

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2005 rd

Statsrådets utredning med anledning av EU:s nordliga dimension; Finlands utgångspunkter för det fortsatta arbetet

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 8 december 2004 statsrådets utredning med anledning av EU:s nordliga dimension; Finlands utgångspunkter för det fortsatta arbetet (E 131/2004 rd) till ekonomiutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Maimo Henriksson, utrikesministeriet
- talman Paavo Lipponen, riksdagen
- konsultativ tjänsteman Jouko Varjonen, handels- och industriministeriet

- biträdande generaldirektör Sauli Niinistö, Europeiska investeringsbanken
- specialrådgivare Timo Laukkanen, Finlands Näringsliv
- programdirektör Maaret Heiskari, Jubileumsfonden för Finlands självständighet
- direktör Timo Hellenberg, Alexander-institutet
- direktör, professor Tauno Tiusanen, forskningscentrum för den nordliga dimensionen, Villmanstrand.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Nordiska Investeringsbanken.

UTREDNINGEN

Förslagets huvudsakliga innehåll

Dokumentet redogör för nuläge och framtida frågor inom den nordliga dimensionen i EU och för Finlands utgångspunkter inför de kommande förhandlingarna om den nordliga dimensionens framtid.

Den nordliga dimensionen bygger på ett initiativ som Finland lanserade 1997 för att effektivisera EU:s yttre förbindelser och regionala samarbete i närområdet i norr. Finland ville i EU lyfta fram de stora frågorna och möjligheterna med särskild tonvikt på det ömsesidiga beroen-

det mellan Ryssland, Östersjöområdet och Europeiska unionen. På ett praktiskt plan var syftet att engagera EU i samarbetsprojekt som ökar stabiliteten och välfärden i de nordliga områdena.

Resultaten inom ramen för den nordliga dimensionen bör ses dels i ett politiskt perspektiv, dels på det praktiska planet. Det var en viktig politisk vinst att den nordliga dimensionen införlivades i EU:s externa och gränsöverskridande politik 1999 när Europeiska rådet antog riktlinjerna för den nordliga dimensionen. Därmed över-

fördes ansvaret på kommissionen och ordförandedlandet.

Sedan dess har på handlingsplaner antagits och den nuvarande handlingsplanen täcker in 2004—2006. Våren 2005 har kommissionen för avsikt att sätta i gång med de kommande riktlinjerna för den nordliga dimensionen.

Partnerskapen är en av de viktigaste manifestationerna för den nordliga dimensionen. I partnerskapen kan intresserade stater, internationella organisationer och finansinstitut tillsammans och på lika villkor arbeta för att lösa problemen inom respektive geografiska områden. Miljöpartnerskapet inrättades 2000 och inriktas på kärnsäkerhet och andra miljöfrågor. Längst har ombyggnaden av sydvästra reningsverket i S:t Petersburg kommit. Projektet ska vara klart 2005 och spelar en stor roll för Östersjön och befolkningen i området.

År 2003 inrättades ett partnerskap när det gäller folkhälsa och social välfärd. Inom ramen för partnerskapet ska kampen mot smittsamma sjukdomar och livstilssjukdomar samordnas och effektiviseras. Ett annat mål är att reducera hoten på grund av sociala problem i våra närområden.

Unionen har genomfört projekten i handlingsplanen för den nordliga dimensionen inom ramen för befintliga program och med hjälp av befintliga finansiella instrument (bl.a. Tacis, Interreg, Phare). Dessutom finns det bilaterala och multilaterala projekt, projekt i samråd med internationella och regionala organ och projekt finansierade av internationella finansinstitut. Finansieringskällorna är lika varierande. Med hjälp av samordning och gemensamma mål är det tänkt att projekten ska generera ett funktionellt och finansiellt mervärde.

Sedan de baltiska staterna och Polen gick med i EU har villkoren för den nordliga dimensionen

förändrats. Sedan de baltiska staterna integrerades i EU:s interna program har den nordliga dimensionen i första hand gällt samarbetet med nordvästra Ryssland. Den nordliga dimensionen är således nära kopplad till samarbetet EU—Ryssland.

Regeringens ståndpunkt

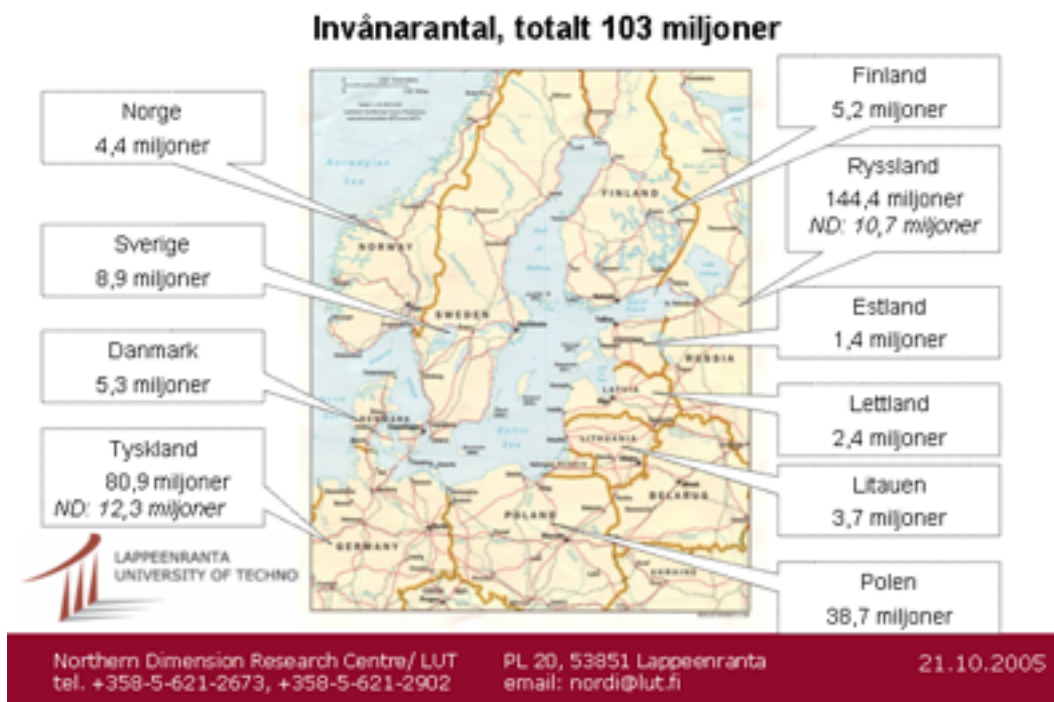
En stabil och hållbar utveckling i nordvästra Ryssland är Finlands grundläggande mål för den nordliga dimensionen. Med tanke på måluppfyllelsen har Finland arbetat för att engagera kommissionen och medlemsstaterna, Ryssland och andra intresserade länder i det regionala samarbetet. Finlands mål är att den nordliga dimensionen fortsatt ska ingå i EU:s policy för de nordliga områdena, särskilt i EU:s externa och gränsöverskridande politik.

Också framöver måste den nordliga dimensionen omfatta ett stort geografiskt område, inte bara nordvästra Ryssland utan också Östersjön och de arktiska områdena och införlivas i samarbetet med nordöstra Ryssland som ett led i samarbetet mellan EU och Ryssland. Samtidigt är det viktigt att satsa på att utveckla de planerade samsamarbetssektorerna.

Vidare är det angeläget att engagera Ryssland i dialogen om det framtida konceptet för den nordliga dimensionen. Konceptet kan basera sig till exempel på ett ramdokument. Det är också av stor vikt att stärka samarbetet mellan EU och de regionala organen i norr.

Enligt planerna ska finansieringen tryggas med hjälp av det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet, internationella finansinstitut och andra aktörer, och Finland kommer i dagsläget inte att eftersträva en egen budgetlinje för den nordliga dimensionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Motivering**Den nordliga dimensionen*

Enda sedan EU-medlemskapet har Finland i EU talat för den nordliga dimensionen. Vår ambition har varit, delvis som motvikt till EU:s Medelhavspolitik, att lyfta fram förhållandena i de nordliga regionerna inom EU och understryka Rysslands roll som partnerland.

Under vårt ordförandeskap genererade vi en del resultat och verksamheten kring den nordliga dimensionen har nu pågått i sex år. Geografiskt sett täcker den nordliga dimensionen in Östersjö- och Ishavsområdet samt nordvästra Ryssland. Där ingår alltså EU-länderna Tyskland, Polen, Sverige, Danmark, Estland, Lettland och Litauen förutom Finland. Det handlar om ett marknadsområde med mer än hundra miljoner invånare. Här bör dock understrykas att

den nordliga dimensionen är ett samlat program för hela unionen och att bl.a. Belgien, Holland, Storbritannien och Frankrike har varit med och finansierat till exempel miljöprojekt. Dessutom är partnerländerna (Ryssland, Norge och Island), observatörländerna (USA och Kanada), de regionala organen (Östersjörådet, Barents euroarktiska råd, Arktiska rådet, Nordiska ministerrådet), internationella finansinstitut (EBRD, NIB, EIB), lokala aktörer, företag, forskarsamhällen och fristående organisationer med. När man dessutom räknar med EU:s egna finansiella instrument (TACIS, INTERREG och PHARE) räcker aktörerna gott och väl till.

Den gällande handlingsplanen sträcker sig över 2004—2006 och har ett omfattande inne-

håll. Det täcker in fem delområden: 1) ekonomi, näringsliv och infrastruktur, 2) mänskliga resurser, utbildning, kultur, vetenskaplig forskning och hälso- och sjukvård, 3) miljö, kärnsäkerhet och naturresurser, 4) gränsöverskridande samarbete och regional utveckling och 5) rättsliga och inrikes frågor.

Handlingsplanen har en lång uppräkningslista av aktiviteter inom respektive sektorer. Det finns två partnerskapsprogram: miljöpartnerskapet som funnits sedan 2000 och partnerskapet när det gäller folkhälsa och social välfärd som inrättades 2003. Partnerskapen hör, som statsrådet påpekar i sin skrivelse, till de bästa resultaten av den nordliga dimensionen. Dessutom finns det en handlingsplan (NeDAP) för den nordliga dimensionen.

Ryssland

Den nordliga dimensionen har främst inriktats på Ryssland och projekt med Ryssland. I och med EU-utvidgningen har fokuseringen på Ryssland förstärkts.

Formellt sett sker det officiella samarbetet mellan EU och Ryssland inom Ramen för ett partnerskaps- och samarbetsavtal (Partnership and Cooperation Agreement, PCA). Den första tioårsperioden går ut 2007 och kommer därefter att förlängas med ett år i taget om inte parterna avtalar om någonting annat. Avtalet täcker in handelsrelaterat och ekonomiskt samarbete, samarbete inom områdena vetenskap och teknik, energi, miljö, transporter, rymdteknik och en del andra civila sektorer, politisk dialog och samarbete i rättsliga och inrikes frågor.

År 2003 avtalade EU och Ryssland om fyra områden för fördjupat samarbete. Förhandlingarna pågår fortfarande om de fyra områdena: 1) ekonomi, 2) frihet, säkerhet och rättvisa, 3) utrikes säkerhet och 4) forskning, utbildning och kultur. Även om Ryssland på grund av sin särskilda status inte ingår i EU:s ordinarie grannskapspolitik är det tänkt att det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (European Neighbourhood and Partnership Instrument ENPI) som enligt planerna införs inom ra-

men för Agenda 2007 också ska tillämpas på samarbetet med Ryssland.

Trots att det formella ramverket för samarbetet har avancerat tämligen långsamt har det ekonomiska samarbetet mellan EU och Ryssland utvecklats snabbt. EU:s samarbete med Ryssland har omstrukturerats och fördjupats i många hänseenden sedan de första åren av den nordliga dimensionen. Inom det ekonomiska samarbetet har EU blivit Ryssland viktigaste handelspartner. Redan nu står EU för drygt 50 procent av den totala ryska handeln. För EU är Ryssland den femte största handelspartnern. Också handeln mellan Finland och Ryssland har utvecklats minst lika gynnsamt. I dagsläget är Ryssland vår tredje största handelspartner och kommer att toppa vår handelsstatistik om några år, förutsatt att utvecklingen fortsätter i samma snabba takt. Många har dock lyft ett varnande finger för att våra kunskaper om Ryssland håller på att bli en sinande resurs. Det behövs språkkunniga handelsproffs men också folk som kan den ryska marknaden och affärslivet i Ryssland. Redan nu råder det brist på den typen av personer.

Ryssland håller på och förhandlar om ett WTO-medlemskap, vilket kommer att göra sitt till för de ekonomiska relationerna. Om överläggningarna fortskrider som väntat kan Ryssland vara medlem redan nästa år.

Nuläge

Den nordliga dimensionen är fortfarande ett relativt ungt program och vissa initialsvårigheter har inte kunnat undvikas. Handlingsplanen har kritiserats för att vara otydlig och sakna konkreta förslag. Dessutom hade den nordliga dimensionen behövt tydligare fokus och högre profil. Många anser att programmet mest sysslar med att göra inventarier och ägna sig åt befintliga projekt som dessutom skulle genomföras utan hjälp från den nordliga dimensionen. Det har setts som en brist att programmet har varken egen finansiering eller genomförande- och uppföljningsorganisation.

Ryssland har betraktat den nordliga dimensionen som ett internt program i EU och har inte visat någon större aktivitet för att föra det fram-

åt. Den ryska centralförvaltningen har nästan inte alls velat skjuta till medel eller lånegarantier för projektet.

Näringslivet har inte i någon större omfattning anammat den nordliga dimensionen. Det har ansetts att programmet inte tar fasta på att främja handeln utan snarare tar sikte på att avhjälpa de brister som näringslivet i vilket fall som helst inte har haft intresse för.

Det har funnits en lång rad aktörer och finansieringen har kommit från många olika källor. Å andra sidan har de sakkunniga också understrukt att den nordliga dimensionen spelar en viktig politisk roll för att lyfta fram partnerskapet mellan de nordliga områdena och Ryssland. De anser därför att finansieringsfrågorna inte ska vara det viktigaste elementet i projektet.

Trots den omfattande handlingsplanen har verksamheten mestadels varit inriktad på miljösektorn. Handlingsplanen överlappar också PCA och de kommande fyra samarbetsområdena i avtalet. Vilken verksamhet hänför sig till EU, vilket arbete faller på de övriga regionala aktörerna, vad innebär vårt bilaterala samarbete med Ryssland och vad innebär eller bör den nordliga dimensionen innefatta? Det brådskar med en nationell utredning av var gränsen går i dessa fall, understryker utskottet.

Framtiden

Trots kritiken ovan har det nordliga konceptet fungerat bättre än bilden utåt, framgår det av utfrågningen av de sakkunniga. Den nordliga dimensionen anses fortfarande vara nödvändig trots att planen bör ses över. Detta är nödvändigt redan av den anledningen att förhållandena har förändrats en hel del under den nuvarande handlingsplanen på grund av EU-utvidgningen.

I likhet med statsrådet anser utskottet att det är av största vikt för det fortsatta arbetet med den nordliga dimensionen att Ryssland involveras mer och får vara med redan på planeringsstadiet. Detta gäller givetvis också de övriga partner- och observatörsländerna. Den nordliga dimensionen är en samarbetsprocess som kan generera gemensamma projekt också i andra regioner än bara Ryssland. Detta understryks av det faktum

att Ryssland också har blivit aktivare när det gäller direkta investeringar. Projektet kommer trots allt att företrädesvis gälla nordvästra Ryssland.

De sakkunniga har påpekat att den nordliga dimensionen i framtiden kunde vara den regionala manifestationen av de fyra samarbetsområdena som EU och Ryssland har kommit överens om. Som utskottet säger ovan täcker de fyra områdena mycket väl in de nuvarande sektorerna i den nordliga dimensionen. Också näringslivet ställer sig bakom den typen av regionalt samarbete på mikronivå. Men tillför detta den nordliga dimensionen den profilhöjning och den fokus som behövs? Dessutom bör man beakta att åtgärderna kan komma att inriktas alltför mycket på konstellationen EU—Ryssland och utestänger övriga partnerländer och internationella finansinstitut.

Den nordliga dimensionen bör i första hand koncentrera sig på de teman som klart och tydligt är av stort intresse för de berörda regionerna. Detta gäller de redan aktiva partnerskapen, miljöpartnerskapen och partnerskapet när det gäller folkhälsa och social välfärd, men det finns också en potential inom energisektorn, logistiken, infrastrukturen och vetenskapligt samarbete till exempel genom underlättat gränsöverskridande student- och forskarutbyte mellan universiteten och högskolorna. Dessa sektorer är också en bra grund för nya projekt. Målet bör vara att generera genuin ekonomisk aktivitet. Den nordliga dimensionen kan aldrig bli ett fungerande koncept bara med EU-finansiering och donationer från staterna. En av de stora frågorna i det fortsatta arbetet kommer alltså att vara att i större omfattning engagera näringslivet i den nordliga dimensionen.

Enligt vad utskottet har erfärut förefaller en modell enligt det nuvarande konceptet att kunna fungera också framöver. Ändå är det viktigt att aktivare främja, samordna och bevaka möjligheterna att inrätta nya partnerskap. Statsrådet menar att de regionala råden bör få en större roll på det praktiska planet. Utskottet menar att också kommissionen bör bli aktivare. Kommissionen kunde med fördel ha ett eget avskalat team för den nordliga dimensionen som utan hinder av

gränserna mellan generaldirektoraten kan bistå projekt inom olika sektorer, söka partnerländer och finansiärer och hjälpa till med projektarbete och projektuppföljning. Det skulle bidra till bra nätverk, samordnad verksamhet och effektivare tillämpning av konceptet.

Statsrådet utgår från att den nordliga dimensionen framöver ska finansieras genom grannskaps- och partnerskapsinstrumentet. Finansieringsinstrumentet är ännu inte färdigt förhandlat och det finns inga erfarenheter av hur det fungerar. Det står dock klart att instrumentet kommer att täcka in ett stort antal projekt med flera av EU:s grannländer och att projekt inom den nordliga dimensionen bara kommer att stå för en liten del. Om grannskaps- och partnerskapsinstrumentet förefaller att bli det enda realistiska finansiella underlaget bör målet vara att det inom instrumentet avsätts särskilda medel för den nordliga dimensionen, framhåller utskottet. Vi får inte glömma att EU-finansieringen bara står för en del av projektpengarna. Utöver EU behövs också internationella finansinstitut och nationella medel, som i större grad kunde inriktas på att bli gemensam finansiering för offentlig och privat sektor, public—private. Reningsverket i S:t Petersburg är ett bra exempel på hur finansieringen kan ordnas.

Statsrådet anser att det fortsatta arbetet med den nordliga dimensionen bör bygga på ett mer politiskt ramdokument och inte på en handlingsplan av det nuvarande slaget. Statsrådet går inte närmare in på vad ett ramdokument ska innefatta. Inte heller utskottet anser det vara motiverat att satsa på en omfattande handlingsmodell av nuvarande typ som innehåller mycket få konkreta förslag. Men utskottet är inte fullständigt övertygat om att ett mer politiskt dokument tillför den nordliga dimensionen den nödvändiga

praktiska förankringen. För framtiden är det viktigt att besluten om de viktigaste målen och instrumenten fattas på högsta möjliga politiska nivå.

Finland förväntas framöver visa större aktivitet och komma med nya idéer. De slutliga besluten förväntas komma under det finländska ordförandeskapet. Om det ska ge konkreta resultat måste intensiva förhandlingar starta redan nu.

Utlåtande

Ekonomiutskottet meddelar

- att utskottet anser att det behövs en plan för den nordliga dimensionen. Den bör dock läggas upp på det sätt som framgår av utlåtandet.

- att den nordliga dimensionen behöver både stöd och beslut på hög politisk nivå samt en tydligare strategi och finansiering.

- att tonvikten bör läggas framför allt på teman kring de nordliga områdena, projekt inom områdena forskning och kompetens, energi, miljö, social- och hälsovård, logistik och infrastruktur.

- att det är viktigt att inte bara Ryssland utan också stora EU-länder som Tyskland och Polen liksom också näringslivet involveras mer i arbetet redan på planeringsstadiet.

- att kommissionen bör bli effektivare och tydligare i genomförandet och uppfyllningen av den nordliga dimensionen.

Helsingfors den 17 mars 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Jari Leppä /cent
medl. Arto Bryggare /sd
Sari Essayah /kd
Klaus Hellberg /sd
Seppo Lahtela /cent
Klaus Pentti /cent

Martin Saarikangas /saml
Sari Sarkomaa /saml
Juhani Sjöblom /saml
Oras Tynkkynen /gröna
ers. Simo Rundgren /cent
Jan Vapaavuori /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulolesi
utskottsråd Eelis Roikonen.