieuw Europees nabuurschapsbeleid", SWD(2012) 121 final, 15.5.2012.

regio die zich in een overgangsproces bevonden, en droeg zo bij aan het werk van de EU als het gaat om het versterken van de democratie, de opbouw van instellingen en het bevorderen van de doeltreffendheid, aanwezigheid en zichtbaarheid van de EU in de regio. Er zijn taskforces opgericht voor Tunesië (28-29 september 2011), Jordanië (22 februari 2012) en Egypte (13-14 november 2012). De taskforces droegen bij aan een verdieping van de relatie van de EU met de drie landen op een resultaatgerichte, passende en gedifferentieerde manier, waarbij zowel alle EU-instellingen als de particuliere sector werden betrokken. In november 2012 namen Europese ondernemers, onder leiding van vicevoorzitter Tajani van de Europese Commissie, eveneens deel aan groei-missies naar Marokko en Tunesië. In Tunesië is een EU-Tunesische raad voor ondernemerschap ingesteld om de Tunesische regering te adviseren over verbeteringen in het ondernemingsklimaat.

70. Op regionaal niveau is het noordelijke co-voorzitterschap van de Unie voor het Middellandse Zeegebied aan de EU overgedragen en heeft Jordanië het zuidelijke co-voorzitterschap op zich genomen. Dit was een teken van hernieuwde bereidheid van beide kanten van het Middellandse Zeegebied om de Unie voor het Middellandse Zeegebied, een uniek forum bestaande uit 43 leden<sup>14</sup>, te laten fungeren als een doeltreffende aanjager voor de ontwikkeling van regionale projecten. Tijdens een ministeriële bijeenkomst van de EU en de Arabische Liga in november is een duidelijk politiek signaal afgegeven over de belofte van de EU en de Arabische ministers om gemeenschappelijke problemen gezamenlijk aan te pakken. In december is in een gezamenlijke mededeling<sup>15</sup> uitgestippeld hoe de Europese Unie een nauwere samenwerking tussen de Maghreb-landen kan ondersteunen. De Commissie nam in oktober eveneens deel aan de top van de 5+5, tussen vijf EU-landen uit het zuidelijke Middellandse Zeegebied en vijf Maghreb-landen, waarbij zij haar steun betuigde voor verdere regionale integratie als een belangrijk middel om de veiligheid en de welvaart te bevorderen.
71. Hoewel er in 2012 aanzienlijke vooruitgang is geboekt om de doelstellingen van de routekaart te realiseren, zal verdere progressie in 2013 afhangen van de vraag of de EU en de partners bereid zullen blijven reeds gedane beloften na te komen. Als de politieke situatie stabiliseert en partnerlanden de weg naar democratie inslaan, zouden regeringen beter in staat moeten zijn de vruchten te plukken van dat wat de EU te bieden heeft en zouden zij een nieuwe impuls kunnen geven aan hun deelname aan regionale samenwerking.

## ***2.8. De aanpak van conflicten in de nabuurschap***

72. De aanpak van slepende conflicten in de nabuurschap — in Moldavië, de zuidelijke Kaukasus, het Midden-Oosten — vormt een belangrijk onderdeel van het EU-beleid. De inzet van de EU op het gebied van het **GBVB/GVDB** zal een essentieel onderdeel van het ENB uit blijven maken. De aanwezigheid van GVDB-missies in de nabuurschap weerspiegelt de alomvattende, veelzijdige aanpak op dit gebied, onder meer op het gebied van veiligheid, de rechtsstaat en civiele crisisbeheersing.

---

<sup>14</sup> De deelname van Syrië is voorlopig opgeschort, waardoor er nu sprake is van 42 samenwerkende landen.

<sup>15</sup> Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Ondersteuning van nauwere samenwerking en regionale integratie in de Maghreb: Algerije, Libië, Mauritanië, Marokko en Tunesië", JOIN(2012) 36 final, 17.12.2012.

73. De speciale vertegenwoordiger van de EU voor de zuidelijke Kaukasus en de crisis in Georgië bleef een belangrijke rol spelen in de pogingen van de EU om een oplossing te vinden voor de conflicten in Georgië en Nagorno-Karabach. De speciale vertegenwoordiger zat, samen met de VN en de OVSE, het internationale overleg van Genève over de crisis in **Georgië** voor. Deze gesprekken vormen op dit moment het enige platform voor overleg tussen de Georgische autoriteiten en de afgescheiden regio's Abchazië en Zuid-Ossetië, hoewel de nieuwe Georgische overheid het voornemen heeft uitgesproken rechtstreekse communicatiekanalen op te zetten met vertegenwoordigers van de feitelijke entiteiten. De waarnemingsmissie van de EU in Georgië heeft de situatie mede gestabiliseerd door haar aanwezigheid langs de bestuurlijke scheidslijn met de afgescheiden regio's.
74. Wat **Nagorno-Karabach** betreft, worden de contacten op hoog niveau met Armenië en Azerbeidzjan voortgezet om een vreedzame oplossing van het conflict te bespoedigen, met name door het werk van de Minsk-groep van de OVSE te ondersteunen. Hoewel de EU het volste vertrouwen in de medevoorzitters van de Minsk-groep heeft, toonde zij zich tegelijkertijd bereid om, ter ondersteuning van eventuele progressie in de onderhandelingen, bij te dragen aan het vergemakkelijken van verzoening en herstel. In september 2012 is de tweede fase van het Europees partnerschap van start gegaan voor de vreedzame oplossing van het conflict inzake Nagorno-Karabach, een door de EU gefinancierd programma voor het maatschappelijk middenveld.
75. Er is weer wat nieuw elan gekomen in het **5+2-proces voor een oplossing van het conflict in Transnistrië**, dat in december 2011 officieel is hervat. Op een bijeenkomst in Odessa is in januari 2012 van beide kanten een aanpak "in kleine stapjes" overeengekomen, om praktische kwesties aan te pakken die voor gewone burgers van primair belang zijn. In april hebben de 5+2 unaniem een reglement van orde en een uitgebreide onderhandelingsagenda vastgesteld. Op de onderhandelingsagenda staan sociaal-economische, humanitaire, juridische, politieke en veiligheidskwesties. Vanaf dat moment hebben de deelnemers aan de 5 + 2 de door de verschillende zijden geleide technische besprekingen politiek gesteund. Hierdoor kon het goederenvervoer per spoor in de regio Transnistrië worden hervat en is aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van onderwijs en andere sociaal-economische kwesties. In november wisselden de deelnemers, zonder tot overeenstemming te komen, van gedachten over de noodzaak de politieke aspecten te bespreken aangaande de oplossing van het conflict, evenals het gebrek aan duidelijkheid waardoor de oplossing van sociaal-economische en humanitaire kwesties wordt belemmerd. De EU nam, met het doel de stabiliteit in de regio te consolideren, actief deel aan de 5+2-gesprekken en heeft haar aanwezigheid in het gebied opgevoerd. Zij deed dit door in Transnistrië gevestigde bedrijven gemakkelijker deel te laten nemen aan handelsstromen tussen de EU en Moldavië, en door een toenemend aantal vertrouwenwekkende projecten te financieren op sociaal en humanitaire gebied en op het gebied van gezondheid en onderwijs.
76. Moldavië en Oekraïne bleven een constructieve bijdrage leveren aan de werkzaamheden van de missie van de EU voor bijstand aan het grensbeheer voor Moldavië en Oekraïne (EUBAM). Met steun van EUBAM bleven de douaneautoriteiten en de grensbewakingsdiensten van Moldavië hun beroepsbekwaamheid en de samenwerking tussen de verschillende diensten in het land

en met Oekraïne verbeteren. EUBAM bleef zich hard maken voor de afbakening van de staatsgrens met Oekraïne.

77. De veranderingen in de Arabische wereld toonden eens te meer aan dat de onderhandelingen tussen Israël en de Palestijnen dringend moeten worden hervat. In 2012 bleef de EU beide partijen aanmoedigen naar de onderhandelingstafel terug te keren, overeenkomstig de Kwartetverklaring van september 2011. Ondanks de steun van Jordanië aan het begin van het jaar zijn de onderhandelingen echter helaas niet hervat. Hoewel de EU haar steun voorstander blijft van een tweestatenoplossing, toont zij zich in toenemende mate bezorgd over de ontwikkelingen ter plaatse die een tweestatenoplossing onmogelijk dreigen te maken. Zij bleef pleiten voor een oplossing van het **Israëliësch-Palestijnse conflict** via vreedzame bilaterale gesprekken op basis van internationaal recht en parameters waarover reeds overeenstemming is bereikt. Afgezien van haar aanhoudende praktische steun in het kader van het ENB kwamen haar politieke inspanningen het meest tot uiting in de conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken van mei en december 2012.
78. Zij steunde daarnaast de inspanningen van de Palestijnse Autoriteit om een staat op te bouwen, gebaseerd op de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten. Zij riep opnieuw op tot intra-Palestijnse verzoening en richtte zich op het voorkomen van eenzijdige handelingen die de levensvatbaarheid van een tweestatenoplossing op het spel zetten, met name wat de uitbreiding van de Israëlische nederzettingen betreft, inclusief de uitbreiding van Oost-Jeruzalem. Hoewel de EU zich ten volle bewust is van de legitieme veiligheidsbehoeften van Israël, blijft zij oproepen om een eind te maken aan de blokkade van de Gazastrook teneinde de onhoudbare humanitaire situatie te verbeteren. Zij werkte hierbij nauw samen met de VS en andere internationale partners, onder wie het Kwartet. Zij verwelkomde de bemiddelingspogingen van Jordanië en Egypte om het geschil te beslechten, evenals de algemene steunbetuiging van de Arabische Liga aan het vredesproces in het Midden-Oosten.
79. De werkzaamheden van **EUBAM Rafah** zijn opgeschort in verband met de gewelddadige overname van de Gazastrook door Hamas medio 2007. Sinds die tijd staat de wezenlijke tenuitvoerlegging van het mandaat nog altijd in de wacht, maar de missie is blijvend paraat om opnieuw actief te zijn aan de grensovergang met Rafah zodra de politieke en veiligheidssituatie dit toelaat. In de nasleep van de crisis in Gaza in november 2012 zijn nieuwe besprekingen van start gegaan om EUBAM Rafah mogelijk opnieuw op te starten.
80. In het geval van **Syrië** heeft de EU de voortdurende mensenrechtenschendingen steeds weer veroordeeld, herhaaldelijk besloten tot beperkende maatregelen tegen het Syrische bewind en humanitaire hulp geboden aan ontheemden en vluchtelingen. Zij heeft diplomatieke stappen ondernomen om de crisis vreedzaam op te lossen door steun te verlenen aan de speciale gezanten van de VN-liga van Arabische Staten, deel te nemen aan de bijeenkomsten van de Vrienden van Syrië en inspanningen te ondersteunen om een verenigde, representatieve oppositie te bevorderen. Tijdens de Syrische crisis stond de EU vooraan om, in nauwe samenwerking met andere donoren en internationale organisaties, internationale humanitaire hulp te verlenen en zo te garanderen dat behoeften snel konden worden vastgesteld en hulp snel en doeltreffend kon worden verstrekt. In 2012 is voor 150 miljoen euro aan humanitaire bijstand verleend in Syrië en omliggende landen, aangevuld met een bijdrage van 208 miljoen euro vanuit de

lidstaten van de EU. Er is ongeveer 80 miljoen euro verstrekt in het kader van het ENPI en thematische instrumenten, om te kunnen voldoen aan de behoeften van de Syrische bevolking op de langere termijn (ondersteuning van het maatschappelijk middenveld, van mensenrechtenactivisten, vluchtelingen, enz.) en om de omliggende landen met de toestroom van vluchtelingen te helpen.

### **3. Samenhang in beleid**

81. Het ENB is bij uitstek een voorbeeld van een alomvattende aanpak van extern beleid. Voor de samenwerking met onze buurlanden gebruikt de EU alle instrumenten en beleidsmiddelen die haar ter beschikking staan. Zij combineert politieke associatie, handelsbeleid, sectoraal beleid en financiële samenwerking met beleid en maatregelen die meer op de korte termijn zijn gericht, en met GBVB/GVDB-instrumenten. Het toont aan hoe een alomvattende aanpak een gemeenschappelijk optreden kan genereren waarbij alle relevante EU-actoren betrokken zijn. Zoals aangekondigd in het werkprogramma van de Commissie voor 2013, werken de hoge vertegenwoordiger en de Commissie momenteel aan een gezamenlijke mededeling over de vraag hoe deze aanpak verder ontwikkeld kan worden.
82. Dit werk vindt plaats in nauwe samenwerking met andere donorlanden en internationale actoren om een antwoord te kunnen bieden op humanitaire crises en om democratische overgangsprocessen te bevorderen en economische ontwikkelingen in partnerlanden te stimuleren. Het streven naar betere synergie en coördinatie met belangrijke internationale financiële instellingen in de ENB-regio is al een belangrijke taak en zal in de toekomst alleen nog maar belangrijker worden. Vroegtijdige raadplegingsmechanismen, zowel via de huidige kaders, het memorandum van overeenstemming tussen de Commissie, de EIB-groep, de EBWO en de groep van Luxemburg (de EU, het IMF, de Wereldbank, de Internationale Financieringsmaatschappij (IFC), de EIB en de EBWO), en meer samenwerking op operationeel niveau zijn cruciaal voor een betere aanpassing van het beleid aan de ENB-beleidsdoelstellingen. De speciale vertegenwoordiger voor de zuidelijke mediterrane landen en de Commissie zorgen voor de coördinatie met de internationale financiële instellingen en de G8 in het kader van het proces van Deauville. Op mondiaal niveau waren de ENB-beleidskwesties in 2012 ook onderwerp van gesprek in het kader van de jaarlijkse vergadering van de EU-leden van het dagelijks bestuur van de Wereldbank. Er vindt tevens regelmatig overleg plaats met de EU-leden van de raad van de EBWO, waarbij ENB-gerelateerde beleidskwesties aan de orde kunnen komen.
83. Het politieke en strategische partnerschap tussen de Raad van Europa en de EU is de afgelopen jaren voortdurend versterkt. De samenwerking en de dialoog met de Raad van Europa dragen bij aan de gemeenschappelijke doelstellingen in de landen van de regio, te weten meer respect voor de gemeenschappelijke waarden; de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de democratie en de rechtsstaat. De EU werkt wat geschillenbeslechting betreft eveneens samen met de OVSE in het kader van de Minsk-groep en het 5+2-proces voor de beslechting van het conflict in Transnistrië, en met de VN in het internationale overleg van Genève over het conflict in Georgië.
84. Het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en met name de daarbij aangesloten organisaties CORLEAP (de Conferentie van lokale en regionale

overheden van het Oostelijk partnerschap) en ARLEM (de Euromediterrane Vergadering van Lokale en Regionale Overheden), evenals het Europees Economisch en Sociaal Comité, spelen een steeds actievere en belangrijkere rol in het ENB en dragen bij aan de ontwikkeling van politieke dialoog en een betere integratie van andere vormen van samenwerking in het ENB. Dit versterkt de synergie op het gebied van de uitvoering van en communicatie over het beleid nog verder.

85. De buurlanden van de EU worden ook partners op het gebied van het GVDB. Oekraïne neemt deel aan een aantal GVDB-missies. Er zijn GVDB-kaderovereenkomsten inzake deelname gesloten met Oekraïne en Moldavië, er wordt onderhandeld met Georgië, en Armenië heeft eveneens belangstelling getoond.
86. Er zijn nog altijd verbeteringen mogelijk. De EU zal zich blijven bezighouden met de vraag op welke manier de verschillende actoren beter samen kunnen werken. Het is duidelijk dat de EU op een aantal gebieden, met name op het gebied van mobiliteit, waar de lidstaten belangrijke beleidsbevoegdheden bezitten, zelfs nog nauwer met de lidstaten samen moet werken om de toezeggingen aan haar partners waar te kunnen maken. Zij moet ook manieren vinden om andere belanghebbenden te betrekken bij de beleidsvorming, bijvoorbeeld bij het opstellen van actieplannen of associatieagenda's.
87. EU-instellingen en individuele lidstaten dienen te streven naar een zo groot mogelijke samenhang, zodat de EU van toegevoegde waarde kan zijn. Er is een belangrijke rol weggelegd voor EU-delegaties in partnerlanden om alle actoren samen te brengen en ter plekke voor samenhang en synergie te zorgen. Ze zullen ook meer als spil moeten fungeren voor de autoriteiten van partnerlanden, het maatschappelijk middenveld of het bedrijfsleven, om informatie te verstrekken over beleid en de mogelijkheden om ondersteuning te krijgen.

#### 4. Toekomstige uitdagingen

88. De universele **waarden** waarop de EU is gegrondvest – vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, en de rechtsstaat – vormen eveneens het fundament van het ENB. Voor die partners die zo nauw mogelijke betrekkingen met de EU aan willen gaan, vormen deze waarden het belangrijkste referentiepunt voor hun binnenlandse hervormingen. Dit hervormingsproces moet inclusief zijn. Het proces zal alleen dan duurzaam en uiteindelijk succesvol zijn als de hele samenleving, en niet alleen de politieke elite of bepaalde delen van het politieke spectrum, hiervoor kiezen en de hierboven genoemde universele waarden aanhangen.
89. Het beginsel "**meer voor meer**" zal een belangrijk element blijven, zodat het ENB kan reageren op de inspanningen die worden geleverd en de vooruitgang die wordt geboekt in het kader van de democratische hervormingen. Het nieuwe financiële instrument voor de nabuurschapslanden voor de periode 2014-2020 zal dit beginsel bij de financiële samenwerking in aanmerking nemen. Maar het beginsel blijft niet beperkt tot financiële samenwerking. Zoals vermeld in de gezamenlijke mededeling uit 2011, zal de EU haar aanbod, met name wat betreft de toegang tot markten en betere mobiliteit, aanpassen aan het hervormingsniveau en de ambitie die haar partners tentoonspreiden.

90. Onderzoek heeft uitgewezen dat – met uitzondering van een paar landen die de meeste aanbevelingen hebben opgevolgd – veel aanbevelingen uit eerdere ENB-voortgangsverslagen nog altijd van kracht zijn en centraal moeten blijven staan in de hervormingsprocessen van de komende jaren. De zeer beperkte vooruitgang van een aantal partners op het gebied van de gezamenlijk overeengekomen doelstellingen, en de geringe reactie van sommige onder hen op de door het ENB geboden stimulansen, vergen mogelijk een kritische blik op de **instrumenten en mechanismen** van het ENB. De EU dient zonnodig na te gaan of eventuele aanpassingen haar beter in staat stellen om aan de verwachtingen en behoeften van partners te voldoen, zodat zij op die manier ertoe kan bijdragen dat er beter gebruik van wordt gemaakt. Tegelijkertijd dienen partners te laten zien dat zij zich inzetten om de gezamenlijk met de EU overeengekomen doelstellingen te verwezenlijken. De met de EU overeengekomen prioriteiten en hervormingsagenda's dienen te worden geïntegreerd in de nationale hervormings- en ontwikkelingsstrategieën.
91. Het creëren van nieuwe mogelijkheden voor **burgers** om te reizen, te studeren en zaken te doen met de EU, is essentieel om de waarden te delen waarop de EU is gebouwd. De EU dient meer nadruk te leggen op beleidsmiddelen en -maatregelen die zich daarop richten. De mobiliteit van mensen, beurzen voor studenten en netwerken van bedrijven zorgen er misschien wel meer dan wat ook voor dat de "Europese keuze" van partners wordt beklonken. In het oosten zijn actieplannen voor visumliberalisering succesvol gebleken voor het bevorderen van de hervormingen in de partnerlanden. Als deze plannen volledig door de partners worden uitgevoerd, wordt het vooruitzicht van visumvrij reizen steeds reëler.
92. De veelzijdige, soms technische aard van het ENB, met een veelheid aan actoren, zorgt ervoor dat er moeilijk over te **communiceren** is. Toch wordt de EU gezien als model en inspiratiebron voor mensen in de nabuurschap als het gaat om de waarden die aan het ENB ten grondslag liggen: mensenrechten, democratie, fundamentele vrijheden en welvaart en solidariteit. Uit een opiniepeiling in ENB-partnerlanden<sup>16</sup> blijkt dat de bevolking in de meeste buurlanden positief over de EU is<sup>17</sup>. De EU wordt geassocieerd met het bevorderen van de mensenrechten, solidariteit, welvaart, democratie en vrijheid van meningsuiting. Deze waarden, evenals de economische ontwikkelingen, worden gezien als de belangrijkste reden om samen te werken. Uit hetzelfde onderzoek blijkt echter dat veel mensen zich slecht geïnformeerd voelen over wat de EU in hun land doet. Dit onderstreept de noodzaak om burgers in partnerlanden beter te informeren over het ENB en zijn doelstellingen, instrumenten en resultaten.
93. De **conflicten** in bepaalde gebieden van het Europees nabuurschap blijven nog altijd een probleem en vormen een gevaar voor de opkomende hervormingsprocessen. Het bevorderen van de vrede en stabiliteit met alle mogelijke civiele en militaire middelen die de EU tot haar beschikking heeft, is een dringende noodzaak die niet kan worden genegeerd.

---

<sup>16</sup> De EU-nabuurschapsbarometer, voorjaar 2012 en najaar 2012.

<sup>17</sup> Met uitzondering van Egypte en Libië, waar een meerderheid geen mening lijkt te hebben over het beeld van de EU of de stand van de betrekkingen, of er weinig informatie over heeft.



94. Verschuivingen in het **buitenlands beleid van de partnerlanden** en de toenemende betrokkenheid van andere actoren in de regio kunnen de EU als model en partner eveneens minder aantrekkelijk maken. De EU moet daarom nadenken hoe zij een meer multilaterale beleidsaanpak kan realiseren waarbij zij nauwer betrokken is en nauwer samenwerkt met andere actoren die in de nabuurschap werken om zo, samen met de partnerlanden zelf, zaken van gemeenschappelijk belang aan te pakken. In het zuidelijke Middellandse Zeegebied spelen Turkije, de landen van de Golf en organisaties zoals de Arabische Liga een steeds belangrijkere rol bij pogingen om conflicten te beslechten, en zij bevorderen hun economische en politieke belangen meer. De opkomst van alternatieve regionale integratieregelingen in het oostelijk nabuurschapsgebied vormt eveneens een nieuwe uitdaging. Het landschap is veranderd door de opkomst van de Euro-Aziatische Unie tussen de Russische Federatie, Belarus en Kazachstan. Deze Unie wordt beschouwd als een politiek en economisch ontwikkelingsmodel dat een alternatief biedt voor de integratie met de EU. Er dient echter gekozen te worden. Toetreding tot de douane-unie, die deel uitmaakt van de Euro-Aziatische Unie, maakt economische integratie met de EU door middel van een DCFTA bijvoorbeeld onmogelijk.

## 5. Conclusie

95. Hoewel de onderliggende beginselen en doelstellingen van het ENB op alle partners en op alle beleidsonderdelen van toepassing blijven, gaat de EU met elk van haar partners een unieke relatie aan en worden de ENB-instrumenten aan iedere relatie aangepast. Het ENB biedt de EU een instrumentarium waarmee zij haar aanpak en reactie op de individuele situatie van haar partners, en op hun aspiraties wat hun betrekkingen met de EU betreft, kan afstemmen. Zij zal haar beleidsreactie steeds meer aan moeten passen, al naargelang de uiteenlopende ontwikkelingen, ambities en behoeften van haar partners.

96. De partners dienen onverminderde inzet en betrokkenheid te tonen om hun samenleving en politieke en economische systemen te hervormen. Dit blijft een cruciale voorwaarde om de idealen te verwezenlijken en tegemoet te komen aan de behoeften van hun bevolking. Een hernieuwde politieke verbintenis om vaak moeilijke hervormingen ook daadwerkelijk uit te voeren, is van wezenlijk belang. Van haar kant dient de EU haar beloften na te komen als het gaat om een sterkere politieke associatie, verdere economische integratie en het verlenen van steun aan hervormingen.