

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2005 rd

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

**Statsrådets utredning med anledning av grann-
skapspolitiken efter Europeiska unionens ut-
vidgning**

**Statsrådets utredning med anledning av EU:s
nordliga dimension**

Till statsrådet och stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Med stöd av 97 § 1 mom. i grundlagen fick riksdagens utrikesutskott den 11 november 2004 från statsrådet en utredning med anledning av grannskapspolitiken efter Europeiska unionens utvidgning (USP 29/2004 rd) och den 1 december 2004 en utredning med anledning av EU:s nordliga dimension; Finlands utgångspunkter för det fortsatta arbetet (USP 36/2004 rd). Stora utskottet behandlar den nordliga dimensionen under ärendenummer E 131/2004 rd.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- talman Paavo Lipponen
- statsminister Matti Vanhanen

- utrikesminister Erkki Tuomioja
- rådgivare i EU-ärenden Helena Tuuri, specialmedarbetare Johan Schalin och specialmedarbetare Jonna Partanen, statsrådets kansli
- biträdande avdelningschef Ritva Koukku-Ronde, enhetschef Maimo Henriksson, enhetschef Laura Kakko och enhetschef Antti Turunen, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Asta Niskanen, finansministeriet
- kabinettchef Timo Pesonen, Europeiska kommissionen
- specialforskare Arkady Moshes och forskare Hiski Haukkala, Utrikespolitiska institutet
- politices doktor Christer Pursiainen.

UTREDNINGEN

År 1997 lade Finland fram ett initiativ för att förbättra EU:s yttre förbindelser och regionala sam-

arbete i de nordliga närområdena. Den nordliga dimensionen införlivades i EU:s politik för yttre

förbindelser 1999 i och med att Europeiska rådet antog riktlinjer för den nordliga dimensionen. Sedan den nordliga dimensionen införlivats i EU:s politik för yttre förbindelser övertogts ansvaret av Europeiska kommissionen och rådets ordförandestat. Senare har det också sammanställts två handlingsplaner för den nordliga dimensionen. Den gällande planen (perioden 2004—2006) går ut under Finlands EU-ordförandeskap senare hälften av 2006.

Den bärande tanken i den nordliga dimensionen är att samordna unionens politik för nordvästra Ryssland. I den nordliga dimensionen ingår två partnerskapsinitiativ: miljöpartnerskapet (2000) och partnerskapet när det gäller folkhälsa och social välfärd (2003). Partnerskapen är öppna för aktörer utanför EU, för internationella organisationer, institut för utvecklingsfinansiering och tredjeländer. Till exempel Norge deltar

aktivt i partnerskapsprogrammen. Internationella institut för utvecklingsfinansiering har spelat en framträdande roll för finansieringen av miljöpartnerskapet.

I takt med att EU har utvidgats har satsningarna på en europeisk grannskapspolitik ökat. Grannskapspolitiken ska systematiskt täcka in de europeiska grannarna, länderna i Medelhavsområdet och i Östeuropa inbegripet Kaukasien. Grannskapspolitiken genomförs med hjälp av handlingsplaner för respektive länder. Ryssland omfattas inte av grannskapspolitiken utan landet har sin egen speciella EU-relation. Samarbetet EU—Ryssland ska finansieras med grannskaps- och partnerskapsinstrument som ersätter bl.a. det finansiella instrumentet för tekniskt bistånd till Ryssland och Östeuropa (TACIS) och det finansiella instrumentet till Medelhavsländerna (MEDA).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Den nordliga dimensionen ingår i EU:s yttre förbindelser

Utrikesutskottet påpekar att den nordliga dimensionen inte bör ses som ett självständigt politikområde. Om förutsättningarna för en fortsatt utveckling över lag ska kunna bedömas måste den nordliga dimensionen analyseras som ett led i en större utveckling av EU:s yttre förbindelser. Därför behandlar utskottet i detta utlåtande inte bara statsrådets utredning med anledning av EU:s nordliga dimension (E 131/2004 rd) utan också statsrådets utredning med anledning av grannskapspolitiken efter Europeiska unionens utvidgning (USP 29/2004 rd).

Efter utvidgningen har EU satsat på en ny grannskapspolitik som ska ge samarbetet med grannländerna en mer samordnad ram och nya finansiella mekanismer. Det är viktigt att handlingsplanerna är flexibla, anser utskottet och framhåller vidare vikten av att planerna utvärderas regelbundet för att utvecklingen i respektive

länder ska kunna beaktas fullt ut. I detta sammanhang hänvisar utskottet till utredning om EU:s grannskapspolitik visavi Ukraina, Moldova och Vitryssland¹ som gjorts på uppdrag av utskottet.

Den nordliga dimensionen är en oskiljaktig del av relationerna mellan EU och Ryssland. Mycket snart efter EU-medlemskapet lade Finland fram ett initiativ om en politik för den nordliga dimensionen, och initiativet bottnade i behovet av att utveckla EU:s Rysslandspolitik. Genom det finländska EU-medlemskapet fick EU sin första yttre gräns mot Ryssland. När EU och Ryssland fick en gemensam gräns uppstod ett tydligt behov av EU-insatser för nordvästra Ryssland. På ett praktiskt plan har den nordliga dimensionen varit en konkret manifestation i nordöstra Ryssland av samarbetet mellan EU och Ryssland.

¹ Rapport från utrikespolitiska institutet 31.3.2004 "Beyond Big Bang — The Challenges of EU's Neighbourhood Policy in the East"

De tio senaste åren har samarbetet mellan EU och Ryssland utvecklats avsevärt. EU och Ryssland har ett systematiskt umgänge med varandra, partnerskaps- och samarbetsavtalet är en stabil avtalsgrund och förhandlingar om genomförandet pågår inom fyra områden (ekonomi, rättsliga och inrikes frågor, extern säkerhet samt forskning, utbildning och kultur). Utskottet hänvisar också till sina tidigare ståndpunkter och framhåller att en målinriktad förbättring av relationerna mellan EU och Ryssland kräver konkreta och framsynta politiska mål. Annars riskerar samarbetet att stupa på sina egna processer utan att det politiska trycket till följd av de konkreta målen kan nyttiggöras. Det behövs en tydlig och konkret vision för hur relationerna mellan Ryssland ska utformas. Utrikesutskottet anser att exempelvis ett gemensamt frihandelsområde kan spela en framträdande roll för EU:s och Rysslands långsiktiga mål i en kommande vision.

Den nordliga dimensionen är en konkret manifestation i nordvästra Ryssland av EU:s Rysslandspolitik. Ändå är det enligt utskottet viktigt att den nordliga dimensionen får vara en självständig del av unionens yttre förbindelser för att partnerskapsmodellen, deltagande från tredje länders och organisationers sida, ska kunna fortsätta och att den nordliga dimensionen inte schabblas bort i de normala satsningarna på relationerna mellan EU och Ryssland, till exempel när andra förhandlingar drar ut på tiden eller försvåras.

Vad innebär den nordliga dimensionen

Partnerskapen är viktiga och konkreta resultat av den nordliga dimensionen, påpekar utrikesutskottet. I synnerhet miljöpartnerskapet, som är det äldsta av de två partnerskapen, har genererat betydande resurser till att avhjälpa miljöproblemen i sydvästra Ryssland, bl.a. till kärnsäkerhet och rening av avloppsvatten i S:t Petersburg. Miljöpartnerskapet har visat att det är en fungerande modell i den nordliga dimensionen att förankra icke-EU-partner i de nordliga projekten. Också partnerskapet när det gäller folkhälsa och social välfärd är viktigt och utskottet understry-

ker att båda partnerskapen är angelägna för Finlands nationella intressen. Finland bör utan vidare aktivt stödja projekten också framöver och vara berett att lägga fram nya partnerskapsförslag.

En fråga för sig är hur den nordliga dimensionen förhåller sig till organisationerna i det berörda området (Östersjöstaternas råd, Barents euroarktiska råd, Arktiska rådet, Nordiska ministerrådet). Enligt vad utskottet har erfaren deltar organisationerna aktivt i planeringen och genomförandet av den nordliga dimensionen. Också kommissionen har lyft fram organisationernas roll.

Med hänvisning till inkommen utredning framhåller utrikesutskottet att ett av de stora problemen med den nordliga dimensionen är att den ryska administrationen har varit så tandlös i projekten trots att den politiska ledningen i Ryssland har ställt sig bakom handlingsplanen. Utskottet påpekar också att det finns ett intresse för den nordliga dimensionen i Ryssland, men enligt vad utskottet har fått reda på är inte det ryska utrikesministeriet odelat positivt inställt till programmet. Särskilt i fråga om handlingsplanerna har det från rysk sida ansetts att förhandlingarna om genomförandet har varit otillräckliga. Dessutom har Ryssland uppfattat sig som objekt, och inte som en jämbördig partner. Rysslands inställning har på många sätt försvårat möjligheterna att utveckla den nordliga dimensionen.

Finlands aktivitet

Utskottet har den uppfattningen att den nordliga dimensionen inte heller bland EU-länderna har en fast förankrad klangbotten. Om den nordliga dimensionen ska utvecklas måste regeringen vara aktiv och ta initiativ på högsta politiska nivå. Den nordliga dimensionen är inte tillräckligt väl förankrad i EU:s yttre förbindelser, och utvecklingsinitiativen kan därför inte överlåtas helt och hållet åt kommissionen och dess aktivitet. Den nordliga dimensionen är ett horisontellt politikområde, det vill säga de materiella frågorna ingår i flera kommissionärers befogenheter,

och inte minst av den orsaken behövs enskilda länder som Finland för att trycka på med en övergripande politik.

Det faktum att det krävs aktivitet från finländsk sida för att den nordliga dimensionen ska få luft under vingarna betyder i sig inte att den nordliga dimensionen är en misslyckad del av unionens yttre förbindelser. Det är ingenting ovanligt, snarare förväntat, att en medlemsstat som lagt fram ett initiativ tar på sig en aktiv roll för att driva på politiken. Utskottet anser det uppenbart att frånvaron av aktiva insatser från hög politisk nivå i värsta fall kan tolkas så att Finland inte längre anser det nödvändigt att satsa på den nordliga dimensionen. Finlands EU-ordförandeskap, då handlingsplanen för den nordliga dimensionen ska ses över, och förberedelserna inför ordförandeskapet är ett utmärkt tillfälle för Finland att vidareutveckla den nordliga dimensionen. Finlands ordförandeskap är av avgörande betydelse för den fortsatta utvecklingen av den nordliga dimensionen, allt medan de övriga EU-staterna förefaller att förvänta sig både visioner och ledarskap från finländskt håll. Regeringen måste gripa chansen och utnyttja den fullt ut, framhåller utrikesutskottet. Vidare är det viktigt att dialogen förs på hög nivå med EU-staterna, också från fackministrarnas sida.

Regeringen har målmedvetet både på det politiska planet och på tjänstemannanivå inlett en dialog med Ryssland om den nordliga dimensionen. Utskottet omfattar synen att ett genuint intresse från rysk sida skulle medverka till att väcka större intresse för den nordliga dimensionen i EU. Utskottet vill framhålla att ett genuint intresse från Rysslands sida som också inbegriper centralförvaltningen spelar en framträdande roll för det fortsatta arbetet med den nordliga dimensionen och för hur planerna utfaller.

Enligt utrikesutskottet är det viktigt att den nordliga dimensionen får en relevant institutionell ram. Samtidigt påpekar utskottet att en parlamentarisk dimension kan bidra till att ge den nordliga dimensionen en större roll och höja profilen. Genomförd på rätt sätt kan en parlamentarisk dimension öka genomslaget i EU-staterna och i partnerskapsländerna. Det parlamentariska

samarbetet bör i mån av möjlighet dra nytta av det befintliga parlamentariska samarbetet i de regionala råden.

EU-utvidgningen och Ryssland

EU-utvidgningen har ändrat villkoren för den nordliga dimensionen på många olika sätt. Före utvidgningen var gränsen mellan Finland och Ryssland den enda gemensamma gränsen mellan unionen och Ryssland. Efter utvidgningen har fem EU-stater gemensam gräns med Ryssland (Finland, Estland, Lettland, Litauen och Polen). Utnyttjad på rätt sätt kan denna förändring medverka till att ge den nordliga dimensionen större genomslagskraft. Vid sidan av ett ökat ryskt intresse för frågan är det av största vikt att den nordliga dimensionen väcker större intresse i EU. Större satsningar på den nordliga dimensionen förutsätter aktivare samverkan i EU med bl.a. Östersjöländerna. Extra viktigt är det att projektet får kraftfullt stöd från Tyskland, Sverige och Polen.

Utskottet håller med om att en konkretisering av det fortsatta arbetet kräver ett nytt partnerskapsprogram. Enligt uppgifter till utskottet kunde ett nytt partnerskapsprogram med fördel starta inom området logistik. Också samarbete inom utbildning och vetenskap vore värdefullt. Den nordliga dimensionen kan dessutom vara ett ypperligt komplement till de fyra områdena för fördjupat samarbete mellan EU och Ryssland. Utskottet uttalar sig inte om vilka sektorer nya partnerskap bör inriktas på, men framhåller att det behövs ett partnerskap som Ryssland uppfattar som meningsfullt och som är till större nytta också bland EU-länderna. De nuvarande partnerskapen är mycket tydligt inriktade på Finlands närområden. Ett mer långsiktigt partnerskap, till exempel bättre trafikförbindelser mellan nordvästra Ryssland och EU kan medverka till att ge den nordliga dimensionen större politiskt genomslag. För det fortsatta arbetet med frågan inom EU är det A och O att det politiska stödet för den nordliga dimensionen breddas.

Ryska federationen har ett uttalat överskott i sin budget och är inte beroende av utländskt bi-

stånd eller utländska lån. Därför måste ett nytt partnerskapsprogram inriktas på en sektor som också ger Ryssland ett genuint mervärde. Samtidigt som Ryska federationen i finansiellt hänseende är stark saboteras möjligheterna att få internationellt finansiellt stöd till projektet av federationens ovilja att ge regionerna statliga garantier för upplåning. Det är önskvärt att man också framöver försöker komma åt denna brist, framhåller utskottet. Vidare är det angeläget att den ryska lokalförvaltningen får bättre förutsättningar att delta i projekt inom ramen för den nordliga dimensionen.

Regional dimension

Enligt utskottet är det inte befogat att den nordliga dimensionen bara koncentreras till Östersjöområdet, som en del har föreslagit. Det ligger inte i Finlands intresse att avgränsa den nordliga dimensionen genom att direkt från början utesluta områden som Barents och Kolahalvön. Områdena har nämligen varit av stort intresse för tredjeländer som är engagerade i den nordliga dimensionen. Om fokus bara sätts på Östersjön ger det intrycket av att EU efter utvidgningen vänder sig inåt. Östersjön är självfallet fortfarande ett viktigt element i den nordliga dimensionen och den stora ekonomiska potentialen i området bör tas till vara i de anknyttande projekten.

Det arktiska samarbetet och Barentsområdet är av stort intresse för USA och Kanada. Det arktiska området spelar en extra stor roll bl.a. för hanteringen av klimatförändringen och i energifrågor. Den nordliga dimensionen ger USA och Kanada utmärkta tillfällen att delta i projekt och partnerskap. Enligt utrikesutskottet är det viktigt att kopplingen ytterligare förstärks. I detta sammanhang hänvisar utskottet till sitt utlåtande (UtUU 3/2005 rd) om Finlands mål för EU-politiken, där EU:s transatlantiska förbindelser behandlas och utskottet förutsätter att de förstärks.

EU-utvidgningen gav Ryssland inte bara fler EU-grannar utan flyttade också fokus i EU:s östpolitik längre söderut. Inte minst Ukraina intar en framträdande roll i EU:s yttre förbindelser.

Efter utvidgningen har EU formulerat en ny grannskapspolitik som mer systematiskt tar sikte på EU:s gränsgrannar. Ryssland ingår inte i grannskapspolitiken utan har sin särskilda relation med EU. Det finns all anledning att backa upp grannskapspolitiken. Det faktum att länder som Ukraina fått större betydelse för EU innebär inte att den nordliga dimensionen åsidosätts. Utvecklingen understryker ett generellt behov att mer lyfta fram och tillföra EU:s grannar i öst större resurser.

Finansiering

Utrikesutskottet påpekar att utvidgningen och en fungerande grannskapspolitik kräver större resurser för samarbetet med unionens grannar i öst. Disproportionen i jämförelse med samarbetet med Medelhavsländerna är uppenbar, och östsamarbetet kräver i relation till detta större resurser. De ökande behoven hos partnerländer som Ukraina kräver att resurserna för samarbetet med EU:s östra grannar ökar. Utskottet ställer sig bakom regeringens ambitioner att stärka finansieringen av grannskaps- och partnerskapsinstrumenten och anser liksom regeringen att finansieringen av det gränsöverskridande samarbetet måste förtydligas. För Finland är det extra viktigt att samarbetet EU—Ryssland får adekvat finansiering. I detta sammanhang hänvisar utskottet till sitt utlåtande (UtUU 6/2004 rd) från den 8 december 2004 om EU:s nya budgetplan.

I Finland har det diskuterats om det behövs ett extra anslag för den nordliga dimensionen i EU:s budget. Utskottet menar att det viktigaste är att det finns tillräckligt många olika finansieringsmöjligheter och att det är onödigt att införa konstlade avgränsningar. Vidare påpekar utskottet att de många olika finansieringsmöjligheterna har varit till fördel för den nordliga dimensionen. Tack vare flera olika finansieringssätt, EU-program, internationella finansinstitut och Europeiska investeringsbanken, kan den nordliga dimensionen också inbegripa projekt med mycket stor ekonomisk tyngd. Om projekten tillgodoser ett genuint behov förefaller det att finnas många möjligheter att finansiera dem. Miljö-

**UtUU 5/2005 rd — E 131/2004 rd, USP 29/2004 rd,
USP 36/2004 rd**

partnerskapet är ett bra exempel på detta. Redan av trovärdighetsskäl är det viktigt att också Finland räknar med att ta på sig ett betydande finansiellt ansvar för projekt inom den nordliga dimensionen.

Utlåtande

Utrikesutskottet meddelar

att utskottet omfattar regeringens ståndpunkter med anmärkningarna ovan och förutsätter att regeringen håller utskottet väl informerat om den fortsatta utvecklingen av den europeiska grannskapspolitiken och den nordliga dimensionen.

Helsingfors den 6 april 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Aulis Ranta-Muotio /cent
medl. Ulla Anttila /gröna
Jouni Backman /sd
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Eero Lankia /cent
Suvi Lindén /saml

Petri Neittaanmäki /cent
Aila Paloniemi /cent
Maija Perho /saml
Suvi-Anne Siimes /vänst
Jari Vilén /saml
Ben Zyskowicz /saml
ers. Antti Kaikkonen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Jukka Salovaara.