



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 1.7.2003  
COM (2003) 393 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

**De weg effenen voor een nieuw nabuurschapsinstrument**

## INHOUD

I.	INLEIDING .....	3
II.	DOELSTELLINGEN .....	4
III.	STAND VAN ZAKEN: DE HUIDIGE SAMENWERKING .....	6
IV.	NAAR EEN NABUURSCHAPSINSTRUMENT: EEN AANPAK IN TWEE FASEN .....	8
	Eerste fase 2004-2006: instelling van nabuurschapsprogramma's .....	8
	Tweede fase – na 2006: een nieuw nabuurschapsinstrument .....	11
V.	VOLGENDE STAPPEN .....	13
	BIJLAGE 1: Beoogde eerste lijst van nabuurschapsprogramma's .....	14

## I. INLEIDING

1. In haar mededeling “De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden”<sup>1</sup> (hierna “mededeling over het grotere Europa” genoemd) stelde de Commissie voor dat “de EU streeft naar de totstandbrenging van een zone van voorspoed en goede nabuurschap ... waarmee de EU nauwe, vreedzame en coöperatieve betrekkingen onderhoudt.” “... In de loop van het komende decennium en daarna zal er een nauwe verwevenheid tot stand komen van de capaciteit van de Unie om voor haar burgers te voorzien in veiligheid, stabiliteit en duurzame ontwikkeling, en haar streven naar nauwe samenwerking met de buurlanden.” De ontwikkeling van een dergelijk beleid is een logisch gevolg van de uitbreiding, die, ook volgens die mededeling, “een nieuwe stimulans geeft aan het zoeken van toenadering tot de 385 miljoen inwoners van de buurlanden aan de externe land- en zee grenzen van de EU, te weten Rusland, de westelijke NOS en de zuidelijke mediterrane landen.”
2. Een van de elementen van de mededeling over het grotere Europa was de specifieke mogelijkheid om een nieuw nabuurschapsinstrument in het leven te roepen, “aan de hand waarvan kan worden voortgebouwd op de ervaring in verband met het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de Phare-, Tacis- en Interreg-programma’s”, en dat maatregelen omvat “gericht op het degelijke functioneren en het veilige beheer van de toekomstige oostelijke en mediterrane grenzen, de bevordering van duurzame economische en sociale ontwikkeling in de aangrenzende regio’s, en grensoverschrijdende, regionale en transnationale samenwerking”. Het nieuwe instrument kan ook “helpen nieuwe scheidslijnen in Europa te vermijden, en stabiliteit en voorspoed binnen en buiten de nieuwe grenzen van de Unie te bevorderen.” De mededeling over het grotere Europa benadrukt ook dat grensoverschrijdende culturele banden een extra betekenis krijgen in de nabuurschapscontext.

De Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van juni 2003 was ingenomen met de mededeling van de Commissie over de grotere Europese nabuurschap en verzocht de Commissie een mededeling voor te leggen over een nieuw nabuurschapsinstrument en maatregelen te bestuderen ter verbetering van de interoperabiliteit tussen de verschillende instrumenten. De Europese Raad van Thessaloniki heeft deze conclusies bekrachtigd.

3. De Commissie heeft de mogelijkheid bestudeerd om een dergelijk instrument te creëren, met als beginpunt het coördinerende werk dat de afgelopen jaren is verzet in het kader van Interreg, Phare en Tacis. Met het oog op een omvattende aanpak dient het instrument ook betrekking te hebben op buurlanden die steun ontvangen in het kader van Cards en het Europees-mediterrane partnerschap, ook al valt de westelijke Balkan buiten het politieke toepassingsbereik van de mededeling over het grotere Europa. Na toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie zullen de grenzen van deze landen met de westelijke NOS en de westelijke Balkan de toekomstige buitengrenzen zijn van de Unie. Deze twee landen komen derhalve ook in aanmerking. Turkije wordt op basis van de mededeling over het grotere Europa niet tot het toepassingsgebied van dit instrument gerekend, aangezien dit land nauwe betrekkingen onderhoudt met de EU die veel verder gaan dan de relatie tussen de EU en andere niet-kandidaat-buurlanden.

---

<sup>1</sup> COM(2003) 104 van 11 maart 2003.

4. Deze mededeling biedt een evaluatie van de mogelijkheden om een nieuw nabuurschapsinstrument te creëren. Rekening houdende met de kortetermijnproblemen bij de coördinatie van de huidige financiële instrumenten (Interreg, Phare-programma voor grensoverschrijdende samenwerking, Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking, Cards en Meda), stelt de Commissie voor een twee stappen omvattende aanpak goed te keuren. De eerste fase, van 2004 tot 2006, is vooral gericht op de sterke verbetering van de coördinatie tussen de verschillende financieringsinstrumenten binnen het bestaande financiële en wetgevingskader. Voor de tweede fase, de periode na 2006, is de Commissie voornemens een nieuw rechtsinstrument voor te stellen dat gericht is op de gemeenschappelijke uitdagingen die worden genoemd in de mededeling over het grotere Europa.
5. Deze mededeling bestaat uit vier delen. Na de inleiding worden in deel twee de voornaamste doelstellingen genoemd, waarna in deel drie de huidige situatie wordt beschreven met betrekking tot de bestaande samenwerkingsinstrumenten. Deel vier gaat eerst in op de praktische stappen die de Commissie in de periode voor 2006 wil nemen om de samenwerkingsactiviteiten langs de buitengrenzen binnen het huidige wetgevingskader te versterken. Vervolgens wordt een eerste analyse gemaakt van verdere opties voor de periode na 2006, waarbij de voornaamste vraagstukken worden geïdentificeerd die moeten worden onderzocht in verband met de oprichting van het toekomstige nieuwe nabuurschapsinstrument. Het laatste deel bevat een beschrijving van de maatregelen die moeten worden genomen om de in de mededeling genoemde voorstellen ten uitvoer te leggen.

## **II. DOELSTELLINGEN**

6. De positieve effecten van de uitbreiding op de huidige en toekomstige lidstaten en op de buurlanden zullen aanzienlijk zijn. Tegelijkertijd zullen de nieuwe kansen die de uitbreiding met zich brengt, gepaard gaan met nieuwe uitdagingen: bestaande verschillen in levensstandaard tussen de Unie en de buurlanden kunnen zich verscherpen als gevolg van de snellere groei in de nieuwe lidstaten; gemeenschappelijke uitdagingen op gebieden als milieu, volksgezondheid, en de voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit moeten worden aangepakt; een efficiënt en veilig grensbeheer is van essentieel belang voor de bescherming van de gezamenlijke grenzen en de vergemakkelijking van legitieme handel en grensverkeer. En minstens even belangrijk is dat de oude culturele banden langs deze grenzen moeten worden verbeterd in plaats van belemmerd.

### **DE BUITENGRENZEN VAN DE GROTERE EUROPESE UNIE NA 2006**

**In het oosten** loopt de toekomstige buitengrens van de EU met de NOS langs acht lidstaten en vier buurlanden. Deze landgrens loopt van de Barentszee in het noorden tot de Zwarte Zee in het zuiden, en strekt zich uit over een lengte van 5 000 km en over regio's met sterk uiteenlopende geografische, economische en sociale kenmerken. De armoedekloof langs deze grens is aanzienlijk. De culturele contacten langs deze grenzen zijn bijzonder belangrijk, aangezien de gemeenschappen een lange geschiedenis achter de rug hebben waarin zij samenleefden aan weerszijden van grenzen die in de loop der tijd talloze malen zijn verschoven.

**In het zuidoosten** loopt de toekomstige grens langs de vijf landen van de westelijke Balkan, die worden ingesloten door zes lidstaten. Deze landen hebben eeuwenlang historische banden onderhouden. De huidige economische uitwisselingen en de ervaring met juridische ontwikkelingen en het hervormingsproces van de overheid in de toetredende landen vormen de belangrijkste redenen voor dit type samenwerking.

**In het zuiden** is de grens tussen de Europese Unie en de oostelijke en zuidelijke landen van het Middellandse-Zeegebied vrijwel uitsluitend maritiem en loopt deze langs acht lidstaten en tien buurlanden. De grens strekt zich uit over de volledige breedte van de Middellandse Zee (ca. 5 500 km), waarbij de afstand over zee aanzienlijk varieert. De grens wordt gekenmerkt door een aanzienlijke ontwikkelingskloof tussen de landen ten noorden en ten zuiden van de Middellandse Zee, maar daartegenover staan de nauwe historische, culturele en menselijke banden.

7. Hoewel de politieke, economische en sociale context van grens tot grens varieert (zie kader hierna), gelden de voornaamste samenwerkingsdoelstellingen in zeer sterke mate voor allemaal. Het concept voor het toekomstige nieuwe nabuurschapsinstrument dient mutatis mutandis te worden toegepast op de huidige en toekomstige grenzen tussen de EU en de westelijke NOS, de EU en de westelijke Balkan en de EU en het Middellandse-Zeegebied.
8. Binnen de bredere context van de mededeling over het grotere Europa werden op basis van de hierboven genoemde overwegingen de volgende vraagstukken voorgesteld als relevante doelstellingen voor zowel het toekomstige nieuwe nabuurschapsinstrument, als de eerste overgangsfase.

*8.1. Bevordering van duurzame economische en sociale ontwikkeling in de grensgebieden*

Nauwere samenwerking tussen de Europese Unie en haar buurlanden draagt bij tot de bevordering van de economische en sociale ontwikkeling en de armoedevermindering in grensgebieden door de toename van de handels- en investeringsstromen, de stimulering van grensoverschrijdende samenwerking met betrekking tot economische en sociale beleidsvraagstukken, de bevordering van de samenwerking op het gebied van vervoer en energie, en de sterkere betrokkenheid van de buurlanden bij de bredere Europese samenwerking.

De nabijheid van de EU-markt vergroot de economische aantrekkingskracht van de externe buurregio's en creëert nieuwe kansen voor deze regio's. Op dit moment hebben deze regio's vaak natuurlijke economische voordelen, zoals goedkope arbeidskrachten en lagere transportkosten.

*8.2. Samenwerking bij de aanpak van gezamenlijke uitdagingen op gebieden als milieu, volksgezondheid, en voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit*

Als aangegeven in de mededeling over het grotere Europa, “zal in verband met wederzijdse bedreigingen van de veiligheid, hetzij als gevolg van de grensoverschrijdende dimensie van milieutechnische en nucleaire risico's, overdraagbare ziekten, illegale immigratie en illegale handel, hetzij door georganiseerde criminaliteit of terroristische netwerken, een gezamenlijke aanpak nodig zijn voor het komen tot doeltreffende oplossingen.” Bredere internationale samenwerking is vereist om talloze van deze vraagstukken aan te pakken, maar ook regionale en grensoverschrijdende samenwerking spelen een belangrijke rol, en dit specifieke punt dient te worden opgepakt in het kader van het nieuwe instrument.

### 8.3. *Efficiënte en veilige grenzen*

Een efficiënt grensbeheer is essentieel voor onze gezamenlijke welvaart en veiligheid. De vergemakkelijking van het handels- en grensverkeer, terwijl de Europese grenzen tegelijkertijd worden beschermd tegen smokkel, illegale handel, georganiseerde criminaliteit (met inbegrip van terroristische dreiging) en illegale immigratie (met inbegrip van doorreis van migranten), is van cruciaal belang. Regionale en grensoverschrijdende samenwerking kan een bijdrage leveren aan de manier waarop wordt omgegaan met deze uitdagingen, al zijn ook op nationaal niveau maatregelen nodig.

### 8.4. *Bevordering van lokale maatregelen van het type “people-to-people”*

Rekening houdende met de aloude sociale en culturele banden over de buitengrenzen van de Unie heen, is het van groot belang dat de nieuwe buitengrens van de EU niet wordt gezien als een barrière voor de bestaande contacten en samenwerking op lokaal niveau. Dit type samenwerking kan bogen op een oude traditie, met name langs de landgrenzen van de grotere EU. De grensoverschrijdende contacten op regionaal en lokaal niveau dienen derhalve te worden gestimuleerd, ter bevordering van uitwisseling en verdieping van de economische, sociale, culturele en onderwijssamenwerking tussen lokale gemeenschappen.

Dit instrument dient een aanvulling te vormen op en samenhang te vertonen met andere relevante beleidslijnen en instrumenten van de EU, waaronder nationale programma's voor financiële bijstand, en specifieke sectorale beleidslijnen en instrumenten (bijvoorbeeld de Schengen-faciliteit, Equal, Tempus, enz.).

## III. STAND VAN ZAKEN: DE HUIDIGE SAMENWERKING

9. Op dit moment wordt de samenwerking aan de buitengrenzen en toekomstige buitengrenzen van de Europese Unie ondersteund door een veelheid van instrumenten (zie kader hierna). Op deze instrumenten zijn verschillende verordeningen van toepassing, waardoor verschillende procedures gelden voor de identificatie, selectie en implementatie van projecten en het moeilijk is echte gezamenlijke projecten ten uitvoer te leggen (d.w.z. projecten die een gezamenlijk doel beogen en worden uitgevoerd aan weerszijden van de grens en tegelijkertijd). Deze veelheid van instrumenten en procedures, en de daaruit voortvloeiende probleempunten bij de implementatie, hebben tot frequente kritiek geleid van de Rekenkamer, het Europees Parlement en de Raad.

#### EU-INSTRUMENTEN TER BEVORDERING VAN GRENSOVERSCHRIJDENDE EN SUBREGIONALE/TRANSNATIONALE SAMENWERKING

- Het **communautair initiatief Interreg**<sup>2</sup>, financieel instrument in het kader van de structuurfondsen van de Europese Unie, dient ter ondersteuning van grensoverschrijdende en transnationale samenwerking tussen lidstaten en buurlanden. Bij de Interreg-programma's zijn de buurlanden direct betrokken. De structuurfondsen kunnen daarentegen uitsluitend binnen de Unie worden gebruikt. Voor Interreg-programma's aan de buitengrens van de Europese Unie is dan ook een financieringsbron nodig voor activiteiten die plaatsvinden in het buurland.

<sup>2</sup> Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 26 juni 1999 en de richtlijnen voor Interreg III (PB C 143 van 23 mei 2000).

- In het kader van het pretoetredingsgestuurde Phare-instrument in de kandidaat-lidstaten dienen de **Phare-CBC-programma's**<sup>3</sup> ter ondersteuning van grensoverschrijdende samenwerking met de lidstaten en tussen de kandidaat-lidstaten onderling. Tot dusver is grensoverschrijdende samenwerking aan de buitengrenzen van de kandidaat-lidstaten gefinancierd via nationale Phare-programma's. Voor de periode 2004-2006 wordt het geografisch toepassingsgebied van Phare-CBC uitgebreid tot de buitengrenzen van Bulgarije en Roemenië.
- In de NOS dient het **Tacis-CBC-programma**<sup>4</sup> ter ondersteuning van grensoverschrijdende samenwerking in de westelijke grensregio's van Rusland, Belarus, Oekraïne en Moldavië. Van bijzondere relevantie in deze context is de "Faciliteit voor kleine projecten", in het kader waarvan in toenemende mate steun is verleend voor grensoverschrijdende en andere samenwerkingsinitiatieven met Interreg.
- In de westelijke Balkan dient **Cards**<sup>5</sup>, dat een zeer belangrijk instrument is in het kader van het Stabilisatie- en Associatieproces, ter ondersteuning van diverse activiteiten in dit verband. In de Cards-verordening wordt de doelstelling genoemd van stimulering van regionale, transnationale, grensoverschrijdende en interregionale samenwerking tussen de begunstigde landen onderling en tussen deze landen en de Europese Unie, alsmede tussen de begunstigde landen en andere landen van de regio. Er is nog geen programma voor grensoverschrijdende samenwerking in Cards-verband.
- In het Middellandse-Zeegebied biedt het **Meda-programma**<sup>6</sup> steun voor regionale samenwerking in de ruimere zin tussen de landen ten zuiden en ten oosten van de Middellandse Zee. Er zijn echter nog geen directe samenwerkingsactiviteiten gefinancierd met lidstaten.

10. Het huidige wetgevingskader en de huidige wetgevingsprocedures voor deze samenwerking zijn op hun eigen manier doeltreffend geweest, maar er hebben zich ook enkele problemen voorgedaan, die de impact van de samenwerking langs de buitengrenzen beperken. Deze problemen vloeien voort uit de fundamenteel verschillende systemen die van toepassing zijn op het financieel beheer van de communautaire middelen, met verschillende rollen en verantwoordelijkheden voor de Commissie en de nationale, regionale of lokale autoriteiten. Problemen vloeien met name voort uit de slechte onderlinge afstemming van financieringsmiddelen, het programmeringsproces (afzonderlijke programmering), de selectie van projecten (afzonderlijke beoordelings- en selectieprocessen, besluitvormingsprocedures), de implementatie van projecten (verschillende regels voor interne en externe aanbestedingsprocessen), en projectmonitoring (verschillende procedures voor rapportage, monitoring en evaluatie).

<sup>3</sup> Verordening (EG) nr. 2760/1998 van de Commissie van 18 december 1998

<sup>4</sup> Verordening (EG, Euratom) nr. 99/2000 van de Raad van 29 december 1999

<sup>5</sup> Verordening (EG) nr. 2666/2000 van de Raad van 5 december 2000

<sup>6</sup> Verordening (EG) nr. 2698/2000 van de Raad van 27 november 2000

#### IV. NAAR EEN NABUURSCHAPSINSTRUMENT: EEN AANPAK IN TWEE FASEN

11. De Commissie heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de verbetering van de coördinatie tussen Interreg en Phare-CBC, waarvoor reeds enkele jaren gezamenlijke coördinatiestructuren en gezamenlijke programmerings- en selectieprocedures gelden. Ook zijn er vorderingen gemaakt bij de coördinatie van Interreg en Tacis-CBC, met name aan de Fins-Russische grens. De impact van dergelijke coördinerende maatregelen wordt wel vaak beperkt door de uiteenlopende wettelijke en begrotingskaders. Het concept van een nieuw nabuurschapsinstrument biedt de kans één aanpak te ontwikkelen voor samenwerking langs de buitengrenzen van de Unie, waardoor mogelijk een oplossing in zicht komt voor de huidige problemen.
12. Een nieuw nabuurschapsinstrument werpt echter enkele aanzienlijke wetgevings- en begrotingsvraagstukken op, die voornamelijk verband houden met het huidige onderscheid tussen externe en interne financieringsbronnen. Hiervoor is niet onmiddellijk een oplossing voorhanden. Aangezien de huidige financiële vooruitzichten tot eind 2006 lopen, en rekening houdende met het feit dat de financiële middelen voor enkele instrumenten reeds tot die datum zijn vastgelegd, wil de Commissie in twee afzonderlijke fasen opereren: in de eerste, tot 2006 lopende fase wordt binnen het bestaande wetgevingskader geopereerd en wordt ernaar gestreefd de bestaande procedures op een pragmatische en dynamische wijze te verbeteren en de doeltreffendheid en zichtbaarheid van de samenwerking te vergroten. Naar een verdergaande oplossing, waarbij een nieuw nabuurschapsinstrument wordt gecreëerd, dient te worden gestreefd voor de periode vanaf 2007, gebaseerd op een evaluatie van de relevante wetgevings- en begrotingsvraagstukken.

#### EERSTE FASE 2004-2006: INSTELLING VAN NABUURSCHAPSPROGRAMMA'S

13. Voor de periode 2004-2006 bestaat de voornaamste doelstelling eruit voort te bouwen op de gemaakte vorderingen bij de coördinatie van de verschillende instrumenten, terwijl tevens de vastleggingen en verplichtingen worden nagekomen voor de huidige programmeringsperiode tot eind 2006. In deze context dient ten volle rekening te worden gehouden met de pretoetredingsbehoeften van Bulgarije en Roemenië.
14. Als eerste stap doet de Commissie derhalve voor deze periode het voorstel om **nabuurschapsprogramma's** in te stellen voor de buitengrenzen van de grotere Unie. Die programma's worden door de verschillende betrokkenen aan weerszijden van de grenzen gezamenlijk opgesteld. Deze nabuurschapsprogramma's hebben betrekking op een breed scala van maatregelen, uiteenlopend van de doelstellingen in punt 8 hierboven tot bijvoorbeeld infrastructuurvoorzieningen in de vervoerssector, de milieusector, bij grensovergangen en voor elektronische communicatie, investeringen in economische en sociale cohesie (productieve investeringen, ontwikkeling van menselijke hulpbronnen, bedrijfsgerelateerde infrastructuur, samenwerking op het gebied van onderzoek en technologie en innovatie), maatregelen van het type "people-to-people" (zoals uitwisselings- en samenwerkingsactiviteiten op het gebied van cultuur en onderwijs), beter beheer van het verkeer van personen en steun voor institutionele opbouw (waaronder justitie en binnenlandse zaken, grensbeheer en andere gezamenlijke uitdagingen). Er dient echter op te worden gewezen dat bepaalde vraagstukken met betrekking tot het nabuurschapsbeleid eventueel nog aan de orde moeten worden gesteld in het kader van de nationale programma's. Bij de opstelling van de nabuurschapsprogramma's dient te worden voorzien in coördinatie met andere huidige en lopende



samenwerkingsprogramma's en volledige samenhang met de relevante nationale en regionale strategiedocumenten.

15. De nabuurschapsprogramma's moeten voorzien in één aanvraagprocedure, inclusief één oproep tot het indienen van voorstellen aan beide zijden van de grens. Verder moet er één gezamenlijke selectieprocedure voor projecten komen. De financiële middelen voor de nabuurschapsprogramma's zijn afkomstig van de toewijzingen die reeds zijn gereserveerd voor bestaande programma's, en de formele besluitvormingsprocedures veranderen niet. In bijlage 1 is een lijst opgenomen van potentiële nabuurschapsprogramma's.
16. **Interreg**-programma's worden in de grensgebieden opgesteld in het kader van partnerschappen waarbij de nationale, regionale en lokale autoriteiten van de betreffende landen betrokken zijn. Zij zijn dus reeds gedecentraliseerd en kunnen dan ook een goede basis vormen voor de nabuurschapsprogramma's. De huidige geografische verdeling van deze Interreg-programma's vormt een passende grondslag voor het geografisch toepassingsgebied van de nabuurschapsprogramma's. Deze programma's omvatten zowel bilaterale programma's voor grensoverschrijdende samenwerking (Interreg-A), als bredere subregionale en transnationale samenwerkingsprogramma's (Interreg-B). Die laatste omvatten tevens bilaterale projecten, indien verwacht wordt dat die een bredere transnationale impact hebben. Indien er al programma's bestaan (bijvoorbeeld aan de Fins-Russische grens), kunnen deze worden aangepast om een breder scala van doelstellingen te dekken, waarbij ten volle rekening wordt gehouden met vraagstukken en prioriteiten aan beide zijden van de grens. Verder zal de Commissie de Interreg-richtlijnen aanpassen om te voorzien in de mogelijkheid om directere samenwerking te ontwikkelen tussen de lidstaten en de Meda-partners.

Wat **Tacis** betreft, worden een nieuw strategiedocument en indicatief programma voor grensoverschrijdende samenwerking 2004-2006 opgesteld, alsmede daaronder vallende jaarlijkse actieprogramma's. Daarbij worden de veranderingen doorgevoerd die nodig zijn vanwege de nabuurschapsprogramma's, onder andere afzonderlijke indicatieve begrotingstoewijzingen voor elk nabuurschapsprogramma.

Voor **Cards** worden de aanpassingen die nodig zijn vanwege de nabuurschapsprogramma's opgenomen in het meerjaarlijks indicatief regionaal programma en de daaronder vallende jaarlijkse actieprogramma's.

Voor **Meda** wordt in de meerjaarlijkse indicatieve programmering voor 2004 en 2006 de nabuurschapsaanpak toegepast op basis van specifieke programma's voor samenwerking met de lidstaten.

Voor de Bulgaarse en Roemeense grenzen met de westelijke NOS en de westelijke Balkan (toekomstige buitengrenzen) worden **Phare-CBC**-programma's opgesteld die betrekking hebben op de periode 2004-2006 en een goede basis vormen voor de nabuurschapsprogramma's.

17. De aanpak in het kader van het nabuurschapsprogramma resulteert in afzonderlijke projecten aan weerszijden van de grens. De interne en externe onderdelen van elk project worden derhalve gelijktijdig uitgevoerd, in plaats van achtereenvolgend of afzonderlijk.

## NIEUWE NABUURSCHAPSPROGRAMMA'S VOOR DE BUITENGRENZEN

Om een nabuurschapsprogramma in te stellen dat mede Interreg, Phare-CBC, Tacis, Cards en Meda omvat, zijn de volgende belangrijke stappen nodig:

- er dient, in het kader van de huidige financiële vooruitzichten, een specifieke toewijzing van financiële middelen te worden verricht binnen het kader van de relevante externe instrumenten voor het onder elk nabuurschapsprogramma vallende gebied. De financiële middelen voor de betrokken lidstaat (lidstaten) worden vastgesteld bij besluit van de Commissie tot goedkeuring van het structuurfondselement van het programma;
- bij de vaststelling van de prioriteiten van het programma dient rekening te worden gehouden met de noodzakelijke doelstellingen en activiteiten aan weerszijden van de grens en de doelstellingen van de mededeling over het grotere Europa;
- de regels die van toepassing zijn op de comitéstructuren van het programma dienen gericht te zijn op een evenwichtig lidmaatschap aan beide zijden van de grens, en te voorzien in passende vertegenwoordiging van de Commissie;
- voor elk programma is er één toepassingsprocedure en één selectieprocedure en deze hebben betrekking op zowel interne als externe elementen van elk afzonderlijk project;
- de procedures voor een definitief besluit over de externe en interne onderdelen van de gezamenlijk geselecteerde projecten, en voor contracteren en verrichten van betalingen blijven dezelfde als in het kader van de betreffende verordeningen;
- de procedures voor monitoring, rapportage en evaluatie worden geharmoniseerd voor beide onderdelen. Er dient een systeem te komen voor regelmatige uitwisseling van goede praktijken en ervaring, op basis van de resultaten van de verschillende projecten.

18. Voor dit proces hoeft niet te worden voorzien in nieuwe financiële regels, aangezien binnen de Unie nog steeds een beroep wordt gedaan op de structuurfondsen en daarbuiten op externe middelen. De selectie van de gezamenlijke projecten (elk met een intern en extern onderdeel) wordt verricht door het selectiecomité van het nabuurschapsprogramma, waarin lokale en nationale functionarissen zitting hebben die afkomstig zijn van beide zijden van de grens.
19. Strikt juridisch gezien zijn de onderdelen van deze programma's met betrekking tot activiteiten binnen de lidstaten nog steeds Interreg-programma's, en daarom blijven zij binnen het kader van de structuurfondsen vallen. De externe onderdelen van deze programma's blijven binnen het kader vallen van de betreffende verordening, en geven uitvoering aan de respectieve strategie en indicatieve en actieprogramma's die door de Commissie zijn goedgekeurd na overleg met het bevoegde comité van beheer. Vanuit het perspectief van de betrokkenen fungeren de beide onderdelen echter als één nabuurschapsprogramma.
20. Hoewel de nabuurschapsprogramma's opereren binnen de huidige financiële vooruitzichten en programmering voor de jaren 2004-2006, dienen voldoende financiële middelen ter beschikking te worden gesteld om ervoor te zorgen dat deze programma's hun doel bereiken en zichtbaar zijn, en om de actieve betrokkenheid van de verschillende partijen aan weerszijden van de grens te bevorderen. Nabuurschapsprogramma's dienen

eveneens rekening te houden met praktische vraagstukken van beheer en absorptiecapaciteit. Zonder afbreuk te doen aan de normale budgettaire en programmeringsprocedures, verwacht de Commissie in dit stadium dat, in het kader van de bestaande instrumenten en financiële programmering, voor de periode 2004-2006 een totaal financieringsvolume voor deze programma's kan worden voorgesteld ter hoogte van € 955 miljoen: € 700 miljoen in het kader van Interreg, € 90 miljoen in het kader van Phare, € 75 miljoen in het kader van Tacis, € 45 miljoen in het kader van Cards en € 45 miljoen in het kader van Meda. De Commissie zal de bevoegde comités van beheer in een later stadium volgens de gebruikelijke procedure voor elk nabuurschapsprogramma meer gedetailleerde voorstellen voorleggen over de financiering van het externe instrument.

## TWEEDE FASE – NA 2006: EEN NIEUW NABUURSCHAPSINSTRUMENT

21. De in het voorgaande deel beschreven aanpak biedt een positieve oplossing voor talloze reeds geïdentificeerde belemmeringen voor de coördinatie van de verschillende instrumenten. Ook effent deze de weg voor de totstandbrenging van een nieuw nabuurschapsinstrument na 2006.
22. Dat instrument, dat aan weerszijden van de buitengrens van de EU op dezelfde voet moet kunnen opereren, biedt een veel completere aanpak, die de ontwikkeling van een mix van grensoverschrijdende en regionale samenwerkingsactiviteiten mogelijk maakt aan de buitengrens. Daarnaast biedt het een oplossing voor de praktische problemen die naar verwacht ook na de uitvoering van de hierboven beschreven maatregelen zullen blijven bestaan, waaronder restricties met betrekking tot waar en op welke wijze de financiële middelen kunnen worden gebruikt.

### VERSCHILLENDE AGENDA'S VOOR VERSCHILLENDE REGIO'S

Een nabuurschapsinstrument voor de buitengrenzen van de grotere Europese Unie is logisch gezien gekoppeld aan, en vertoont samenhang met, de verschillende agenda's en procedures voor het extern beleid, en dient verder rekening te houden met de verschillende, reeds ontwikkelde regionale prioriteiten.

**In het oosten** is de grensoverschrijdende dimensie van cruciaal belang gezien de lengte van de landgrens. In de mededeling over het grotere Europa staat echter: "*Nieuwe initiatieven ter aanmoediging van regionale samenwerking tussen Rusland en de westelijke NOS kunnen eveneens worden overwogen. Deze zouden van het model van de noordelijke dimensie kunnen uitgaan om te komen tot een bredere en meer inclusieve behandeling van nabuurschapsaangelegenheden*".

**In de westelijke Balkan** biedt Cards een strategische aanpak voor de verlening van bijstand aan de landen van de regio. Dit programma helpt de landen van de Balkan op de weg naar het toekomstig lidmaatschap en voorziet in een strategisch kader voor hun betrekkingen met de EU. Als gedefinieerd in de Cards-verordening dienen regionale, grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking in dit verband een centrale rol te spelen.

**In het Middellandse-Zeegebied** zijn de landgrenzen van minder grote betekenis, maar de maritieme verbindingroutes tussen de lidstaten en de partnerlanden in het zuidelijke en oostelijke Middellandse-Zeegebied worden frequent en intensief gebruikt. Verder wordt in de mededeling over het grotere Europa verklaard dat *“de verdere regionale en subregionale samenwerking en integratie in de zuidelijke mediterrane landen sterk zal worden aangemoedigd”*.

23. Een nabuurschapsinstrument dient de doelstellingen van extern beleid en economische en sociale cohesie met elkaar te combineren. Die combinatie van vraagstukken biedt de nodige continuïteit met het type lokale en regionale samenwerking dat al met succes is ontwikkeld, bijvoorbeeld in het kader van Interreg en Phare-CBC, terwijl de samenwerking verder wordt uitgebreid met aanvullende, bredere geopolitieke doelstellingen, die na de uitbreiding nog belangrijker worden, als aangegeven in de mededeling over het grotere Europa.
24. Dit instrument dient lering te trekken uit de eerdere ervaring bij de implementatie van grensoverschrijdende samenwerking. Het moet met name eenvoudig te gebruiken zijn, terwijl, met het oog op een maximale lokale inbreng, alle relevante partners op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau erbij betrokken moeten worden.
25. Alvorens dit concept verder uit te werken, dienen de juridische en budgettaire problemen in verband met de integratie van de interne en externe financieringsacties van de Europese Unie te worden onderzocht. Op dit moment kunnen de structuurfondsen van de Gemeenschap niet worden gebruikt buiten de Europese Unie, terwijl de externe instrumenten niet kunnen worden gebruikt binnen de EU. Om dit probleem te verhelpen kunnen de volgende oplossingen in overweging worden genomen:
  - verbreding van de inhoud en het geografisch toepassingsgebied van een bestaand samenwerkingsinstrument, zodat de financiële middelen aan beide zijden van de buitengrens kunnen worden gebruikt, waarbij dus een nabuurschapsinstrument wordt gecreëerd op basis van een bestaand instrument (bijvoorbeeld het gebruik van Interreg-middelen buiten de Unie toestaan);
  - een afzonderlijke nieuwe verordening creëren voor het beheer van het nabuurschapsinstrument, zodat activiteiten binnen en buiten de Unie kunnen worden gefinancierd, en gebaseerd op één begrotingslijn. Ook dient aandacht te worden besteed aan één instrument dat opereert op basis van twee afzonderlijke begrotingslijnen. In dit geval dienen echter enkele vraagstukken te worden opgelost met betrekking tot de gezamenlijke externe en interne financiering van projecten;
  - meer concentreren op coördinatie tussen de reeds bestaande instrumenten, op basis van de voor de periode 2004-2006 voorgestelde nabuurschapsprogramma's, waarbij lering wordt getrokken uit de vervolgens opgedane ervaring, en eventueel de doelstellingen en financiering van deze programma's worden verbreed, terwijl de procedures eventueel verder worden verbeterd.
26. Deze langetermijnopties dienen nader te worden bestudeerd, en de Commissie bestudeert deze momenteel om hun haalbaarheid te evalueren en de mogelijke gevolgen ervan voor de samenwerking aan de buitengrenzen.

## V. VOLGENDE STAPPEN

27. De Commissie is van plan de nabuurschapsprogramma's, als beschreven in deel IV, onmiddellijk in te voeren. Dit houdt in:
- aanpassen van de bestaande Interreg-programma's om rekening te houden met het begrip "nabuurschapsprogramma";
  - rekening houden met het begrip "nabuurschapsprogramma" in de Interreg-programma's die op dit moment in de toetredende landen worden opgesteld waar het gaat om de nieuwe programma's van die landen voor de buitengrenzen;
  - aanpassen van de Interreg-richtsnoeren om de zuidelijke regio's van Spanje, Frankrijk, Italië en Griekenland in te delen als regio's die in aanmerking komen voor samenwerkingsactiviteiten met partnerlanden ten zuiden van de Middellandse Zee, zodat bilaterale grensoverschrijdende samenwerking mogelijk wordt;
  - eind 2003 goedkeuren van het indicatieve programma voor Tacis-CBC 2004-2006, waarin de vereiste wijzigingen zijn opgenomen;
  - toewijzen van specifieke middelen voor de samenwerking op basis van het nabuurschapsprogramma in het kader van het meerjaarlijkse indicatieve regionale programma Cards 2004-2006;
  - toewijzen van specifieke middelen voor de samenwerking op basis van het nabuurschapsprogramma in het kader van de meerjaarlijkse programmering voor Meda 2004-2006;
  - integratie van het begrip "nabuurschapsprogramma" in de opstelling van de Phare-CBC-programma's 2004-2006 aan de Bulgaarse en Roemeense grenzen met de westelijke NOS en de westelijke Balkan.
28. Voor de in deel IV, punt 2, genoemde juridische en begrotingsvraagstukken is verder overleg vereist binnen de Commissie, alvorens een definitief standpunt kan worden vastgesteld. Dat overleg vindt reeds plaats en zal in de tweede helft van 2003 worden voortgezet.
29. De Commissie is van plan vóór eind 2003 oriëntaties te presenteren voor de volgende financiële vooruitzichten. In het licht van die oriëntaties en het derde Cohesieverslag zal de Commissie met meer gedetailleerde voorstellen komen voor het nieuwe nabuurschapsinstrument na 2006.

## BIJLAGE 1

### Beoogde eerste lijst van nabuurschapsprogramma's

Nabuurschapsprogramma	Betrokken landen
Nord (Kolarctic)	Fin, S, N, Rus
Karelië	Fin, Rus
Zuidoost-Finland/Rusland	Fin, Rus
Estland/Letland/Rusland	EE, LV, Rus
Letland/Litouwen/Belarus	LV, LT, Bel
Litouwen/Polen/Rusland	LT, PL, Rus
Polen/Oekraïne/Belarus	PL, UKR, Bel
Hongarije/Slowakije/Oekraïne	Hun, SLK, UKR
Slovenië/Hongarije/Kroatië	SLN, Hun, HR
Hongarije/Roemenië/Servië & Montenegro	HUN, Rom, SeM
Italië/Adriatische Zee	I, HR, BiH, SM, ALB
Italië/Albanië	I, ALB
Griekenland/Albanië	GR, ALB
Griekenland/FYROM	GR, FYROM
Spanje/Marokko	E, MAR
Gibraltar/Marokko	UK, MAR
Roemenië/Oekraïne	Rom, UKR
Roemenië/Moldavië	Rom, MOL
Bulgarije/Servië & Montenegro	Bul, SeM
Bulgarije/FYROM	Bul, FYROM
Oostzee	D, DK, S, FIN, EE, LV, LT, PL, N, Rus, Bel
Cadses	D, A, I, GR, CZ, SLK, SLN, PL, HUN, ROM, BUL, HR, SeM, BiH, FYROM, ALB, UKR, MOL
Westelijk Middellandse-Zeegebied	I, F, E, P, UK, Mal, (MAR, ALG, TUN)
Archimed	GR, I, Mal, Cyp, (TUR, EGY, ISR, LEB, SYR, Pal, Jor)

Deze lijst van programma's is zuiver indicatief en is gebaseerd op Interreg-programma's voor de huidige en toekomstige lidstaten en op de toekomstige Phare-CBC-programma's aan de buitengrenzen van de grotere Unie.