

ITÄ-20 Kantanen Olli

13.02.2009
JULKINEN

*Eduskunta
Suuri valiokunta
Ulkoasiainvaliokunta*

Viite

Asia

Komission itäinen kumppanuus -tiedonanto

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti muistio komission itäinen kumppanuus-tiedonannosta ja puheenjohtajamaan suunnitelmista sen käsittelemiseksi neuvostossa keväällä 2009. Muistion sisältämät kannat on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 9.12.2008.

Osastopäällikkö

Nina Vaskunlahti

LIITTEET

Asiasanat	ENP
Hoitaa	UM
Tiedoksi	EUE, MMM, OPM, SM, TEM, TH, VM, VNEUS, YM

ITÄ-20 Kantanen Olli

11.02.2009
JULKINEN

Asia

Komission Itäinen kumppanuus -tiedonanto

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Tarkoitus

Eduskunnan informointi komission Itäinen kumppanuus-tiedonannosta ja EU-ministerivaliokunnan 9.12.2008 hyväksymistä linjauksista.

Tiedottaminen puheenjohtajamaan suunnitelmista koskien käsittelyä neuvostossa keväällä 2009.

Käsittelyvaihe

Komissio antoi 3.12.2008 tiedonannon itäisestä kumppanuudesta. Brysselin Eurooppa-neuvosto (11.-12.12.2008) totesi itäisen kumppanuuden tarjoavan mahdollisuuden vahvistaa EU:n politiikkaa Euroopan naapuruuspolitiikan itäisiä kumppaneita kohtaan kahden- ja monenvälisissä puitteissa sekä täydentää muita olemassa olevia yhteistyöhankkeita unionin naapurustossa. Eurooppa-neuvosto antoi neuvostolle tehtäväksi tutkia komission tiedonantoa ja raportoida siitä maaliskuun 2009 Eurooppa-neuvostolle. Itäinen kumppanuus käynnistettäisiin Tshekin puheenjohtajakaudella järjestettävässä huippukokouksessa kumppanimaiden kanssa.

Unionin tämänhetkinen puheenjohtajamaa Tshekki on esittänyt seuraavan suunnitelman itäisen kumppanuuden käsittelystä neuvostossa:

- Helmi- ja maaliskuussa yleisten asiain ja ulkosuhteiden neuvostossa (YAUN) osana maaliskuun Eurooppa-neuvoston valmistelua.
- Maaliskuussa Eurooppa-neuvostossa, jossa tavoitteena lyhyet päätelmät ja erillinen julistusteksti.
- Toukokuussa (7.5.2009) itäinen kumppanuus-huippukokous kumppanimaiden kanssa Prahassa.

Ensimmäisen ministeritason keskustelun itäisestä kumppanuudesta käydään helmikuun YAUN:in yhteydessä. Maaliskuussa Eurooppa-neuvostossa puheenjohtajan tavoitteena on lyhyet päätelmät, joissa hyväksytään itäisen kumppanuuden yleinen kehys ja konsepti. Päätelmien liitteeksi puheenjohtaja suunnittelee yksityiskohtaisempaa poliittista julistusta, joka sisällön työstäminen on määrä aloittaa helmikuun YAUN:in jälkeen.

Asiakirjat:

doc. 16940/08

doc. 16941/08

(Komission itäinen kumppanuus-tiedonanto ja sen liite)

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Käsittelijä(t):

Ulkoasiainministeriö/ITÄ-20, Olli Kantanen p.16055604

Suomen kanta/ohje:

- Itäisiä kumppanimaita, Armeniaa, Azerbaidzhania, Georgiaa, Moldovaa, Ukrainaa ja Valko-Venäjää, tulee kannustaa poliittisissa ja taloudellisissa uudistuksissa.
- Komission tiedonannon esitykset ovat kunnianhimoisia. Ne luovat hyvän pohjan jatkotyölle EU:n ja kumppanimaiden suhteiden tiivistämiseksi.
- Itäisten kumppanimaiden suhteita unioniin tulee syventää kunkin maan omien edellytysten mukaan, eriyttämisperiaatetta kunnioittaen.
- Taloudellisen integraation syventäminen itäisten kumppanimaiden kanssa on tavoiteltavaa. Kannatamme vapaakauppaelementin sisältävien assosiaatiosopimusten aikaansaamista koko maaryhmän kanssa. Sopimusten aikataulu, tarkempi sisältö ja toteutettavuus tulee arvioida maakohtaisesti komission laatimien toteutettavuustutkimusten pohjalta.
- Liikkuvuuden helpottamiseen ja turvallisuuden lisäämiseen liittyen viisumikysymyksissä tulee edetä maakohtaisesti, viisumihelpotuksista EU:ssa sovitun yhteisen lähestymistavan pohjalta. Viisumihelpotus- ja takaisinottosopimusten toimeenpanosta voidaan edetä viisumivapausdialogiin ja sitä kautta kohden mahdollista viisumivapautta. Sopimuskumppaneilta on vaadittava vastavuoroisuutta. Samalla tulee tehostaa korruption, järjestäytyneen rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton torjuntaa.
- Monenvälisessä yhteistyössä itäisen kumppanuuden on tarjottava ratkaisuja, jotka tuovat lisäarvoa olemassa oleviin järjestelyihin. Monenvälisen yhteistyön tulee olla avointa kolmansille maille, kuten esimerkiksi Venäjälle ja Keski-Aasian maille, kaikilla relevanteilla aloilla.

- Kunnianhimoinen politiikka suhteissa itäisiin kumppanimaihin saattaa edellyttää lisäresursointia. Kun keskustelu rahoituksesta alkaa neuvostossa on varmistettava, ettei itäisiin kumppanimaihin suunnattava lisärahoitus vähennä ENPI -raja-alueyhteistyölle allokoituja varoja. On kuitenkin syytä ottaa huomioon rahoituskehyksen otsakkeen 4 liikkumavaran vähäisyys. Rahoituskysymys käsitellään erikseen normaalissa talousarviomenettelyssä. Unionin tulee entistä paremmin koordinoita hankkeitaan kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa.
- Itäistä kumppanuutta varten ei ole tarvetta luoda raskaita hallinnollisia rakenteita.
- Suomi tukee itäisen kumppanuuden virallista käynnistämistä korkealla tasolla keväällä 2009.

Pääasiallinen sisältö:

Komission itäinen kumppanuus-tiedonanto sisältää esityksiä Euroopan unionin ja itäisten kumppanimaiden, Armenian, Azerbaidžhanin, Georgian, Moldovan, Ukrainan ja Valko-Venäjän, suhteiden syventämiseksi sekä EU:n tuen lisäämiseksi kumppanimaiden yhteiskunnallisille ja taloudellisille uudistuspyrkimyksille. Itäinen kumppanuus vastaa osaltaan Euroopan unionin itäisten naapurien toiveisiin lähentyä unionia sekä unionin tavoitteeseen tukea demokraattista kehitystä ja vakautta EU:n itäisessä naapurustossa.

Suhteet Euroopan unionin itäiseen naapurustoon ovat nousseet keskeiselle sijalle unionin ulkosuhteissa. Euroopan naapuruuspolitiikan (ENP) avulla on vahvistettu Euroopan unionin ja sen kumppanimaiden suhteita sekä tuettu vakautta, turvallisuutta ja hyvinvointia unionin naapurustossa. Itäinen kumppanuus täydentää ja on jatkoa tälle työlle sekä erityisesti Suomen ja Saksan EU-puheenjohtajakausilla valmistellulle Euroopan naapuruuspolitiikan vahvistamiselle unionin itäisessä naapurustossa. Alun perin Puolan ja Ruotsin toukokuussa 2008 esittämä aloite itäisestä kumppanuudesta on osoittautunut oikea-aikaiseksi. Georgian kriisin seurauksena järjestetty Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous 1.9.2008 vauhditti itäisen kumppanuuden valmistelutyötä. Eurooppa-neuvoston aloitteesta komissio julkaisi 3.12.2008 tiedonannon itäisestä kumppanuudesta, jonka tarkoituksena on unionin suhteiden tiivistäminen Armenian, Azerbaidžhanin, Georgian, Moldovan, Ukrainan ja myös Valko-Venäjän kanssa, mikäli viimeksi mainittu on valmis etenemään demokratia- ja ihmisoikeusuudistuksissa. Venäjä ei kuulu ENP:n eikä itäisen kumppanuuden piiriin. EU ja Venäjä ovat sopineet kehittävänsä yhteistyötään strategisen kumppanuuden pohjalta. Itäistä kumppanuutta toteutetaan rinnakkain EU:n ja Venäjän strategisen kumppanuuden kanssa. Venäjän kanssa tehtävää hankeyhteistyötä rahoitetaan jatkossakin samalla eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineellä (ENPI) kuin Euroopan naapuruuspolitiikkaa.

Komission tiedonannossa esitetään eriyttämisperiaatteeseen pohjautuen suhteiden vahvistamista itäisten kumppanimaiden kanssa sekä kahden- että monenvälisellä tasolla.

i) EU:n ja kumppanimaiden kahdenvälisten suhteiden syventämiseksi komissio esittää:

- Suhteiden sopimus pohjan vahvistamista neuvottelemalla uuden sukupolven assosiaatiosopimukset niiden kumppanimaiden kanssa, jotka ovat siihen valmiita ja halukkaita. Keskeisinä elementteinä uusiin assosiaatiosopimuksiin sisältyisi laaja-alaiset ja kattavat vapaakauppasopimukset. Uudet sopimukset edistävät kumppanimaiden lähentymistä unioniin luomalla tiiviimmän yhteyden EU:n lainsäädäntöön.

- Kumppanimaiden pidemmälle menevässä taloudellisessa yhdentymisessä unionin kanssa edetään asteittain ja luomalla syviä vapaakauppa-alueita (*deep and comprehensive free trade area, DCFTA*) heti, kun kumppanimaiden katsotaan edistyneen riittävästi. Lisäksi kumppanimaita kannustetaan keskinäisen vapaakauppanverkoston kehittämiseen, joka voisi pitkällä aikavälillä johtaa naapureiden muodostamaan talousyhteisöön (*Neighbourhood Economic Community*).
- Liikkuvuus- ja turvallisuussopimuksia (*Mobility and Security pact*), joiden avulla helpotettaisiin kumppanimaiden kansalaisten laillista matkustamista EU:n alueelle, tehostaen samalla korruption, järjestäytyneen rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton torjuntaa. Turvallisuuden osalta sopimukset kattaisivat myös mm. turvapaikkajärjestelyjen uudistamisen vastaamaan EU:n vaatimuksia ja rajaturvallisuusrakenteiden kehittämisen vastaamaan EU:n lainsäädännön asettamia vaatimuksia. Liikkuvuuteen liittyen viisumipolitiikassa edettäisiin asteittain niin, että viisumihelpotuksia lisättäisiin asetettujen ehtojen täytyttyessä. Etenemistä edesautettaisiin mm. yhteisörahoituksella. Helpotukset aloitettaisiin neuvottelemalla viisumihelpotus- ja takaisinottosopimuksista niiden maiden kanssa, joilla sopimuksia ei vielä ole. Toisena askeleena lisättäisiin joustoja ja mm. harkittaisiin luopumista Schengen-viisumimaksuista. Samalla Schengen-maat pyrkisivät laajentamaan viisumipalveluidensa saatavuutta. Viisumihelpotus- ja takaisinottosopimusten toimeenpanosta edettäisiin viisumivapausdialogiin, joka voisi asetettujen ehtojen täytyttyä johtaa viisumivapauteen. Tiedonannossa esitetään myös, että komissio selvittäisi työvoiman liikkuvuuteen liittyen EU:n hyötyjä ja haittoja, joita syntyisi työmarkkinoiden asteittaisesta avaamisesta.
- Energiaturvallisuuden lisäämistä erityisesti sisällyttämällä kattavat energiajärjestelyt maakohtaisesti tuleviin assosiaatiosopimuksiin sekä mm. sopimalla energiayhteistyötä, valvomalla kauttakulkuinfrastruktuurin turvallisuutta, saattamalla Ukrainan ja Moldovan kanssa käytävät energiayhteisöjäsenyysneuvottelut pikaisesti loppuun ja rohkaisemalla kumppanimaita osallistumaan *Intelligent Energy Europe* -ohjelmaan.
- Kumppanimaiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tukemista sopimalla alueellisesta politiikasta, vahvistamalla hallinnollista kapasiteettia kumppanimaissa EU-asiantuntemuksen avulla ja käynnistämällä alueellisia kehitysohjelmia, sekä edistämällä EU:n ja kumppanimaiden alueiden välistä suoraa yhteistyötä. ENPI- raja-alueyhteistyö tehtäisiin mahdolliseksi EU:n ulkorajojen lisäksi myös kumppanimaiden välisillä raja-alueilla.

Em. tavoitteiden saavuttamiseksi komissio esittää jokaisen kumppanimaan kanssa luotavaksi kattavaa institutionaalisen kehittämisen ohjelmaa (*Comprehensive Institution-Building programme, CIB*) maiden hallinnollisen kapasiteetin vahvistamiseksi.

ii) Monenvälisestä yhteistyön osalta komissio esittää:

Monenvälistä yhteistyötä, joka rakentuisi neljän temaattisen foorumin ympärille. Nämä olisivat 1. Demokratia, hyvä hallinto, vakaus. 2. Taloudellinen integraatio ja yhteensopivuus EU:n politiikkojen kanssa. 3. Energiaturvallisuus, ml. mm. oikeudellisten puitteiden luominen yksityisten sijoitusten edistämiseksi ja Kaspianmeren-Mustanmeren-EU:n energiakäytävän tukeminen. 4. Ihmisten väliset yhteydet, erityisesti kulttuuri-, koulutus-, tutkimus- ja mediayhteistyö, kumppaneiden maakohtaisten uudistuspyrkimysten tukemiseksi.

Monenvälistä yhteistyötä edistettäisiin ns. lippulaiva-aloitteiden (*flagship initiatives*) kautta. Näitä olisivat yhdennetty rajaturvallisuusohjelma; pk-yritysten rahoitusvälinen, alueellisten sähkömarkkinoiden, energiatehokkuuden ja uusiutuvien energianlähteiden edistäminen; eteläisen energiakäytävän kehittäminen; yhteistyö luonnonkatastrofien ja ihmisten aiheuttamien katastrofien estämiseksi, niihin varautumiseksi ja reagoimiseksi.

Tiedonannon liitteenä komissio on toimittanut myös työpaperin, joka sisältää yksityiskohtaiset ehdotukset itäisen kumppanuuden temaattisten foorumien toiminnasta ja selvittää itäisen kumppanuuden monenvälisen yhteistyön suhteen muihin alueellisiin ja kansainvälisiin ohjelmiin. Asiakirjaan sisältyy myös lista mahdollisista lippulaivaprojekteista ja arvio aloitteiden edellyttämistä resursseista.

Lisäksi komissio esittää ihmisten välisten yhteyksien edistämistä sekä kansalaisyhteiskunnan ja muiden hallitusten ulkopuolisten toimijoiden (mm. Euroopan parlamentti, kv.järjestöt ja rahoituslaitokset, liike-elämän edustajat) osallistumista temaattisten foorumien toimitaan. Kolmannet maat voisivat osallistua temaattisiin foorumeihin tapauskohtaisesti, aiheesta, maantiellisestä läheisyydestä ja taloudellisista yhteyksistä riippuen.

iii) Resursointi

Itäisen kumppanuuden ja sen sisältämien aloitteiden toteuttamisen komissio katsoo edellyttävän taloudellisen tuen lisäämistä. Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusinstrumentin (*European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI*) -rahoitus kumppanimaille on tällä hetkellä noin 450 milj. euroa vuodessa (vuonna 2008). Tiedonannossa määrää ehdotetaan nostettavaksi 785 milj. euroon vuoteen 2013 mennessä. Tämä edellyttää 350 milj. euron lisäystä vuosille 2010–2013 jo suunniteltuihin ENPI-varoihin. Myös ENPI:n nykyisen alueellisen itä-ohjelman varoja voitaisiin uudelleenohjata itäiselle kumppanuudelle. Rahoitusta suunniteltaessa tulisi pitää huolta siitä, ettei itäiseen kumppanuuteen suunnattava lisärahoitus ole pois ENPI -raja-alueyhteistyölle suunnatuista varoista etenkin Suomen ja Venäjän rajalla. Komission sisäinen valmistelutyö tarkemmista rahoitusesityksistä on vielä kesken.

Lisärahoitus käytettäisiin institutionaalisen kehittämisen ohjelmien toimeenpanemiseen kumppanimaiden hallinnollisen kapasiteetin vahvistamiseksi, kumppaneiden taloudellisen ja sosiaalisen koheesion sekä monenkeskisten foorumien työn tukemiseen ja lippulaivahankkeiden edistämiseen. Itäisen kumppanuuden toimeenpaneminen edellyttäisi myös henkilöstön lisäämistä erityisesti kumppanimaissa sijaitsevilla komission edustustoilla.

iv) Institutionaaliset puitteet

Itäistä kumppanuutta esitetään virallisesti käynnistettäväksi Tshekin puheenjohtajakaudella keväällä 2009 järjestettävässä huippukokouksessa.

Monenkeskiselle yhteistyölle esitetään nelitasoista organisaatiota. 1) Valtion ja hallitusten päämiestason kokoukset joka toinen vuosi. 2) Ulkoministerien vuosittain keväisin järjestettävät tapaamiset yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvoston kokousten yhteydessä sekä mahdolliset temaattiset sektoriministeritapaamiset. 3) Virkamiestason temaattisiin foorumeihin liittyvät kokoukset, vähintään kahdesti vuodessa. Nämä kokoukset raportoisivat ulkoministerien vuosittaisille kokouksille. 4) Työryhmät, jotka tukisivat sektorikohtaisten temaattisten foorumien työtä. Omalta osaltaan komissio

suunnittelee järjestävänsä sisäiset rakenteensa itäisen kumppanuuden koordinaation varmistamiseksi.

Kansallinen käsittely:

EU-ministerivaliokunta 9.12.2008, ulkosuhdejaosto 11.2.2009

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Taloudelliset vaikutukset:

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Asiasanat	ENP
Hoitaa	UM
Tiedoksi	EUE, MMM, OPM, SM, TEM, TH, VM, VNEUS, YM



**EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO**

**Bryssel, 8. joulukuuta 2008 (11.12)
(OR. en)**

16940/08

**NIS 170
COEST 317**

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	8. joulukuuta 2008
Vastaanottaja:	Javier SOLANA, pääsihteeri, korkea edustaja
Asia:	Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle Itäinen kumppanuus

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena komission asiakirja KOM(2008) 823 lopullinen.

Liite: KOM(2008) 823 lopullinen



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 3.12.2008
KOM(2008) 823 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Itäinen kumppanuus

{SEK(2008) 2974}

KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Itäinen kumppanuus

1. MUUTTUVA YMPÄRISTÖ

Vakaammat olot, parempi hallintotapa ja talouskasvu unionin itärajoilla ovat mitä suurimmassa määrin Euroopan unionin etu. Myös unionin kumppanit Itä-Euroopassa ja Etelä-Kaukasiassa pyrkivät tiivistämään suhteitaan EU:n kanssa. Unionin niihin suuntautuvan politiikan on oltava ennakoivaa ja yksiselitteistä. EU tukee voimakkaasti näitä kumppanimaita niiden pyrkimyksissä lähentyä Euroopan unionia, ja se antaa kaiken tarvittavan tuen tähän sisältyville uudistuksille Euroopan naapuruuspolitiikan erityisen itäisen ulottuvuuden avulla¹.

Viimeksi kuluneina 15 vuotena EU:n itäpuolella on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Euroopan unionin ja itäisten kumppanien välillä tehtyjen kumppanuus- ja yhteistyösopimusten² jälkeen tapahtuneet unionin laajentumiset ovat lähentäneet alueita maantieteellisesti toisiinsa ja Euroopan naapuruuspolitiikalla tuetut uudistukset ovat lähentäneet näitä maita poliittisesti ja taloudellisesti EU:n kanssa. EU:lla on jatkuvasti kasvava vastuu kumppaneiden auttamisesta edessä olevissa poliittisissa ja taloudellisissa haasteissa sekä tukemisesta niiden pyrkiessä yhteyksien tiivistämiseen. Nyt on aika muuttaa ratkaisevasti suhteita näihin kumppaneihin niin, ettei tämä kuitenkaan vaikuta yksittäisten maiden EU-suhteiden myöhempiin kehitysmahdollisuuksiin.

Eurooppa-neuvosto, joka kokoontui 19. ja 20. kesäkuuta 2008, kehotti komissiota valmistelemaan ehdotuksen itäisestä kumppanuudesta ja korosti tarvetta lähestymiseen eriyttämisen pohjalta ottaen huomioon Euroopan naapuruuspolitiikan yhtenäinen ja johdonmukainen toimintakehys. Ylimääräisessä kokouksessaan 1. syyskuuta 2008 Eurooppa-neuvosto pyysi tämän työn nopeuttamista, koska tarvittiin selkeämpää merkkiä EU:n sitoutumisesta Georgiassa tapahtuneen konfliktin ja sen laajempien seurausten jälkeen.

2. KUNNIANHIMOISEMPI KUMPPANUUS

Tässä tiedonannossa esitetään ehdotuksia itäisestä kumppanuudesta. Sen tulisi tarjota kestävä poliittinen viesti EU:n yhteisvastuusta ja sen lisäksi konkreettisesta tuesta maiden

¹ http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm

² Tässä tiedonannossa itäisillä kumppaneilla (tai kumppaneilla) tarkoitetaan niitä Itä-Euroopan ja Etelä-Kaukasian maita, joita Euroopan naapuruuspolitiikka koskee: Armenia, Azerbaidžan, Georgia, Moldova, Ukraina ja Valko-Venäjä.

demokraattisille ja markkinasuuntautuneille uudistuksille sekä valtiollisten rakenteiden ja alueellisen koskemattomuuden lujittamiselle. Tämä palvelee EU:n, kumppanimaiden ja jopa koko maanosan vakautta, turvallisuutta ja vaurautta. Itäistä kumppanuutta harjoitetaan EU:n ja Venäjän strategisen kumppanuuden rinnalla.

Euroopan naapuruuspolitiikalla (ENP) on jo onnistuttu tiivistämään EU:n ja sen naapurien välisiä suhteita. Itäisen kumppanuuden tulisi mennä pidemmälle. Johtavana periaatteena tulisi olla, että mahdollisimman suuressa määrin otetaan huomioon poliittiset ja taloudelliset realiteetit sekä kyseisen kumppanimaan uudistusten tilanne niin, että kunkin maan kansalaiset saavat selvää hyötyä. Itäisen kumppanuuden olennaisena piirteenä on, että EU on sitoutunut seuraamaan tiiviimmin kumppaneiden maakohtaisia uudistuspyrkimyksiä.

On tärkeää harjoittaa tätä kumppanuutta niin, että EU:n jäsenvaltiot ovat siihen poliittisesti täysin sitoutuneita. Aktiivisilla parlamentaarilla yhteyksillä ja vaihdoilla on myös tärkeä asema.

Itäisen kumppanuuden perustana on keskinäinen sitoutuminen oikeusvaltioperiaatteeseen ja hyvään hallintoon, ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja vähemmistöjen suojelemiseen sekä markkinatalouden periaatteisiin ja kestäväan kehitykseen. EU:n ja itäisten kumppanien keskinäisten suhteiden tavoitetaso määräytyy sen mukaan, missä määrin nämä arvot tosiasiallisesti näkyvät kansallisissa käytännöissä ja politiikan täytäntöönpanossa.

Olennaista on yhteisomistajuus, ja itäisen kumppanuuden kummallakin osapuolella on omat vastuunsa. Itäisen kumppanuuden tavoitteet, poliittinen assosiaatio ja taloudellinen yhdentyminen, saavutetaan vain, kun kumpikin osapuoli osoittaa voimakasta poliittista tahtoa.

Työn näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi edetä kahden- ja monenväliseltä pohjalta:

- Kahdenväliseltä pohjalta suunnitellaan EU:n ja kunkin kumppanimaan suhteiden lähentämistä niin, että edistetään niiden vakautta ja vaurautta keskinäisen edun mukaisesti. Siihen sisältyy sopimusperusteisten suhteiden uudistaminen assosiaatiosopimusten suuntaan; mahdollisuus neuvottelemalla ottaa käyttöön laaja-alaiset ja syvälle ulottuvat vapaakauppa-alueet kunkin maan kanssa ja antaa enemmän tukea niihin liittyvien vaatimusten täyttämiseksi, mikä johtaa vapaakauppa-alueiden verkoston perustamiseen ja pitemmällä aikavälillä naapureiden muodostaman talousyhteisön mahdollisuuteen; asteittainen viisumipakon poistaminen turvallisessa ympäristössä; tiiviimpi yhteistyö kumppanien ja EU:n energiavarmuuden lisäämiseksi ja tuki talous- ja sosiaalipolitiikoille, joiden tavoitteena on kaventaa eroja kunkin kumppanimaan sisällä sekä kumppanimaiden välillä. Tarvitaan uusi instituutioiden kehittämisohjelma, jolla parannetaan kunkin kumppanin valmiutta ryhtyä tarpeellisiin uudistuksiin.

- Monenvälinen pohja tarjoaa uuden kehyksen, jonka puitteissa yhteisiin haasteisiin voidaan vastata. Jäljempänä esitetään neljä toimintalinjaa: demokratia, hyvä hallinto ja

vakaus; taloudellinen yhdentymisen ja lähentyminen EU:n politiikkoihin; energiavarmuus ja ihmisten väliset yhteydet. Monenvälinen pohja kehittyy myös useiden keskeisten, itäisen kumppanuuden tavoitteita tukevien aloitteiden avulla. Ne saavat tukea useilta rahoittajilta, kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta ja yksityiseltä sektorilta.

3. SYVEMPI KAHDENVÄLINEN SITOUTUMINEN

Kumppaneilla ei ole samoja tavoitteita suhteille EU:n kanssa, mutta niitä yhdistää toive syventää suhteita. EU:n olisi oltava tälle avoin ja tarjottava korkeamman tason poliittista assosiaatiota sekä yhteyksien asteittaista tiivistämistä keskeisillä alueilla.

Komissio on aikaisemmin esittänyt ehdotuksia ENP:n vahvistamisesta, ja näiden pohjalta itäisellä kumppanuudella lujitetaan vuorovaikutusta kaikkien kuuden kumppanin kanssa. Vuorovaikutus mukautetaan aina kunkin kumppanin tilanteeseen ja tavoitteisiin. Se taso, millä Valko-Venäjä osallistuu itäiseen kumppanuuteen, riippuu EU:n ja Valko-Venäjän suhteiden yleisestä kehittämisestä.

3.1. Uudet sopimuspohjaiset suhteet

Assosiaatiosopimuksilla voidaan vastata kumppanien toiveisiin tiiviimmästä yhteydestä. Niiden kumppaneiden kanssa, jotka ovat valmiita ryhtymään laajamittaisiin sitoumuksiin EU:n kanssa, neuvotellaan vahvempaa sitoutumista merkitsevistä sopimuskehityksestä, joka korvaa nykyiset kumppanuus- ja yhteistyösopimukset. Näillä uusilla sopimuksilla luodaan luja poliittinen side ja edistetään lähentymistä luomalla tiiviimpi yhteys unionin lainsäädäntöön ja standardeihin. Niiden pitäisi myös edistää yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan (ETPP) liittyvää yhteistyötä.

Sopimusten sisältö vaihtelee ja sitä eriytetään kumppaneiden tavoitteiden ja valmiuksien mukaan. Assosiaatiosopimusten täytäntöönpanoa helpotetaan nykyisiä ENP:n toimintasuunnitelmia seuraavilla asiakirjoilla, joihin sisällytetään tarvittaessa välitavoitteita ja joilla tuetaan maiden omia uudistusohjelmia.

Neuvottelujen aloittaminen edellyttää, että riittävää edistystä on tapahtunut demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien osalta, ja että varsinkin vaaleja koskevat lainsäädäntöpuutteet ja käytännöt vastaavat kansainvälisiä vaatimuksia. Maiden on myös tehtävä täysipainoista yhteistyötä Euroopan neuvoston, ETYJ:n demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston sekä ihmisoikeuksia käsittelevien YK:n toimielinten kanssa.

Jotta kumppaneita voidaan tukea näiden ehtojen täyttämisessä ja auttaa niitä toteuttamaan assosiaatiosopimuksista johtuvat sitoumukset, kunkin kumppanin kanssa laaditaan **kokonaisvaltainen instituutioiden kehittämisohjelma**, jolla parannetaan hallinnollista

valmiutta yhteistyön kaikilla olennaisilla alueilla, ja jota yhteisrahoitetaan eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineen (ENPI) määrärahoista³.

3.2. Asteittainen yhdentyminen EU:n talouteen

Avoimet markkinat ja taloudellinen yhdentyminen ovat hyvin tärkeitä kumppanien kehittämiselle ja niiden luottamukselle EU:n kanssa lisääntyvää kumppanuutta kohtaan. Assosiaatiosopimuksilla määrätään vastavuoroisesta markkinoille pääsystä, joka luo uusia mahdollisuuksia kummallekin osapuolelle ja tukee poliittista vakautumista.

Assosiaatiosopimukseen sisältyy tavoite **laaja-alaisen ja syvälle ulottuvan vapaakauppa-alueen** perustamisesta kunkin kumppanimaan kanssa⁴. Laaja-alaiset ja syvälle ulottuvat vapaakauppa-alueet perustetaan vasta sen jälkeen, kun kyseiset maat ovat liittyneet WTO:hon⁵. Ne kattavat olennaisen osan kaikesta kaupasta, mukaan luettuna energia, ja niiden tavoitteena on kaupan niin täydellinen vapauttaminen kuin mahdollista⁶(vapauttamisen nopeudessa on kumppanien taloudesta johtuvaa epäyhdenmukaisuutta). Niihin sisältyy oikeudellisesti velvoittavia sitoumuksia sääntelyn lähentämisestä kauppaan liittyvillä aloilla, millä edistetään kumppanimaiden talouksien uudenaikaistamista ja tarvittavien talousuudistusten juurruttamista. Niillä luodaan pitkällä aikavälillä todellisia mahdollisuuksia tavaroiden liikkuvuuden parantamiselle (tähän voisi sisältyä vaatimustenmukaisuuden arviointia ja teollisuustuotteiden hyväksymistä koskevat sopimukset ja kumppaneiden saavuttaman maatalous- ja elintarviketuotteiden terveys- ja kasvinuojelunormien vastaavuuden tunnustaminen). Myös pääoman ja palvelujen liikkuvuutta voitaisiin parantaa (mm. tiettyjen alojen oikeudellisten ja institutionaalisten puitteiden vastavuoroista hyväksymistä koskevilla määräyksillä sekä parantamalla yritysten sijoittautumiseen liittyviä ehtoja ja henkilöiden mahdollisuuksia oleskella väliaikaisesti osapuolten alueella liiketoimia varten).

Jotkut kumppanit eivät kenties ole valmiita neuvottelemaan ja tekemään sitoumuksia, joita tämänkaltaisen tavoite edellyttää assosiaatiosopimuksia tehtäessä. Laaja-alaisen ja syvälle ulottuvien vapaakauppa-alueiden perustaminen on kuitenkin olennainen osa assosiaatiosopimuksia. Tähän sisältyy sitoumus aloittaa neuvottelut WTO:n sääntöjen mukaisesta laaja-alaisesta ja syvälle ulottuvasta vapaakauppa-alueesta niin pian kuin kumppanimaa on riittävän valmis neuvottelemaan laajamittaisesta vapauttamisesta sekä

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1638/2006, annettu 24 päivänä lokakuuta 2006.

⁴ Tiedonannossaan Euroopan naapuruuspolitiikan lujittamisesta (KOM (2006) 726, 4. joulukuuta 2006) ja vahvasta Euroopan naapuruuspolitiikasta (KOM (2007) 774, 5. joulukuuta 2007) ja varsinkin epävirallisessa asiakirjassaan ”ENP — a path towards further economic integration” (ks. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_economic-integration_en.pdf) komissio on määrittänyt laaja-alaisen ja syvälle ulottuvan vapaakauppasopimuksen luonteen ja edut.

⁵ Tällä hetkellä vain Azerbaidžanin ja Valko-Venäjän jäsenyysneuvottelut WTO:n kanssa ovat kesken.

⁶ Tähän sisältyy niiden maataloustuotteiden määrän rajoittaminen, joita kaupan täydellinen vapauttaminen ei koske. Ks. ”Vahva Euroopan naapuruuspolitiikka”, KOM (2007) 774, 5. joulukuuta 2007.

toteuttamaan sen ja kestämaan sen vaikutukset. Arviointiin vaikuttavat Euroopan naapuruuspolitiikkaan kuuluvat, komission laatimat edistymiskertomukset ja erityiset toteutettavuustutkimukset. Kokonaisvaltainen instituutioiden kehittämisohjelma auttaa kumppaneita valmistautumaan neuvotteluihin laaja-alaisia ja syvälle ulottuvia vapaakauppa-alueita koskevista sitoumuksista ja niiden toteuttamisesta.

Pidemmän aikavälin tavoitteena olisi kumppanien keskinäisen, kahdenvälisten sopimusten verkoston luominen, joka mahdollisesti johtaisi naapureiden muodostamaan talousyhteisöön. Tätä käsitellään enemmän 4 kohdassa.

Samalla olisi pyrittävä alakohtaisiin toimenpiteisiin, joilla helpotettaisiin kumppaneiden pääsyä markkinoille. Maatalouden alalla kumppaneiden kanssa neuvotellaan **maantieteellisiä merkintöjä** koskevista sopimuksista ja **tarvittaessa voitaisiin harkita maataloutta koskevaa vuoropuhelua**, jolla parannettaisiin keskinäistä ymmärtämystä EU:n ja kumppaneiden maatalouspolitiikoista ja edistettäisiin yhdenmukaistamista. **Teollis- ja tekijänoikeuksien** suojaa voitaisiin vahvistaa parantamalla vuoropuhelua ja tekemällä validointisopimuksia kumppaneiden ja Euroopan patenttiviraston välillä. Tavoitteena on kehittää taloudellista toimintaa asianmukaisessa sääntelykehyksessä ja edistää hyvää hallintoa verotuksessa.

3.3. Liikkuvuus ja turvallisuus

Kumppanit korostavat, että liikkuvuus on niiden EU:hun sitoutumisen mitta ja että liikkuvuuden edistämisen turvallisessa ympäristössä⁸ tulisi olla yksi itäisen kumppanuuden ensisijaisista tavoitteista. EU:n olisi edistettävä kansalaisten liikkuvuutta niiden kumppanimaiden kanssa, jotka sitoutuvat varmistamaan, että olosuhteet hyvin hallitulle ja turvalliselle liikkuvuudelle ovat olemassa.

EU:n olisi tarjottava kumppaneilleen **liikkuvuus- ja turvallisuussopimuksia**, joihin sisältyisi sekä liikkuvuuden näkökulma että olosuhteet, joita turvallisen ympäristön varmistaminen vaatii. Tällaisilla sopimuksilla katettaisiin keskeisiä toiminta-alueita, joita ovat laittoman maahanmuuton torjuminen, turvapaikkajärjestelyjen uudistaminen vastaamaan EU:n vaatimuksia, yhteisön säännösten mukaisesti yhdenmukaisesti rajaturvallisuusrakenteiden luominen sekä poliisin ja oikeusviranomaisten valmiuksien lisääminen erityisesti korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Sopimuksilla parannettaisiin ihmisten liikkuvuutta ja samalla edistettäisiin kumppaneiden omaa vakautta ja turvallisuutta sekä EU:n rajojen turvallisuutta. Ne tehdään kunkin maan osalta erikseen.

Sopimusten liikkuvuutta koskeva puoli heijastaisi komission tuoretta tiedonantoa muuttoliikettä koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan lujittamisesta ja Euroopan

⁷ Ukrainan ja Georgian kanssa käydään neuvotteluja, ja tätä koskeva ehdotus on esitetty Moldovalle. Neuvottelujen tuloksena tehtävät sopimukset sisällytetään myöhemmin laaja-alaisiin ja syvälle ulottuviin vapaakauppa-sopimuksiin.

⁸ KOM(2007) 774.

maahanmuutto- ja turvapaikkasopimusta, jonka Eurooppa-neuvosto vahvisti lokakuussa 2008. Keskeisenä välineenä olisivat liikkuvuuskumppanuudet, jotka on määritetty maahanmuuttoa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan puitteissa ja joita parhaillaan testataan useissa maissa, kuten Moldovassa. Muutokset viisumipolitiikassa ovat olennainen osa tätä laajempaa kokonaisuutta.

Viisumipolitiikassa sovellettaisiin vaiheittaista lähestymistapaa, joka johtaisi viisumipakon poistamiseen tietyin edellytyksin ja liitännäistoimenpiteitä soveltaen, ja tähän sisältyisi kumppaneille osoitettu taloudellinen tuki.

Aikaisempien esitettyjen ehdotusten lisäksi EU:n olisi sopimusten puitteissa

- aloitettava neuvottelut **viisumikäytäntöjen helpottamisesta** sellaisten kumppaneiden kanssa, joilla ei ole tällaisia sopimuksia. Viisumikäytäntöjen helpottamista koskeviin sopimuksiin liitettäisiin takaisinottosopimukset ja tarvittaessa avustusrahoista maksettava tekninen apu, jolla autettaisiin kumppaneita täyttämään näistä sopimuksista johtuvat velvoitteet;
- tarkistettava näitä sopimuksia ja otettava käyttöön lisähelpotuksia, kuten vapautettava kaikki kansalaiset viisumimaksusta⁹;
- laadittava **koordinoitu suunnitelma jäsenvaltioiden konsulaattien kattavuuden parantamiseksi** alueella kannustamalla jäsenvaltioita laajentamaan yhteisedustuksen käyttöä ja taloudellisesti tuettava yhteisten viisumikeskusten perustamista Chisinaun onnistuneen esimerkin pohjalta;
- käytävä avointa vuoropuhelua **viisumivapaudesta** kaikkien yhteistyöhön osallistuvien kumppanien kanssa, kun viisumihelpotukset ja takaisinottosopimukset on tosiasiallisesti pantu täytäntöön¹⁰. Vuoropuheluiden avulla laadittaisiin viisumivapauteen johtavia etenemissuunnitelmia, joissa käsiteltäisiin neljää asiakokonaisuutta: asiakirjaturvallisuus; laittoman maahanmuuton torjunta, johon sisältyy takaisinotto; yleistä järjestystä koskevat ongelmat ja ulkosuhteisiin liittyvät kysymykset, mukaan luettuina maahanmuuttajien ja muiden heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien ihmisoikeudet;
- Komission tehtyä selvityksen **työvoiman liikkuvuuden** ja mahdollisten työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamista edistävien toimien kustannuksista ja eduista

⁹ Vuoden 2007 tilastoista päätellen ja olettaen, että hakemusten määrä ei muutu, kaikkien kuuden kumppanin viisumimaksuista luopumisen vuotuiset kustannukset olisivat kaikkiaan noin 75 miljoonaa euroa kaikkien Schengen-alueeseen kuuluvien jäsenmaiden osalta. Myös Schengen-alueeseen kuulumattomia jäsenvaltioita kehoitettaisiin harkitsemaan viisumista perittävistä maksuista luopumista.

¹⁰ EU:n ja Ukrainan huippukokouksessa syyskuussa 2008 päätettiin aloittaa vuoropuhelu vastavuoroisesta viisumivapaasta matkustamisesta pitkän tähtäimen tavoitteena.

EU:lle ja kumppanimaille¹¹ EU:n olisi sen tulosten perusteella pyrittävä liikkuvuuskumppanuuksien puitteissa avaamaan yhteisön työmarkkinoita kumppanimaiden kansalaisille ja ryhdyttävä toimiin helpottaakseen kiertomuuttoa;

- autettava kumppaneitaan toteuttamaan niitä poliittisia ja lainsäädännöllisiä sitoumuksia, joihin ne ovat jo sitoutuneet ENP:n puitteissa oikeuden ja lainvalvonnan aloilla, jotta voitaisiin varmistaa, että liikkuvuus tapahtuu turvallisessa ympäristössä. Tämä voitaisiin tehdä vahvistamalla teknistä yhteistyötä ja taloudellista tukea. Kumppanuushankkeiden ja teknisen avun tiedonvaihtotoimiston asemaa olisi niissä merkittävästi lisättävä.

EU:n olisi sopimusten puitteissa erityisesti

- autettava kumppaneita **korkealaatuisten rajavalvontamenettelyjen** perustamisessa ulkorajoille;
- tuettava niitä **tehokkaan tietosuojajärjestelmän** perustamisessa, joka mahdollistaisi toiminnallisen tiedon jakamisen Europolin ja Eurojustin kanssa osana kahdenvälisiä sopimuksia;
- myönnettävä kumppaneille mahdollisuuksien mukaan erityisasema kyseeseen tulevilla **EU:n virastoissa**;
- tuettava niitä EU:n standardien mukaisten kansallisten strategioiden käyttöönotossa ja tehokkaassa toteutuksessa, niin että ne **torjuvat ponnekkaasti järjestäytynyttä rikollisuutta, ihmiskauppaa ja korkealla tasolla tapahtuvaa korruptiota** sekä estävät rahanpesua ja terrorismin rahoittamista. Näihin ongelmiin on käytävä käsiksi varhaisessa vaiheessa.

3.4. Energiavarmuus

Itäisen kumppanuuden tavoitteena on vahvistaa EU:n ja kumppaneiden energiavarmuutta ottaen huomioon pitkän aikavälin energiantoimitukset ja -siirrot¹². Monenvälisten aloitteiden lisäksi (ks. 4.3 kohta) komissio ehdottaa useita kahdenvälisiä toimenpiteitä samalla ottaen huomioon toisen strategisen energiakatsauksen¹³:

¹¹ Selvityksen pohjana on komission tuleva tiedonanto uusista taidoista uusia työpaikkoja varten, ja se täydentää sitä.

¹² Jatkuvana huolenaiheena on tärkeiden hiilivedyn siirtoputkien läheinen sijainti konfliktialueisiin nähden. Etelä-Kaukasian epävakaisuus voi uhata myös alueen energiavarmuutta. Hyvin iso georgialainen vesivoimalaitos sijaitsee Abhasian reunamilla. Georgia myy sähköä Armenialle ja Azerbaidžanille. Kaasutoimitukset Venäjältä Armeniaan tulevat Georgian kautta. Tärkein kaasuputki Venäjältä Balkanille kulkee Moldovan Transnistrian alueen halki. Nämä tekijät vaikuttavat sijoittajien luottamukseen, Kaukasian läpi tapahtuvan energiansiirron kestävyyttä koskeviin näkymiin ja EU:n strategiaan varmistua uusista keskiaasialaisista energiantoimittajista.

¹³ Energian toimitusvarmuutta ja energia-alan yhteisvastuullisuutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma, KOM (2008) 744.

- **keskinäistä energiariippuvuutta** koskevien määräysten sisällyttäminen assosiaatiosopimuksiin mm. EU:n kauppaa-, kilpailu- ja energiapolitiikkojen mukaisesti. Määräyksistä on neuvoteltava kumppaneiden kanssa ottaen tarvittaessa huomioon nykyiset yhteisymmärryspöytäkirjat¹⁴;
- Ukrainan ja Moldovan **energiayhteisöön** liittymistä koskevien neuvottelujen saattaminen pikaisesti päätökseen. Tarvittaessa olisi harkittava tarkkailijan aseman laajentamista muihin kumppaneihin;
- energiakysymyksiä koskevien **yhteisymmärryspöytäkirjojen** tekeminen **Moldovan, Georgian ja Armenian** kanssa tarvittaessa ylimääräisinä joustovälineinä. Niiden tulisi sisältää toimenpiteitä energiantoimitusten ja -siirron, mukaan luettuina keskeiset energiainfrastruktuurit, turvallisuuden tukemiseksi ja valvomiseksi. Armenian osalta yhteisymmärryspöytäkirjassa käsiteltäisiin myös Medzamorin ydinvoimalan sulkemista;
- voimakkaamman tuen antaminen **Ukrainan** energiamarkkinoiden täysimittaiselle yhdentymiselle EU:n energiamarkkinoihin. Erittäin tärkeänä on pidettävä tyydyttävää arviota Ukrainan kaikkien toimivien ydinvoimalaitosten ydinturvallisuuden tasosta. Ensisijaisia toimia ovat Ukrainan kaasun- ja öljynsiirtoverkoston kunnostaminen ja Ukrainaan tulevien kaasun- ja öljyvirtojen valvonnan parantaminen. Rahoittajien ja investoijien konferenssi, jonka tarkoituksena on tukea Ukrainaa sen kaasunsiirtoverkoston kunnostuksessa ja kehittämisessä, pidetään vuonna 2009;
- syvempi poliittinen sitoutuminen **Azerbaidžaniin**, joka on itäisen kumppanuuden maista ainoa, joka tuo hiilivetyä yhteisön alueelle. Sitoutuminen pohjautuu maan asteittaiseen lähentymiseen EU:n energiamarkkinoihin ja infrastruktuurien yhdentymiseen;
- Euroopan komission ja **Valko-Venäjän** energia-alan yhteistyötä pohjustavan energiaa koskevan julkilausuman viimeistelemine. Yhteistyössä voitaisiin käsitellä muun muassa hiilivedyn siirtoa ja energia-alan uudistuksia;
- kaikkien kumppaneiden rohkaiseminen osallistumaan **Älykäs energiahuolto Euroopassa -ohjelmaan**.

3.5. Taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tukeminen

Joillakin kumppaneilla on rakenteellisia ongelmia, jotka johtuvat jyrkistä taloudellisista ja sosiaalisista eroista niiden alueiden ja väestöryhmien välillä. Eroja aiheuttavat usein historialliset, kulttuuriin liittyvät, etniset ja uskonnolliset tekijät. Kaikki ryhmät pyrkivät taloudelliseen lähentymiseen Euroopan unionin kanssa. Näihin haasteisiin vastaamiseksi itäisen kumppanuuden maiden tulisi kyetä hyödyntämään EU:n talous- ja sosiaalipoliittisia kokemuksia ja mekanismeja. Komissio ehdottaa seuraavaa:

¹⁴ Tässä tiedonannossa mainitut yhteisymmärryspöytäkirjat eivät ole oikeudellisesti sitovia.

- Kumppaneiden kanssa tehdään **aluepolitiikkaa koskevia yhteisymmärryspöytäkirjoja** vuoropuhelun pohjaksi. EU:n asiantuntemuksella ja verkostoilla voidaan auttaa hallinnollisten valmiuksien parantamisessa ja tukea kansallisia kehittämissuunnitelmia.
- Lisärahoituksen avulla (ks. 5 kohta) kumppaneiden kanssa tehdään yhteistyötä pilottiluonteisissa **aluekehitysohjelmissa**, joissa vastataan infrastruktuuria, inhimillistä pääomaa ja pk-yrityksiä koskeviin paikallisiin tarpeisiin EU:n koheesiopolitiikan mallin mukaisesti.
- EU:n alueiden ja kumppanimaiden alueiden välillä tehdään suoraa yhteistyötä, johon sisältyy asianomaisten kumppanien osallistuminen nykyisiin **valtioiden välisiin ohjelmiin Kaakkois-, Keski- ja Pohjois-Euroopassa**.
- Laajennetaan ENPI-rahoitteista **rajatylittävää yhteistyötä**, jota nykyisin toteutetaan EU:n ulkorajoilla, kumppanien välisille rajoille.

4. UUSI KEHYS MONENVÄLISEEN YHTEISTYÖHÖN

Itäinen kumppanuus lisää uuden monenvälisen kehysten EU:n suhteisiin sen kumppaneiden kanssa. Tämä edistää kumppanien kahdenvälisiä suhteita EU:n kanssa; niihin sovelletaan edelleen eriyttämisperiaatetta, ja ne kehittyvät kunkin maan tavoitteiden ja valmiuksien mukaisesti. Se tarjoaa foorumin tietojen ja kokemusten vaihtoon kumppanien siirtymävaiheesta, uudistuksista ja nykyaikaistumisesta¹⁵ ja antaa EU:lle lisävälineen näiden prosessien seuraamiseen. Se helpottaa yhteisten kantojen ja yhteisen toiminnan kehittämistä. Monenvälinen kehys edistää yhteyksiä kumppanien kesken ja tarjoaa luonnollisen foorumin keskusteluihin itäisen kumppanuuden kehityssuunnista.

Lainsäädännön ja sääntöjen yhdenmukaistamisella on ratkaiseva merkitys sille, miten kumppanit edistyvät lähentymisessään EU:hun. Ehdotettu monenvälinen kehys tarjoaa mahdollisuuden järjestää säännöllisiä ja tiettyihin aiheisiin keskittyviä tapaamisia, joihin osallistuu Euroopan komission asianomaisia yksiköitä ja tarvittaessa jäsenvaltioiden asiantuntijoita, jotka keskittyvät ensisijaisesti EU:n lainsäädännön ja standardien esittelyyn ja selittämiseen sekä niiden vertailuun kansallisten politiikkojen ja lainsäädännön kanssa. Tällä tavoin itäinen kumppanuus aloittaa **jäsennetyn lähentymisprosessin**, jota kokonaisvaltainen instituutioiden kehittämisohjelma tukee¹⁶.

Itäinen kumppanuus ja Mustanmeren synergia sekä muut alueelliset ja kansainväliset aloitteet täydentävät toisiaan merkittävällä tavalla. Tätä käsitellään tämän tiedonannon mukana seuraavassa komission valmisteluasiakirjassa.

¹⁵ Ks. komission keväällä 2007 laatimaa epävirallista asiakirjaa *ENP — Thematic Dimension*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_thematic-dimension_en.pdf.

¹⁶ EU:n lainsäädäntöä ja standardeja esitellään ja niistä keskustellaan edelleen myös kahdenvälisissä temaattisissa alakomiteoissa.

4.1. Toiminnallinen rakenne

Komissio ehdottaa monenvälisen itäisen kumppanuuden järjestämistä neljällä tasolla:

- itäisen kumppanuuden maiden valtion- tai hallitusten päämiesten kokouksia tulisi järjestää joka toinen vuosi;
- itäisen kumppanuuden olisi edettävä myös yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvoston yhteydessä **keväisin pidettävien** EU:n ja itäisten kumppanien **ulkoministerikokousten** kautta, joihin Valko-Venäjä voi mahdollisesti myös osallistua. Ulkoministerit arvioivat edistystä ja tekevät poliittisia linjauksia. Yksittäisiä aloja voidaan lisäksi käsitellä alakohtaisissa ministerikokouksissa;
- kolmannella tasolla olisi perustettava neljä aihekohtaista foorumia keskeisten yhteistyöalueiden mukaisesti (ks. 4.2 kohta); Jokainen foorumi vahvistaa realistiset, määräajoin päivitettävät ydintavoitteet ja niitä koskevan työohjelman, ja edistymistä arvioidaan. Kokouksia pidettäisiin ainakin kahdesti vuodessa korkeiden virkamiesten tasolla, jotka ovat mukana uudistustyössä asiaankuuluvilla politiikan aloilla. Jäsenvaltioilla, joilla on kokemusta siirtymävaiheesta, on tässä suhteessa erityistä annettavaa prosessille. Foorumit raportoivat ulkoministerien vuosittaisiin kokouksiin. Komissio valmistelee kokousten asialistat tiiviissä yhteistyössä EU:n puheenjohtajavaltion ja kumppaneiden kanssa ja toimii kokousten puheenjohtajana. Foorumien työtä voidaan toisinaan edistää alakohtaisilla ministerikokouksilla;
- neljännellä tasolla olisi oltava paneeleja, jotka tukevat aihekohtaisten foorumien työtä tietyillä aloilla. Niiden muoto ja osanottajat määritetään tarpeen mukaan.

Komissio arvioi omalta osaltaan sisäiset rakenteensa varmistaakseen tarpeellisen koordinoinnin, jotta itäinen kumppanuus toteutuu onnistuneesti.

4.2. Aihekohtaiset foorumit

Demokratia, hyvä hallinto ja vakaus

Vaikka kumppanimaiden uudistukset ovat eri vaiheissa, ne kohtaavat samantapaisia haasteita kehittäessään vakaita **demokraattisia instituutioita** ja tehokkaita valtiorakenteita kansalaistensa palvelemiseksi ja noudattaakseen sitoumuksia, jotka johtuvat niiden jäsenyydestä Euroopan neuvostossa ja ETYJ:ssä. Niiden meneillään olevat uudistukset myös edellyttävät kansalaisyhteiskunnan aktiivisempaa osallistumista, jotta julkisten palvelujen valvonta parantuisi ja yleinen luottamus niitä kohtaan vahvistuisi. Monenvälisiin toimiin voitaisiinkin sisällyttää hallinnon vertaisarviointeja ja parhaiden käytänteiden vaihtoa, jotta voitaisiin tarkastella esimerkiksi vaaleja koskevia normeja, tiedotusvälineiden sääntelyä tai korruption torjuntaa.

Itäisen kumppanuuden tulisi myös edistää **vakautta** ja monenvälistä **luottamuksen lisäämistä** ja pyrkiä lujittamaan kumppaneiden täysivaltaisuutta ja alueellista koskemattomuutta. Sen tulisi edistää poliittista vuoropuhelua osapuolten kannalta

tärkeillä aloilla ja kattaa erityiskysymyksiä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ETPP) aloilla. Kumppanit voisivat myös osallistua ETPP:n operaatioihin ja harjoituksiin. Ennakkovaroitusjärjestelyjä tulisi tehostaa kiinnittäen erityistä huomiota konfliktialueisiin.

Taloudellinen yhdentyminen ja yhteensopivuus EU:n politiikkojen kanssa

Kumppanit voivat hyötyä siitä, että ne koordinoivat pyrkimyksiään taloudelliseen yhdentymiseen ja sääntelyn yhdenmukaistamiseen EU:n kanssa. Pitkän aikavälin tavoitteena EU:n tulisi kannustaa näitä valtioita luomaan laaja-alaisia ja syvälle ulottuvia vapaakauppa-alueita keskenään tai tekemään alueellisia vapaakauppasopimuksia niiden kahdenvälisten sitoumusten pohjalta, joihin on ryhdytty laaja-alaisen ja syvälle ulottuvien vapaakauppa-alueiden puitteissa EU:n kanssa. Tämä lisäisi voimakkaasti alueiden sisäistä kauppaa ja taloudellista yhdentymistä ja täydentäisi kyseisten maiden pyrkimyksiä parempaan yhdentymiseen EU:n talouden kanssa. Alkuperää koskevan diagonaalisen kumulaation soveltaminen olisi tärkeä tekijä taloudellisen yhdentymisen etenemisessä. Toinen keskeinen toimenpide on tukea kumppanimaiden tulliuudistuksia, joiden tavoitteena on parantaa valmiuksia kansainvälisten ja EU:n standardien mukaisesti. Tätä prosessia olisi mukautettava ottaen huomioon, että maat ovat siirtymävaiheessa, ja prosessia olisi täydennettävä asianmukaisilla politiikoilla. EU ja sen kumppanit voisivat myös pohtia laajempaa alueellista lähestymistapaa kauppaan ja luoda **naapureiden muodostaman talousyhteisön**¹⁷, johon ne ottaisivat soveltuvin osin vaikutteita Euroopan talousalueesta¹⁸. Tämänkaltaisen yhteisö tarjoaisi pitkällä aikavälillä täysimääräisen pääsyn yhteismarkkinoille. Se vaatisi kumppaneita kehittämään talouksiensa kestokykyä niin, että ne kykenevät täysin kestämaan yhteismarkkinoiden kilpailupaineet ja niiden olisi osoitettava haluavansa hyväksyä kaikki keskeiset yhteisön säännösten osat sekä kykenevänsä panemaan ne täytäntöön ottamalla käyttöön verrannollisia standardeja ja käytäntöjä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan huomattavasti lisää teknistä apua ja rahoitusta.

Yksityisen sektorin osallistumista pyritään edistämään kumppanimaiden liiketoimintaympäristöä parantamalla. Toimissa keskitytään työllisyyden, ihmisarvoisen työn, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja yhtäläisten mahdollisuuksien lisäämiseen, joilla pyritään taloudellisen yhdentymisen myönteiseen vaikutukseen.

Monenvälistä yhteistyötä olisi laajennettava **ympäristöpolitiikkaan ja ilmastomuutokseen**, jotta voitaisiin tarkastella muun muassa seuraavia kysymyksiä: monenväliset sopimukset, strateginen suunnittelu, ympäristöalan hallinto, täytäntöönpano, erityiset ympäristöalan teemat, alueellisten ympäristöalan investointien rahoittaminen, ilmastomuutoksen hillitseminen ja muutokseen sopeutuminen, kumppanien osallistuminen kansainvälisiin keskusteluihin tulevaisuuden ilmastotoimista

¹⁷ Komission yksiköt määrittivät keväällä 2007 tarvittavien toimien laajuuden epävirallisessa asiakirjassa *ENP – a path towards further economic integration* http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_economic-integration_en.pdf.

¹⁸ Islanti, Liechtenstein, Norja ja EU:n jäsenvaltiot.

ja kokemusten vaihto päästökaupasta. Itäisen kumppanuuden monenvälisen prosessin tulisi myös helpottaa kumppaneiden liikenne- ja televiestintäverkkojen **yhteenliittämistä** kumppanien välillä ja EU:n kanssa sekä sääntely-ympäristön yhdenmukaistamista. Vahvaa ja monipuolista alueellista liikenneyhteistyötä on jo olemassa¹⁹; itäinen kumppanuus voisi edistää myös teknisiä lisäneuvotteluja valituista aiheista, kuten lentoturvallisuudesta, sisävesiliikenteestä ja infrastruktuurihankkeista, ottaen asianmukaisesti huomioon jo käynnissä olevat keskustelut muilla alueilla. Olisi edistettävä myös pitkälle kehitettyä tutkimus- ja viestintäverkkojen käyttöä.

Energiavarmuus

EU:n ja sen kumppaneiden energiavarmuus liittyy läheisesti toisiinsa, ja itäisen kumppanuuden energiavarmuutta käsittelevässä foorumissa tulisi keskittyä yhteistä etua koskeviin toimenpiteisiin.

Itäisellä kumppanuudella pyritään kehittämään ja toteuttamaan **keskinäisen energiatuen ja energiavarmuuden mekanismeja**, joihin sisältyy ennakkovaroitusjärjestelmiä ja yhteisiä varmuustoimia. Yksi tavoitteista on vahvistaa energiavarmuuteen liittyviä yhteyksiä ja parantaa energiakriisivalmiutta. Tämän työn tukemiseksi perustetaan energiavarmuutta käsittelevä paneeli. Paneelissa voidaan harkita kumppanien vuorovaikutuksen virallistamista tapauskohtaisesti EU:n energiavarmuuden yhteyshenkilöverkoston kanssa, ja se toimisi nykyisten järjestelyiden pohjalta kaasualan koordinoitiryhmän ja öljynhankintaryhmän kanssa pitäen tarvittaessa mielessä muilla foorumeilla, kuten energiayhteisössä, tehtävän työn.

Lisäksi itäisellä kumppanuudella nopeutettaisiin **kumppaneiden energiapolitiikkojen ja energialainsäädännön yhdenmukaistamista** EU:n käytännön ja säännösten kanssa sähköön, kaasuun, öljyyn, uusiutuvaan energiaan ja energiatehokkuuteen liittyvillä aloilla. Tehokkaampi yhteistyö keskeisten toimijoiden (kansalliset hallintoelimet, sääntelyviranomaiset, virastot) kanssa tukee tätä prosessia.

Pyrkimyksenä on myös luoda keskipitkällä aikavälillä EU:n ja kumppaneiden välille molempia hyödyttäviä **yhteenliitettyjä ja monipuolisia energiamarkkinoita**. Tämä edellyttää energiainfrastruktuuria koskevan toimintasuunnitelman laatimista itäistä kumppanuutta varten ottaen huomioon toinen strateginen energiakatsaus ja EU:n tärkeimpiä yhteenliittäntöjä koskeva suunnitelma²⁰. **Olisi myös parannettava kumppaneiden öljyn ja kaasun varastointikapasiteettia muun muassa kannustamalla niitä järjestämään yhteistä varastointia**. Keskeisten infrastruktuurien osalta, joihin liittyy kohonneita muita kuin kaupallisia riskejä, **julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien** kehittäminen EU:n ja itäisen kumppanuuden kumppanimaiden välille voi muuttua yhä tärkeämmäksi.

EU:n ja kumppanien energiavarmuus edellyttää **energiantoimitus- ja energiansiirtoreittien** voimakasta **monipuolistamista**. Tämä voisi olla paremmin saavutettavissa, jos kolmannet maat, mukaan luettuina Keski-Aasian maat, osallistuvat

¹⁹ Varsinkin TRACECAN puiteissa (Transport Corridor Europe Caucasus Central Asia).

²⁰ KOM(2006) 846 lopullinen/2, 23.2.2007.

tiivimmin yhteistyöhön. Itäisen kumppanuuden tulisi tämän vuoksi osallistua Bakun prosessin vahvistamiseen aitona energiakumppanuutena, johon Keski-Aasian maat keskeisenä energiaa tuottavana alueena osallistuvat täysimittaisesti. Myös Kaspianmeren kautta kulkevaa eteläistä käytävää olisi kehitettävä.

Yhteydet ihmisten välillä

EU:n ja kumppanimaiden kansalaisten, varsinkin nuorten ihmisten vuorovaikutus on nähtävä muutoksen edistäjänä. EU tunnustaa varsinkin **kulttuurialan yhteistyön** ja kulttuurien välisen vuoropuhelun arvon olennaisena osana kaikkea ulkosuhteisiin liittyvää politiikkaa ja korostaa kulttuurialan yhteistyön merkitystä poliittisten prosessien ja haasteiden kohtaamisessa²¹. Yhteistyötä voidaan rakentaa myös useiden suosittujen yhteisön ja ulkoisen avun ohjelmien pohjalle varsinkin **koulutuksen alalla**, johon sisältyy kielten oppiminen, **nuorisotoiminta** ja **tutkimus**. On myös tuettava **tietoyhteiskunnan** kehittämistä ja **tiedotusvälineiden** asemaa ihmisten välisten yhteyksien helpottamisessa.

4.3. Keskeiset aloitteet

Itäisen kumppanuuden tavoitteita voidaan edistää myös valituilla keskeisillä aloitteilla, jotka antavat näkyvyyttä ja keskittyvät monenväliseen yhteistyöhön. Aloitteissa tulisi pyrkiä saamaan tukea useilta rahoittajilta, rahoitusta eri kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta ja sijoituksia yksityiseltä sektorilta. Komissio katsoo, että niihin tulisi sisältyä *yhdennetty rajaturvallisuusohjelma, pk-yritysten rahoitusväline, alueellisten sähkömarkkinoiden, energiatehokkuuden ja uusiutuvien energianlähteiden edistäminen*²², *eteläisen energiakäytävän* kehittäminen ja yhteistyö *luonnonkatastrofien ja ihmisten aiheuttamien katastrofien estämiseksi, niihin varautumiseksi ja reagoimiseksi*.

Komission valmisteluasiakirjassa on määritetty mahdolliset aiheet aihekohtaisten foorumien ja paneelien työtä varten ja kuvattu ehdotettuja keskeisiä aloitteita.

4.4. Osallistuminen

Hallitusten ja Euroopan komission lisäksi työssä on mukana muita EU:n toimielimiä, kansainvälisiä järjestöjä (kuten ETYJ ja Euroopan neuvosto), kansainvälisiä rahoituslaitoksia, parlamentteja, liike-elämän edustajia, paikallisviranomaisia sekä runsaasti eri toimijoita aloilta, joita aihekohtaiset foorumit kattavat.

Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä kansalaisyhteiskunnan osallistumiseen. Komissio ehdottaa tukea kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kehittämiseksi edelleen ja itäisen kumppanuuden **kansalaisyhteiskuntafoorumin** perustamiseksi. Foorumilla edistettäisiin yhteyksiä kansalaisyhteiskunnan järjestöjen välillä ja helpotettaisiin niiden vuoropuhelua viranomaisten kanssa.

²¹ Kesäkuussa 2008 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajavaltion päätelmät, 78 kohta.

²² Tätä alaa koskeva työ on jo aloitettu INOGATE-ohjelmalla.

Kolmannet maat voisivat osallistua aihekohtaiseen foorumiin, paneeliin tai aloitteeseen liittyvään työhön tapauskohtaisesti ja jos se olisi hyödyllistä aiheeseen kohdistuvan yhteisen kiinnostuksen, maantieteellisen läheisyyden tai nykyisten taloudellisten yhteyksien vuoksi.

Komissio suhtautuisi myönteisesti Euroopan parlamentin aloitteeseen tehdä sen kehittämistä parlamenttien välisestä **EuroNest**-yhteistyöstä olennainen osa itäistä kumppanuutta. Lisäksi parlamentaarinen troikka, joka muodostuu Euroopan parlamentin, ETYJ:n ja Euroopan neuvoston parlamentaarista edustajakokouksista, voisi tukea itäisen kumppanuuden monenvälisiä näkökohtia.

Komissio pyytää **alueiden komiteaa** ja **Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa** osallistumaan varsinkin *demokratia, hyvä hallinto ja vakaus* sekä *yhteydet ihmisten välillä* käsittelevien foorumien työhön. Lisäksi komissio pyytää alueiden komiteaa perustamaan Itä-Euroopan ja Etelä-Kaukasian paikallisen ja alueellisen edustajakokouksen ja Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa osallistumaan kansalaisyhteiskuntafoorumiin.

5. VOIMAVARAT

Yksi selvimmistä merkeistä, jonka EU voi antaa osoituksena konkreettisesta sitoutumisestaan kumppaneihinsa, on varmistaa, että rahoituksen määrä vastaa kumppanuuden poliittisia tavoitteita. Jotta tässä ehdotuksessa määritetyt tavoitteet saavutetaan, taloudellisia voimavaroja on huomattavasti lisättävä.

Näitä varoja käytetään edistämään itäisen kumppanuuden asialistaa toteuttamalla instituutioiden kehittämisohjelmia, jotka tarjoavat neuvoja ja koulutusta (esimerkiksi kumppanitoiminnan ja teknisen avun tiedonvaihtotoimiston kautta) viranomaisille sekä laitteita ja erikoisinfrastruktuuria, kuten laboratorioita, niiden toimintaa varten. Lisävoimavaroilla rahoitetaan myös foorumien toimintaa ja tuetaan useita keskeisiä aloitteita. Niillä tuetaan myös kumppaneiden aluepolitiikkoja edistämällä vakautta sisäisen koheesion kehittämisen avulla sekä taloudellisia ja sosiaalisia eroja kaventamalla.

Kumppaneiden vuonna 2008 saaman Enni-rahoituksen määrä on noin 450 miljoonaa euroa. Komissio aikoo ehdottaa tämän määrän asteittaista nostamista niin, että **vuonna 2013** se on noin **785 miljoonaa euroa**. Tämän edellytyksenä on, että nykyisiä Enni-määrärahoja lisätään noin 350 miljoonalla eurolla vuosiksi 2010–2013 suunniteltujen varojen lisäksi. Lisäksi talousarvion kokonaistarkastelun puitteissa tullaan harkitsemaan tuen lisäämistä edelleen niin, että määrä heijastaa näihin kumppaneihin liittyvän politiikan tavoitteiden tasoa.

Jotta kaikkein kiireellisimpiin tarpeisiin voidaan vastata, **ENPI:n itäistä alueohjelmaa** kohdennetaan uudelleen itäisen kumppanuuden monenvälisen ulottuvuuden kattamiseksi. Vuoden 2009 määrärahoista voidaan käyttää varoja kiireellisten aloitteiden

käynnistämiseksi ja noin 250 miljoonaa euroa nykyisistä ENPI-määrärahoista voidaan kohdentaa uudelleen vuosien 2010–2013 osalta.

Tämä uusien ja uudelleen kohdennettujen varojen yhdistelmä nostaa tässä tiedonannossa mainittujen uusiin aloitteisiin suunnattujen varojen kokonaismäärän **600 miljoonaan euroon**.

Yhteisön tuen lisäämisen lisäksi elinvoimainen itäinen kumppanuus edellyttää käytännön toimia täytäntöönpanon tehokkuuden varmistamiseksi, rahoittajien koordinoinnin parantamista ja investointirahoituksen kasvattamista erityisesti Euroopan investointipankin (EIP) ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin kautta. EIP:n ulkoisen valtuuden väliarviointi antaa mahdollisuuden harkita itäisille kumppaneille suunnatun ohjeellisen enimmäismäärän nostamista ja sen soveltamisalan laajentamista. Suurten infrastruktuurihankkeiden osalta olisi harkittava tukea julkisille/yksityisille investoinneille kattamalla muita kuin kaupallisia riskejä. Naapuruuspolitiikan investointivälinettä voidaan käyttää kanavoimaan EU:n varoja tällaisiin hankkeisiin, ja komissio kehottaa jäsenvaltioita osallistumaan itäisen kumppanuuden rahoittamiseen nostamalla maksuosuuksiaan naapuruuspolitiikan investointivälineelle. Lisätietoja näistä kysymyksistä on tämän tiedonannon mukana seuraavassa komission valmisteluasiakirjassa.

Itäisen kumppanuuden täytäntöönpano edellyttää myös riittävää henkilöstöä kyseisissä komission yksiköissä. Varsinkin kumppanimaissa sijaitsevia komission lähetystöjä on tarpeen vahvistaa.

6. PÄÄTELMÄT

ENP:n perusajatus – että hallinnon parantaminen ja talouskasvun edistäminen päättäväisellä sitoutumisella naapuruuteen on mitä suurimmassa määrin EU:n etu – on nyt perustellumpi kuin koskaan. Suhteiden syventäminen kumppaneidemme kanssa itäisen kumppanuuden avulla on EU:lle sekä strateginen välttämättömyys että poliittinen investointi, josta unionin kansalaiset hyötyvät.

Itäinen kumppanuus edistää uudistusten vauhdittumista, markkinoiden ja yhteiskuntien yhdentymistä tuoden vakautta ja torjuen riskiä siitä, että maanosaamme syntyy uusia rajalinjoja. Komissio pyytää neuvostoa ja Euroopan parlamenttia tarjoamaan vahvan poliittisen ja taloudellisen tuen itäiselle kumppanuudelle.

Komissio ehdottaa, että itäinen kumppanuus käynnistetään **kevään 2009** huippukokouksessa, jossa ovat mukana kaikkien EU:n jäsenvaltioiden ja kumppanien valtion- tai hallitusten päämiehet. Tässä **itäisen kumppanuuden huippukokouksessa** annetaan poliittinen julkilausuma, jolla kumppanuus perustetaan ja joka selittää sen päätavoitteet ja joka määrittää tulevan yhteistyöprosessin yleiset piirteet.

SÄÄDÖKSEEN LIITTYVÄ RAHOITUSSELVITYS

1. EHDOTUKSEN NIMI:

Itäinen kumppanuus

2. LUOKITTELU TOIMINTOPERUSTEISESSA JOHTAMIS- JA BUDJETOINTIJÄRJESTELMÄSSÄ

Luku 19.08 – Euroopan naapuruuspolitiikka ja suhteet Venäjään

3. BUDJETTIKOHTA/-KOHDAT

3.1 Budjettikohdat (toimintamäärärahat sekä niihin liittyvät teknisen ja hallinnollisen avun määrärahat (entiset BA-budjettikohdat)) ja budjettinimikkeet:

Otsake 4 – Ulkosuhteet

Budjettikohta 19.01.04.02 Eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline (ENPI) – Hallintomenot

Budjettikohta 19.08.01.03 Euroopan naapuruus- ja kumppanuuspolitiikkaan liittyvä rahoitusyhteistyö Itä-Euroopan kanssa

3.2 Toiminnan ja sen rahoitusvaikutusten kesto:

Itäinen kumppanuus täydentää Euroopan naapuruuspolitiikkaa. Tämän selvityksen kattama rahoitusvaikutus koskee vuosia 2009–2013 niiden määrärahojen **lisäksi**, jotka jo on varattu vuosia 2007–2013 varten.

3.3 Budjettitiedot:

Budjetti-kohta	Menolaji		Uusi	EFTA osallistuu	Ehdokasmaat osallistuvat	Rahoitus-näkymien otsake
19.01.04.02	Ei-pakoll.	EI-JM	EI	EI	EI	Nro 4
19.08.01.03	Ei-pakoll.	Jaks.	EI	EI	EI	Nro 4

4. YHTEENVETO RESURSSEISTA

4.1 Taloudelliset resurssit 4.1.1 Yhteenveto maksusitoumusmäärärahoista (MSM) ja maksumäärärahoista (MM), milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Menolaji	Kohdan numero		2009	2010	2011	2012	2013	Yht.
----------	---------------	--	------	------	------	------	------	------

Toimintamenot (budjettikohta 19.08.01.03)

Maksusitoumusmäärärahat (MSM)	8.1	a (97 %)	0	24,25	51,41	109,61	154,23	339,5
Maksumäärärahat (MM)		b ²³	0	4,25	14,41	46,61	85,23	150,5

Hallintomenot viitemäärän sisällä (budjettikohta 19.01.04.02)

Tekninen ja hallinnollinen apu (EI-JM) ²⁴	8.2.4	c (3 %)	0	0,75	1,59	3,9	4,77	10,5
--	-------	------------	---	------	------	-----	------	------

VIITEMÄÄRÄ YHTEENSÄ

Maksusitoumusmäärärahat		a+c	0	25	53	113	159	350
Maksumäärärahat		b+c	0	5	16	50	90	161

Hallintomenot, jotka eivät sisälly viitemäärään

Henkilöstömenot ja niihin liittyvät menot (EI-JM)	8.2.5	d	0	2,35	2,838	2,838	2,838	10,864
Viitemäärään sisältymättömät hallintomenot lukuun ottamatta henkilöstömenoja ja niihin liittyviä menoja (EI-JM)	8.2.6	e	0	0,193	0,229	0,229	0,229	0,880

Toimenpiteen alustavat rahoituskustannukset yhteensä

MSM YHTEENSÄ henkilöstökustannukset mukaan luettuina		a+c+d+e	0	27,543	56,067	116,067	162,067	361,744
MM YHTEENSÄ henkilöstökustannukset mukaan luettuina		b + c + d + e	0	7,543	19,067	56,067	93,067	172,744

²³

²⁴

Perustuu ENPI-välineen maksumäärärahakaskelmiin vuonna 2006.

Hallintomenoihin (BA-budjettikohta) sisältyy muun muassa sopimussuhteisen henkilöstön palkkaamiseen liittyviä menoja lähetystöissä sekä selvityksiä, asiantuntijatapaamisia, tiedotusta ja julkaisuja, joilla on suora yhteys ohjelman tavoitteiden saavuttamiseen.

4.1.2 Yhteensopivuus rahoitussuunnitelman kanssa

☐ Ehdotus on nykyisen rahoitussuunnitelman mukainen

X Ehdotus edellyttää kyseeseen tulevan rahoitusnäkyvien otsakkeen rahoitussuunnitelman muuttamista (liikkumavaran käyttö)

☐ Ehdotus voi edellyttää toimielinten sopimuksen²⁵ määräysten soveltamista (joustoväline)

Ylimääräinen 350 miljoonaa euroa varataan otsakkeen 4 liikkumavarasta, jonka mukaan 998 miljoonaa euroa on käytettävissä viimeisimmän rahoitussuunnitelman mukaisesti (vuoden 2009 alustava talousarvioesitys).

4.1.3 Vaikutukset tuloihin

X Ehdotuksella ei ole vaikutuksia tuloihin

☐ Ehdotuksella on seuraavat vaikutukset tuloihin:

4.2 Henkilöresurssit kokoaikaiseksi muutettuna (sisältää virkamiehet sekä väliaikaisen ja ulkopuolisen henkilöstön) – katso erittely kohdassa 8.2.1 ja 8.2.2.

Vuositarve	2009	2010	2011	2012	2013 ja myöh.
Vuosittain tarvittavan henkilöstön kokonaismäärä ²⁶	0	18	27	40	50

²⁵ Katso toimielinten sopimuksen 19 ja 24 kohta.

²⁶ Tähän sisältyvät sekä päätoimipaikan virkamiehet että kuudessa kyseisessä lähetystössä taloudellista tukea varten tarvittava sopimussuhteinen henkilöstö. Ks. yksityiskohtainen erittely 8.2.1 kohdassa *Henkilöstön määrä ja jakautuminen*.

5. OMINAISPIIRTEET JA TAVOITTEET

5.1 Tarve, johon ehdotuksella vastataan lyhyellä tai pitkällä aikavälillä

Tällä tiedonannolla esitetään komission ehdotukset EU:n tiiviimmästä sitoutumisesta itäeurooppalaisiin naapureihin²⁷, mikä edellyttää yhteisön lisärahoituksen hankkimista.

Komission aikomuksena on asteittain nostaa itäisten kumppanien ENPI-rahoitusta 450 miljoonasta eurosta vuonna 2008 noin 785 miljoonaan euroon vuonna 2013. Tämä edellyttää nykyisten ENPI-määrärahojen lisäämistä 350 miljoonalla eurolla niiden määrärahojen lisäksi, jotka jo on varattu²⁸ vuosille 2010–2013. Tämä määrä otetaan otsakkeen 4 enimmäismäärään nähden jäävästä liikkumavarasta, jonka mukaan 998 miljoonaa euroa on käytettävissä tänä ajanjaksona.

Lisäksi talousarvion kokonaistarkastelun puitteissa tullaan harkitsemaan tuen määrän edelleen nostamista niin, että se heijastaa näihin kumppaneihin suuntautuvan politiikan tavoitetasoa.

5.2 Yhteisön osallistumisesta saatava lisäarvo, ehdotuksen johdonmukaisuus muiden rahoitusvälineiden kanssa sekä mahdolliset synergiaedut

Ehdotuksen pohjana on ajatus jakaa Euroopan integraatiosta saadut kokemukset itäeurooppalaisten naapuriemme kanssa ja asteittain lisätä niiden osallistumista EU:n politiikkaan. Eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineen säädöskehyksellä voidaan hyvin tukea niitä yhteistyötoimia, jotka ovat osa itäistä kumppanuutta. Tämän toteuttaminen niin, että samalla säilytetään muille ENP-maille (Välimeren alueella) suunniteltu tuen määrä, edellyttää rahoitusvälineen taloudellisten resurssien lisäämistä otsakkeen 4 liikkumavarasta. Ehdotetun lisäyksen tulisi olla toteutettavissa ilman ENPI-asetuksen virallista tarkistusta, koska lisäys pysyy rahoitusnäkömää koskevan toimielinten sopimuksen 37 kohdan sallimissa 5 prosentin joustavuuden puitteissa²⁹.

Myös muita rahoitusvälineitä voidaan käyttää itäisen kumppanuuden toteuttamiseen silloin, kun tietyt toimet kuuluvat niiden soveltamisalaan.

5.3 Ehdotuksen tavoitteet ja odotetut tulokset sekä näihin liittyvät indikaattorit toimintoperusteisessa johtamismallissa

Tavoite

²⁷ Armenia, Azerbaidžan, Georgia, Moldova, Ukraina ja Valko-Venäjä.

²⁸ Näihin lukuihin ei sisälly komission tuore lupaus tuesta Georgialle.

²⁹ Oletuksena on, että ylimääräiset resurssit, jotka otetaan käyttöön kriisitilanteissa (kuten miehitettyyn palestiinalaisalueeseen tai Georgiaan liittyvissä tilanteissa), eivät sisälly kyseiseen 5 prosenttiin, koska niillä vastataan objektiivisesti todettuihin pitkän aikavälin olosuhteisiin, jotka on tarkasti perusteltu, ja joista komissio, neuvosto ja parlamentti sopivat vuotuisessa budjettimenettelyssä.

Itäisen kumppanuuden *yleisenä tavoitteena* on tiivistää suhteita EU:n ja sen naapurien välillä ja edistää niiden uudistuksia pyrkimällä seuraaviin *toiminnallisiin tavoitteisiin*:

- (1) tuki kumppanimaiden uudistuksille **kokonaisvaltaisen instituutioiden kehittämisohjelman** avulla, joka kohdentuu kaikkiin olennaisiin yhteistyön alueisiin;
- (2) itäisen kumppanuuden **monenvälinen ulottuvuus**, joka sisältää tuen rajoitetulle määrälle keskeisiä aloitteita;
- (3) **pyrkimys kaventaa** kumppanimaan alueiden välisiä taloudellisia ja sosiaalisia eroja ja lisätä niiden sisäistä koheesiota tukemalla taloudellista ja sosiaalista kehitystä.

Tulokset

- edistyminen sovittujen uudistusten toteuttamisessa;
- lainsäädännön lähentäminen yhteisön säännöstöön;
- sisäisten taloudellisten erojen kaventaminen;
- sisäisen vakauden lisääminen;
- monenvälisen kehyksen toimivuus;
- keskeisten aloitteiden toteuttaminen.

Indikaattorit

- assosiaatiosopimusten täyttyneiden edellytysten määrä;
- korruption väheneminen;
- keskeisten aloitteiden toteuttamisvauhti;
- kokousten lukumäärä ja foorumien tekemän työn tulokset;
- taloudellisten ja sosiaalisten erojen kaventuminen;
- sisäisten konfliktien määrän väheneminen.

5.4 Toteutustapa (alustava)

Lisärahoitusta kanavoidaan ENPI:n maa- ja alueohjelmien kautta varainhoitoasetuksen säännösten mukaisesti.

6. SEURANTA JA ARVIOINTI

6.1 Seurantamenettely

Komissio seuraa ulkoisen yhteistyönsä edistymistä kaikilla tasoilla:

- *panos* (erityisesti rahoitusvirrat: sitoumukset, sopimukset ja maksut);
- *toiminta/tuotos* (hankkeiden ja ohjelmien toteuttaminen, komission lähetystöjen paikalla tekemä sisäinen seuranta) ja
- *edistyminen/tulos* (ulkoinen tulospohjainen seurantajärjestelmä³⁰) ja *vaikutus*.

Jokaisen yhteistyöalan erityistavoitteet ja odotetut tulokset sisältyvät maa- ja/tai alueohjelmiin.

Kumppanimaille ja -alueille annettavan pitkän aikavälin ulkoisen avun ohjelmasuunnittelu hoidetaan strategia-asiakirjojen (enintään 7 vuotta) ja maa- ja alueohjelmien (3–4 vuotta) valmistelun yhteydessä. Näistä ohjelmasuunnitteluasiakirjoista tehdään väliarviointi, mikä antaa mahdollisuuden ohjelmasuunnittelun painopistealueiden mukauttamiseen.

6.2 Arviointimenettely

Nykyisten sääntöjen mukaisesti ja ottaen huomioon suunniteltujen toimien laaja-alaisuus on luotu arviointijärjestelmä, joka kattaa eri toimintatasot.

Varsinkin varainhoitoasetuksessa edellytetään kaikkien (merkittävien) toimintojen säännöllistä arviointia³¹. Laaja-alaisista lakisääteisistä velvoitteista tehtävät arvioinnit³² ovat tarpeellisia ja niitä tehdään parhaillaankin.

7. PETOSTENTORJUNTA

Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen sekä petosten ja väärinkäytösten torjuminen ovat olennainen osa ENPI-asetusta.

³⁰ Tulospohjaisen seurantajärjestelmän avulla voidaan arvioida nopeasti hankkeen tai ohjelman toimivuutta sekä sen laajempia seurauksia. Sen avulla komissio saa hankekokonaisuudestaan puolueettomia arvioita. Yhden johdonmukaisen lähestymistavan käyttö varmistaa sen, että komissiolla on käytettävissään vertailukelpoista tietoa kaikilta alueilta, joille se antaa ulkoista apua.

³¹ Tämä johtaa yksittäisten toimintojen (esimerkiksi kehityshankkeet), ohjelmien (esimerkiksi maakohtaiset strategiat) ja politiikan alojen tai teemojen arviointiin (esimerkiksi liikenne- tai tasa-arvokysymykset).

³² Esimerkiksi johdonmukaisuudesta, täydentävyydestä ja koordinoinnista.

Sopimusten ja maksujen hallinnollinen valvonta on edunsaajamaissa toimivien komission lähetystöjen vastuulla.

Lähetystöistä³³ valvotaan kutakin ENPI-asetuksen mukaisesti rahoitettua toimintoa hankkeen elinkaaren kaikissa vaiheissa.

Huomiota kiinnitetään erityisesti menolajiin (menojen tukikelpoisuus), talousarvioiden noudattamiseen (tosiasialliset kustannukset) ja tositteiden sekä niihin liittyvien asiakirjojen tarkastamiseen (kustannusten todentaminen).

³³ Ne valtuuttavat komission (petostentorjuntaviraston) tekemään paikan päällä tarkastuksia ja todentamisia 11 päivänä marraskuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2185/1996 mukaisesti.

8. YKSITYISKOHTAINEN ERITTELY TARVITTAVISTA RESURSSISTA

8.1 Ehdotuksen tavoitteet ja niihin liittyvät rahoituskustannukset nykyisten määrärahaosuuksien lisäksi

Maksusitoumusmäärärahoina, milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

(Sarakeessa ilmoitetaan tavoitteet, toiminta ja tuotokset)	Vuosi 2010	Vuosi 2011	Vuosi 2012	Vuosi 2013	YHT.
	Arvioidut kokonais-kustannukset	Arvioidut kokonais-kustannukset	Arvioidut kokonais-kustannukset	Arvioidut kokonais-kustannukset	Arvioidut kokonais-kustannukset
TOIMINTATAVOITE 1: Kokonaisvaltainen instituutioiden kehittämisohjelma	18,25	36,41	67,61	64,23	186,5
TOIMINTATAVOITE 2: Monenvälinen ulottuvuus	6	15	30	30	81
TOIMINTATAVOITE 3: Taloudellinen ja sosiaalinen kehitys	0	0	12	60	72
YHT.	24,25	51,41	109,61	154,23	339,5

8.2 Hallintomenot

8.2.1 Henkilöstön määrä ja jakautuminen

Toiminnan hallinnointiin tarvittava lisähenkilöstö							
(toimien ja/tai virkojen määrä kokoaikaiseksi muutettuna)							
Laji			2009	2010	2011	2012	2013
Virka- miehet tai väliaikaiset toimi- henkilöt ³⁴ (XX0101)	A*/AD	Päätoimi- paikka ³⁵	0	2+3	3+5	3+5	3+5
		Lähetystö	0	6	6	6	6
	B*, C*/AST		0	1	1	1	1
Momentilta XX 01 02 rahoitettava henkilöstö ³⁶			0	0	0	0	0
Muu henkilöstö ³⁷ rahoitetaan entisestä BA-budjettikohdasta 19.01.04.02			0	6	12	25	35
Vuosittain tarvittavan lisähenkilöstön kokonaismäärä			0	18	27	40	50

8.2.2 Toimintaan liittyvien tehtävien kuvaus

Komission päätoimipaikkaan perustetaan pieni ryhmä (3 hallintovirkamiestä ja 1 hallintoavustaja), joka ohjaa neljän aihekohtaisen foorumin perustamista ja koordinoi niiden työtä komission valmisteluasiakirjan kuvauksen mukaisesti. Ryhmä avustaa foorumien koordinaattoreita kokousten suunnittelussa, järjestämisestä ja johtamisessa. Se myös varmistaa, että raportointia on riittävästi ja tietoa jaetaan.

Yhteensä viisi lisätointa tai -virkaa kohdennetaan toiminnan kannalta keskeisiin yksiköihin, niin että ehdotettujen kahden- ja monenvälisten toimien komissiossa aiheuttamasta työmäärästä selvittää. Kutakin komission kuudesta kumppanimaan lähetystöstä vahvistetaan yhdellä hallintovirkamiehellä (yhteensä kuusi).

Uusia sopimussuhteisia (ja/tai paikallisia) toimihenkilöitä ja muuta väliaikaista henkilöstöä (suunniteltu lukumäärä on 61) tarvitaan eniten lähetystöihin³⁸ työvoimavaltaisia

³⁴ Kyseisen henkilöstön kustannukset EIVÄT sisälly viitemäärään.

³⁵ Sisältää ulkosuhteiden pääosaston virkamiehet ja väliaikaisen henkilöstön sekä muiden yksiköiden viisi virkamiestä.

³⁶ Kyseisen henkilöstön kustannukset EIVÄT sisälly viitemäärään.

³⁷ Kyseisen henkilöstön kustannukset sisältyvät viitemäärään. Tämä koskee sopimussuhteisia toimihenkilöitä ja väliaikaista henkilöstöä (entinen BA-budjettikohta 19.01.04.02).

³⁸ Sopimussuhteista lisähenkilöstöä tarvitaan myös päätoimipaikassa keskitetysti toteutettavia alueellisia yhteistyötoimia varten.

yhteistyötoimia varten, joita toteutetaan itäiseen naapuruuteen suunnatuilla taloudellisilla lisäresursseilla.

8.2.3 Henkilöresurssien lähteet (henkilöstösääntöjen alainen henkilöstö)

☐ Korvattavan tai jatkettavan ohjelman hallinnointiin osoitetut tämänhetkiset virat ja/tai toimet

☐ Vuosistrategiaan ja alustavaan talousarvioesitykseen liittyvässä vuotta n koskevassa menettelyssä jo myönnetty virat ja/tai toimet

X Vuosistrategiaan ja alustavaan talousarvioesitykseen liittyvässä seuraavassa menettelyssä pyydettävät virat ja/tai toimet

☐ Hallinnoinnista vastaavan henkilöstön nykyisten virkojen ja/tai toimien uudelleenjärjestely

☐ Vuodeksi n tarvittavat virat ja/tai toimet, jotka eivät sisälly vuosistrategiaan ja alustavaan talousarvioesitykseen liittyvään, vuotta 2009 koskevaan menettelyyn

Henkilöstö- ja hallintoresurssien tarve katetaan osuudesta, joka voidaan myöntää hallinnoivalle pääosastolle vuotuisessa määrärahojen jaossa ottaen huomioon talousarviorajoitukset.

8.2.4 Muut viitemäärään sisältyvät hallintomenot (XX 01 04/05 – hallintomenot)

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Budjettikohta (numero ja otsake)	Vuosi n	Vuosi n+1	Vuosi n+2	Vuosi n+3	Vuosi n+4	Vuosi n+5 ja myöh.	YHT.
1 Tekninen ja hallinnollinen apu (henkilöstökustannukset mukaan luettuina)							
Toimeenpanovirastot ³⁹							
Muu tekninen ja hallinnollinen apu							
- sisäinen							
- ulkoinen							
Tekninen ja hallinnollinen apu yhteensä							

Näiden aloitteiden toteuttamiseksi hallintomenojen taso on asetettu 3 prosenttiin maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärästä. Lisäksi on pyritty laskemaan tästä määrästä rahoitettava sellainen henkilöstö, jota tarvitaan hallinnoimaan lisäresursseja. Tässä vaiheessa

³⁹ Tässä olisi viitattava asianomaisia toimeenpanovirastoja koskeviin rahoitusvelvityksiin.

on vaikeaa mennä pidemmälle, ja sen vuoksi edellä olevaa taulukkoa ei ole tehty loppuun. Hallinnollista tai teknistä apua pyydetään aloitteiden toteuttamiseksi, ja tämä tehdään tässä rahoitus selvityksessä määritetyn hallinnollisten menojen enimmäismäärän puitteissa.

8.2.5 Henkilöstömenot ja niihin liittyvät menot, jotka eivät sisälly viitemäärään

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Laji	2009	2010	2011	2012	2013
Virkamiehet ja tilapäiset toimihenkilöt (XX 01 01)	0	2,350	2,838	2,838	2,838
Momentilta XX 01 02 rahoitettava henkilöstö (ylim. toimihenkilöt, kansall. asiantuntijat, sopimussuhteinen henkilöstö jne.)	0	0	0	0	0
Henkilöstömenot ja niihin liittyvät menot yhteensä (EIVÄT sisälly viitemäärään)	0	2,350	2,838	2,838	2,838

Laskelma – *Virkamiehet ja väliaikaiset toimihenkilöt*

(Tarvittaessa viitataan kohtaan 8.2.1)

Vuoden 2010 osalta:

5 (päätoimipaikan virkamiestä) x 122 000 euroa (talousarvion vakiokustannukset) = 610 000

6 (lähetystöjen virkamiestä) x 290 000 euroa (arvioidut kustannukset) = 1 740 000

→ 610,000+ 1,740,000= 2,350,000

Vuosien 2011–2013 osalta:

9 (päätoimipaikan virkamiestä) x 122 000 euroa (talousarvion vakiokustannukset) = 1 098 000

6 (lähetystöjen virkamiestä) x 290 000 euroa (arvioidut kustannukset) = 1 740 000

→ 1,098,000 + 1,740,000= 2,838,000

Henkilöstö- ja hallintoresurssien tarve katetaan osuudesta, joka voidaan myöntää hallinnoivalle pääosastolle vuotuisessa määrärahojen jaossa ottaen huomioon talousarviorajoitukset.

8.2.6 Muut hallintomenot, jotka eivät sisälly viitemäärään

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

	2009	2010	2011	2012	2013	YHT.
XX 01 02 11 01 – Virkamatkot		0,93	0,129	0,129	0,129	0,48
XX 01 02 11 02 – Konferenssit ja kokoukset		0,10	0,10	0,10	0,10	0,4
XX 01 02 11 03 – Komiteoiden kokoukset						
XX 01 02 11 04 – Selvitykset ja kuulemiset						
XX 01 02 11 05 - Tietojärjestelmät						
2 Muut hallintomenot yhteensä (XX 01 02 11)						
3 Muut hallintomenojen kaltaiset menot (eritellään budjettikohdittain)						
Hallintomenot yhteensä lukuun ottamatta henkilöstömenoja ja niihin liittyviä menoja (EIVÄT sisälly viitemäärään)	0	0,193	0,229	0,229	0,229	0,88

Laskelma – *Muut hallintomenot, jotka eivät sisälly viitemäärään*

Virkamatkat

Vuoden 2010 osalta:

6 lähetystöjen virkamiestä x 8 000 (vuotuiset vakiokustannukset) = 48 000

5 päätoimipaikan virkamiestä x 6 virkamatkaa x 1 500 euroa/virkamatka = 45 000

Vuosien 2010–2013 osalta:

9 päätoimipaikan virkamiestä x 6 virkamatkaa x 1 500 euroa/virkamatka = 81 000

12 lähetystöjen virkamiestä x 8 000 (vuotuiset vakiokustannukset) = 96 000

→ 81,000 + 96,000 = 177,000

Konferenssit

Vuodesta 2010 alkaen: yksi vuotuinen kansainvälinen konferenssi Brysselissä, kustannukset 100 000

Henkilöstö- ja hallintoresurssien tarve katetaan osuudesta, joka voidaan myöntää hallinnoivalle pääosastolle vuotuisessa määrärahojen jaossa ottaen huomioon talousarviorajoitukset.



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 8 December 2008

16941/08

**NIS 171
COEST 318**

COVER NOTE

from: Secretary-General of the European Commission,
signed by Mr Jordi AYET PUIGARNAU, Director
date of receipt: 8 December 2008
to: Mr Javier SOLANA, Secretary-General/High Representative
Subject: Commission Staff Working document accompanying the Communication from
the Commission to the European Parliament and the Council Eastern
Partnership

Delegations will find attached Commission document SEC(2008) 2974.

Encl.: SEC(2008) 2974



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 3.12.2008
SEC(2008) 2974

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

accompanying the

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT AND THE COUNCIL**

Eastern Partnership

{COM(2008) 823 final}

1. POTENTIAL SUBJECTS FOR THE WORK OF EASTERN PARTNERSHIP (EAP) THEMATIC PLATFORMS AND PANELS

For the thematic platform on *Democracy, good governance and stability*, the Commission proposes:

Democracy and Human Rights

- Exchanges of best practices and dedicated workshops on such issues as electoral standards, regulation of the media, the fight against corruption, transparent management of public goods and civil service reform.
- In cooperation with the Council of Europe, a facility for conducting peer reviews in the areas covered by CoE Conventions, modelled on the Commission's cooperation with the OECD under SIGMA.
- Allocation of resources for the training and networking of local authorities, with a view to strengthening administrative capacities and promoting local government reform. This would be carried out in cooperation with the Committee of the Regions.

Justice, Freedom and Security

- Support for partners'¹ efforts to establish integrated border management systems, including cooperation on border control and border demarcation where appropriate.
- A multilateral dialogue on visa liberalisation and security standards, with visa-free travel and a common readmission area as a long-term goal. A first step could be to conduct an assessment of the current situation.
- Multilateral cooperation in the judicial and police fields, on law enforcement issues, combating organised crime and trafficking in human beings, co-ordinated national drugs strategies, and strengthening customs administrations.

Security and Stability

- The pooling of information and resources to facilitate prevention of, preparedness for, and response to natural and man-made disasters, including a close link with the EU Civil Protection Mechanism².
- Contacts among Civil Society Organisations to improve their capacity for advocacy and promote confidence building in areas of protracted conflict.

¹ Eastern partners (or "partners") for the purposes of this Staff Working Paper are the Eastern Europe and South Caucasus countries addressed by the European Neighbourhood Policy: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Republic of Moldova and Ukraine.

² Administrative Agreements will be concluded to ensure that, over time, all partners can cooperate with the EC's Monitoring and Information Centre (MIC). Among partners, this kind of agreement has so far only been concluded with Ukraine.

- Cooperation on specific CFSP and ESDP issues, including the participation of partner countries in ESDP missions and exercises, and coordination of diplomatic activities. A mechanism to involve partner countries in consultations concerning ESDP operations could be considered. Security-related early-warning systems should be enhanced, with particular focus on conflict areas. Closer cooperation on arms export practices and non-proliferation could also be envisaged.

For the thematic platform on *Economic integration and convergence with EU policies*, the Commission proposes:

Trade and Regulatory Approximation

- Thematic workshops to assist partners in their efforts concerning trade- and market-related approximation and administrative capacity development in areas such as sanitary and phyto-sanitary rules, customs and trade facilitation, taxation (especially good governance in the tax area), intellectual and industrial property rights, public procurement, competition and services, including financial services;
- Support for the creation of a network of bilateral Deep and Comprehensive Free Trade Areas (DCFTA) among the partner countries based on the same principles and objectives as the DCFTAs between the EU and the partner countries.
- Networking and cooperation between partners' regulatory authorities.
- Strengthening of traditional trading contacts to step up trade in goods and services among partners.
- Cooperation on enforcement of IP protection, in particular as regards counterfeited and pirated goods.
- Exploration of possibilities for partners to participate in a system of diagonal cumulation of origin.
- Increased cooperation on customs and trade facilitation and border management to ensure a smooth flow of goods between the European Union and the partners (and beyond), enhance security and safety and combat customs fraud.
- Definition of a roadmap leading to accession to the Common transit system (membership in Common Transit and SAD Conventions) and exploration of possibilities to extend the current pilot project on exchanges of advance customs (transit) information with Russia, based on the contents of the TIR-Carnet, to other partners.
- Consideration of drug precursor agreements in the region.
- Maritime cross-sectoral co-operation among services, industries and scientific institutions, and cooperation and integration on the surveillance of the sea, with a view to safety and security of shipping and environmental protection.

Socio-economic development

- Identification of key issues for effective enterprise policies and the promotion of a conducive business climate.

- Development of comprehensive and coherent strategies for labour market policies, improvement of social dialogue, poverty reduction, decent work, social inclusion and protection, and equal opportunities.
- Multilateral cooperation on health topics (sector reform, HIV/AIDS and tuberculosis, approximation and implementation of EU practices). Possible partnership arrangements between partners' authorities and the Commission and EU Member States to strengthen institutional capacity and enhance preparedness to tackle the cross-border spread of diseases.

Environment and Climate Change

- Promotion of convergence with the environment *acquis* and strengthened implementation of multilateral environment agreements (in particular the Kyoto Protocol, CBD and UNECE conventions).
- Exchange of experience and best practice on strategic planning, environmental governance, progress monitoring, enforcement, specific environment themes (such as air, water, waste management, integrated coastal zone management and biodiversity), and the financing of environment investments in a regional context.
- Involvement of partners in international discussions on future climate action, promotion of regional action on mitigation and adaptation and climate mainstreaming, and sharing of experience on emissions trading.
- Cooperation on collection, monitoring and assessment of environment information, including with the European Environment Agency.
- Working with partners to assess options for developing a flagship project on environment.

General Issues

- Identification of partners' interests regarding participation in or cooperation with Community agencies and programmes³.
- Establishment of a programme of secondment to Member States' administrations and to the Commission of civil servants from partner countries responsible for particular areas of EU approximation.

³

Communication of 4 December 2006, COM(2006) 724 final, and subsequent Council Conclusions.

For the thematic platform on *Energy security*, the Commission proposes⁴:

Enhancing framework conditions and solidarity

- Development and implementation of mutual energy support and security mechanisms, including early warning mechanisms and joint security actions. One of the objectives will be strengthening of energy security contacts and enhancement of energy crisis preparedness by establishing an EaP energy security panel, bearing in mind the possibility of formalising the EaP countries' interaction, on an ad-hoc basis, with the EU's NESCO (Network of Energy Security Correspondents), Gas Coordination Group and the Oil Supply Group and bearing in mind the work being undertaken in other fora.

Support for infrastructure development, interconnection and diversification of supply

- Development of an Energy Infrastructure Action Plan taking into account the Second Strategic Energy review⁵, the TEN-E Guidelines⁶ and the EU Priority Interconnection Plan⁷. This will include the rehabilitation of existing and the development of new energy infrastructures where appropriate, including energy interconnections between partner countries and with the EU. Partners' storage capacities for oil and gas should also be improved, including through the encouragement of joint storage arrangements.
- Support for the rehabilitation the Ukrainian gas transit network (for example through the planned international investment conference) and similar infrastructure in Belarus and the Republic of Moldova, hereafter referred to as Moldova.
- Exploration, together with non-EaP energy partners as appropriate, the means to improve conditions for long-term supply and purchase commitments, transit guarantees, and infrastructure security that would create a level playing-field and be attractive to third country suppliers and potential infrastructure investors. As appropriate, this will take account of the provisions of existing instruments such as the Energy Community Treaty and the Energy Charter Treaty, as well as the relevant provisions of forthcoming DCFTAs.
- The development, for those key infrastructures that face heightened non-commercial risks, public-private partnerships, bringing together the EU and partner countries, may also become increasingly important. This approach could be applied to the rehabilitation of the Ukrainian gas transit network and, as appropriate, for the Belarus and Moldovan networks. It should also be considered as an instrument for better integrating the Southern Caucasus regional market.
- Enhancement of political and practical support for the realisation of the Southern energy corridor and development of similar measures in support of the extension

⁴ A number of these proposals are addressed by the INOGATE Programme.

⁵ An EU Energy Security and Solidarity Action Plan, COM (2008) 744/4

⁶ Decision No 1364/2006/EC

⁷ COM (2006) 846 final/2, 23.2.2007

of the Odessa-Brody oil pipeline to Plock and other projects emanating from the western shore of the Black Sea.

- Promotion of the development of Liquefied Natural Gas (LNG) facilities in Black Sea partner countries and in the EU itself.
- Mobilisation of additional technical assistance and loans from EIB (and other International Financial Institutions), notably through the NIF (Neighbourhood Investment Facility), e.g. to increase partners' gas, oil and oil products storage capacities, hydrocarbon processing and transportation infrastructures, and to upgrade electricity interconnections.
- Support for the acceleration of Moldova's and Ukraine's accession to the UCTE (Union for the Co-ordination of the Transmission of Electricity) network.

Harmonisation of energy policies

- Organisation of seminars, workshops and training sessions on the EU energy *acquis* covering a wide range of areas (e.g. internal energy market; renewable energy; energy efficiency).
- Twinning and networking, and as appropriate the establishment of associations, between EU and EaP energy institutions active in the energy field (regulators, energy efficiency and renewable energy agencies).
- Development of an energy dialogue with participation of EU and partners' industry.

For the thematic platform on *Contacts between people*, the Commission proposes:

Culture

- To launch a specific EaP Culture Programme that will strengthen the capacity of cultural operators in the region and enhance the role of culture as a force for reform, promotion of inter-communal tolerance and social cohesion. This programme will be complemented by opportunities to engage in transnational cultural cooperation in the whole ENP region through a dedicated window under the EC Culture Programme as of 2011.
- To open a window to complement the Youth in Action Programme in the six partner countries. This would promote youth mobility and exchanges to enhance intercultural dialogue and mutual understanding. It would also support the role of youth NGOs and other actors to strengthen civil society in the partner countries.
- To support the Council of Europe's Kyiv Initiative on cultural heritage.

Education and Research

- To significantly increase funding for the Erasmus Mundus and TEMPUS programmes, thereby increasing student and academic exchanges and promoting higher education reform.
- To support partners working towards reforms in line with the Bologna Process and integration into the emerging European Research and Higher Education Area.
- To encourage partners to take advantage of the opportunities for teaching, research and conference grants in the field of European integration studies available through the Jean Monnet Programme.
- To integrate partners more actively into the 7th Framework Programme for Research and Development.

Information Society and media

- To foster cooperation among the partners' regulatory authorities for electronic communications as well as between them and the regulators of the EU Member States.
- To promote cooperation between the partners' and the EU Member States' authorities in charge of the development of the Information Society, including the widespread use of ICT by citizens, business and the public sector.
- To favour cooperation and circulation audio-visual goods and services in compliance with Council of Europe and EU standards.
- To explore the possibilities for creating joint media projects and promoting contacts among media stakeholders of different partner countries.

2. INDICATIVE LIST OF EASTERN PARTNERSHIP POTENTIAL FLAGSHIP INITIATIVES

Integrated Border Management Programme

Building on EU experience of upgrading border management in the context of the 2004-2007 enlargement and EU Border Assistance Missions, a programme for introducing integrated border management at the EaP countries' non-EU borders could be developed. This is a pre-condition for effectively tackling customs fraud, trafficking and illegal migration, and thus for progress in key policy areas such as trade, customs and visas. Setting up integrated border management structures aligned to EU standards is also an important prerequisite for progress on the mobility of persons. Assistance for border demarcation, where appropriate, could also be provided in the frame of this initiative.

SME Facility

SMEs have an enormous potential for generating growth and employment. Their development in partner countries is hampered by an inadequate legal framework and the lack of advisory services. In addition, despite significant efforts the financial sector remains behind its potential in serving the needs of SMEs and their development. The SME facility would support the needs of SMEs, and provide external stimulus to growth and employment through the provision of technical assistance to the SMEs, SME support networks and the financial intermediaries and, if deemed suitable, also of risk capital and loans.

The facility could be modelled on similar instruments that have been developed for other transition countries, and be supported through existing instruments such as the NIF. Administrative arrangements would be simplified through a single facility which would tap into the expertise and capacities of the International Financial Institutions' active in the region through their involvement in its establishment and operation. In all cases the development of the facility will build upon existing structures and operations in the area of SME support.

Regional electricity markets, improved energy efficiency and increased use of renewable energy sources

An integrated and interconnected regional electricity market in and with EaP countries will bring greater energy security for the partners and the EU. In addition, both the partners and the EU have a substantial potential to increase efficiency of energy production, transmission and use (in the area of buildings, transport and industry). There are also great opportunities for enhancing the use of indigenous renewable energy sources. However, an appropriate regulatory framework and financing mechanisms need to be developed to realise these opportunities. Work under this initiative will take into account the existing *acquis* in this area and will include support provided through programmes such as the Intelligent Energy Europe and INOGATE.

Focusing on these issues will enhance the security of electricity supply, bring environmental benefits and decrease the need for energy imports, thus improving energy security and reducing the import bill.

Southern energy corridor

The EU and its partners share an interest in enhancing energy security by diversifying energy transport routes and energy sources. The development of the strategic Southern energy corridor is one response to this quest for diversification and has been identified as one of the EU's most important energy security priorities. The participants of the "Baku initiative" for EU-Black Sea/Caspian energy cooperation have advanced work on this corridor, *inter alia* with support provided under the INOGATE programme. Further action is necessary to strengthen the "Baku initiative" into a genuine energy partnership and to work with the countries concerned, including third countries (e.g. Turkey, Caspian littoral states), with the objective of rapidly securing firm commitments for the supply of gas and the construction of the necessary energy infrastructure.

Prevention of, preparedness for, and response to natural and man-made disasters

Recent years have seen a significant increase in natural and man-made disasters, in particular floods, fires, health risks (epidemic, pandemic), maritime pollution — resulting in loss of lives, destruction of economic and social infrastructure and cultural heritage, and displacement of people. Disasters can in a matter of days have dramatic negative effects on economic growth potential as well as on the environment. Climate change is further aggravating this negative trend. This initiative will aim to prevent, prepare for and respond to disasters affecting the partner countries and the EU, in view of the joint commitment to greater cooperation on disaster management. The co-operation will contribute to social and political stability in the region and as support countries' efforts to adapt to climate change.

The objective is to strengthen disaster management capacities at local, regional and national level, by establishing effective cooperation between the EU (the Community Civil Protection Mechanism) and the partner countries — and also among the partner countries themselves. National civil protection authorities are the main players. However, enhanced co-operation with other stakeholders is also essential, including civil society organisations, international and donor organisations, and key local and national players. A short to medium term objective is to negotiate and conclude agreements on a formal co-operation framework.

3. INTERFACE OF THE EASTERN PARTNERSHIP MULTILATERAL FRAMEWORK WITH OTHER REGIONAL AND INTERNATIONAL INITIATIVES

The **Black Sea Synergy** is a regional cooperation initiative covering five Eastern ENP countries as well as the Russian Federation and Turkey. There is substantial complementarity between the EaP and the Black Sea Synergy and other regional and international initiatives. At its core the Black Sea Synergy is a sea-basin cooperation aimed at solving problems which require region-wide efforts. As described above, the EaP will build on the declared will of partner countries to pursue alignment with the European Union and/or their aspiration for European integration, rather than on the regional aspect.

The Eastern Partnership should also draw on other regional and multilateral cooperation initiatives. In particular, it will take due regard of achievements of the Central European Initiative. The Organisation for Democracy and Economic Development has lately put forward several initiatives, notably in the fields of trade, transport and energy, which have repercussions for the EaP multilateral framework. The EaP will also promote strengthened implementation of multilateral environment agreements.

Sectoral programmes of the European Union, such as the TRACECA (transport) and INOGATE (energy) that support the Baku Initiative, involve both ENP participants and other partners. They implement projects which bring the EU and Eastern Europe closer and deal with relevant aspects of regulatory approximation and energy security. Therefore a strong link should be established between these programmes and the EaP thematic platforms.

The Eastern Partnership will also help to develop connections between its participants and cooperation frameworks for South-Eastern Europe, notably in the fields of transport, energy, environment and fight against trans-border crime.

4. FINANCIAL AND HUMAN RESOURCES

Effective delivery of financial assistance

With increased volumes of assistance and recourse to such tools as twinning and TAIEX, that are adapted to institution-building needs, implementation modalities will need some adjustment. In general, operational costs of public administrations will not be supported. Partner countries will be encouraged to systematically co-finance investments and to take more direct responsibility for the implementation of the assistance on their territory, especially through the further decentralisation of payment and contracting functions. The introduction of decentralised implementation is a lengthy process that will need to be carefully prepared and introduced. Any decision in this regard will be preceded by an audit of the recipient's financial control mechanisms.

Improved donor coordination

Coordination of EC and Member States' assistance to the six partner countries should be strengthened in accordance with the Paris declaration. The Commission intends to use the upcoming Mid-Term review of ENPI programming documents to boost joint programming with interested Member States and enhance co-ordination with all donors. EU embassies, Member States' development offices in the field and the EC delegations in each of the six capitals should improve the exchange of information in all sectors of assistance. These measures will enable EU Member States to channel funds for the Eastern Partnership priorities and projects.

Leveraging more investment funding

Investment needs in EaP partner countries are huge. Substantial progress in implementing the governance and reform agenda will make partner countries more attractive for foreign investors and, as a result, increase FDI flows. It is important for EIB, EBRD and other International Financial Institutions to step up their efforts to identify suitable investment projects in partner countries and assist their reform and modernisation efforts.

EIB and EBRD have identified a promising list of potential operations in Eastern Europe. The EIB lending mandate for Eastern Europe in 2007-13 has a sub-ceiling of €3.7 billion and this could be reached well before 2013. For this reason, in the framework of the Mid-Term Review of external assistance instruments, the Commission will consider the possibility of widening the scope and raising the relevant sub-(EIB) ceiling of the EIB's lending mandates from 2011.

Technical assistance and the blending of grants and loans will facilitate financing projects, especially in partner countries (e.g. Moldova) that have macro-economic constraints to excessively extend their foreign debt. In its first few months of operations the Neighbourhood Investment Facility has already approved six projects concerning Eastern neighbours. Grant funding of €14.8 million from the NIF has leveraged loan financing from European finance institutions worth €677 million. The NIF is operating on the basis of contributions from the Community budget (€250 million planned for 2007-10) and EU Member States (€32 million pledged as of November 2008). The Commission calls on Member States to further contribute to the Facility so as to match the Community financial effort. This will allow the facility to further expand its operations.