



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 6.10.2004
COM(2004) 657 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**Strategiedocument van de Europese Commissie inzake de vorderingen op het gebied
van het uitbreidingsproces**

{SEC(2004) 1199, 1200}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**Strategiedocument van de Europese Commissie inzake de vorderingen op het gebied
van het uitbreidingsproces**

1. INLEIDING

De uitbreiding van de EU met tien nieuwe lidstaten op 1 mei 2004 heeft de eenheid van het Europese continent verder versterkt. De historische en politieke argumenten voor deze uitbreiding zijn sterk: versterking van vrede, welvaart, stabiliteit en veiligheid en bovendien aanzienlijke economische voordelen.

Bulgarije en Roemenië zijn een integrerend onderdeel van dit uitbreidingsproces, dat in 1997 van start ging. Met beide landen zijn de onderhandelingen zo goed als afgesloten. De EU streeft ernaar hen deze landen in januari 2007 als nieuwe leden te verwelkomen, indien ze er klaar voor zijn.

Het oordeel dat de Commissie geeft in de periodieke verslagen van dit jaar bevestigt dat de pretoetredingsstrategie voor Bulgarije en Roemenië succesvol is geweest. Het omvormingsproces in de twee landen is door het vooruitzicht op toetreding versterkt. De Commissie zal alles in het werk stellen om te voldoen aan de doelstelling van de Raad en de onderhandelingen met Bulgarije en Roemenië in 2004 tot een succesvol einde te brengen op basis van hun eigen verdiensten. Het toetredingsverdrag zou dan zo vroeg mogelijk in 2005 kunnen worden ondertekend.

De Europese Raad kwam in juni 2004 tot de conclusie dat de toetredingsonderhandelingen met Kroatië vroeg in 2005 kunnen beginnen. De Commissie schetst hierna een kader voor deze onderhandelingen, waarbij zij zich baseert op de ervaring die zij met het huidige uitbreidingsproces heeft opgedaan. Ook presenteert zij de inhoudelijke kant van een pretoetredingsstrategie voor Kroatië, waarbij ook de financiële instrumenten aan de orde komen.

Overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van december 2002 beoordeelt de Commissie in een afzonderlijk document of Turkije voldoet aan de politieke criteria van Kopenhagen en of de toetredingsonderhandelingen moeten worden geopend¹. Alle landen van de westelijke Balkan hebben het vooruitzicht kandidaat-lidstaat te worden. De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië heeft het lidmaatschap al aangevraagd. Op verzoek van de Raad werkt de Commissie aan een advies over die aanvraag.

¹ Aanbeveling van de Europese Commissie over de vorderingen van Turkije op de weg naar toetreding – COM(2004) 656.

2. BULGARIJE EN ROEMENIË

2.1. Vorderingen wat betreft het voldoen aan de criteria voor het lidmaatschap

De periodieke verslagen geven een beoordeling van de vorderingen die Bulgarije en Roemenië hebben gemaakt bij het voldoen aan de criteria voor het lidmaatschap, wat betreft vastgestelde wetgeving en ten uitvoer gelegde maatregelen.

De periodieke verslagen van dit jaar beoordelen het vermogen van Bulgarije en Roemenië om wanneer zij toetreden alle verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen. De vorderingen die sinds vorig jaar zijn gemaakt worden beoordeeld, en verder wordt er gekeken naar de vooruitgang die elk land sinds de in 1997 uitgebrachte adviezen heeft geboekt en naar de wijze waarop de bij de onderhandelingen aangegane verplichtingen ten uitvoer zijn gelegd.

Bulgarije en Roemenië voldoen nog steeds aan de politieke criteria van Kopenhagen. Verbetering is met name vereist wat betreft de hervorming van het openbaar bestuur, het functioneren van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie.

Bulgarije en Roemenië voldoen aan het criterium dat het bestaan van een functionerende markteconomie vereist. Wanneer Bulgarije zijn hervormingen voortzet en Roemenië zijn programma voor structurele hervormingen met kracht ten uitvoer legt, moeten beide landen in staat worden geacht de concurrentiedruk en de marktkrachten in de Unie te weerstaan.

Bulgarije en Roemenië blijven goede vorderingen maken bij de overname van het acquis. Aan de verplichtingen die zij tijdens de onderhandelingen zijn aangegaan, wordt over het algemeen voldaan. Zij liggen op schema met de omzetting van de vereiste wetgeving en zullen die bij de toetreding hebben voltooid indien zij het huidige tempo aanhouden. Zij moeten hun inspanningen voortzetten om voldoende bestuurlijke en justitiële capaciteit voor de tenuitvoerlegging en handhaving van het acquis te ontwikkelen.

De conclusies van de periodieke verslagen over Bulgarije en Roemenië zijn opgenomen in bijlage 1. De periodieke verslagen wijzen een aantal gebieden aan waar verdere verbetering noodzakelijk is ten aanzien van de politieke en economische criteria en de goedkeuring, uitvoering en handhaving van het acquis. Deze verbetering moet krachtig worden nagestreefd teneinde de vastgestelde tekortkomingen voor de toetreding weg te werken.

2.2. Voltooiing van het toetredingsproces

De **toetredingsonderhandelingen** verkeren in een gevorderd stadium. Een kader voor de financiering van de toetreding van Bulgarije en Roemenië is in het voorjaar van 2004 vastgesteld. Daardoor konden alle hoofdstukken van de onderhandelingen met Bulgarije in juni 2004 voorlopig worden afgesloten. Met Roemenië zijn de onderhandelingen over drie hoofdstukken (mededinging, milieu en justitie en binnenlandse zaken) en delen van hoofdstuk 31 (overig) nog niet afgesloten. Aanvullende inspanningen zijn met name vereist, wat het hoofdstuk over mededinging betreft, voor overheidssteun en, wat het hoofdstuk over justitie en binnenlandse zaken betreft, voor justitiële samenwerking, bestrijding van corruptie en georganiseerde criminaliteit en grensbeheer.

Zoals bij de eerdere uitbreidingen het geval was, moet bij het in overweging nemen van nieuw acquis bij de onderhandelingen ergens een grens in de tijd worden getrokken. Gezien het vergevorderde stadium waarin de onderhandelingen zich bevinden, en het vooruitzicht het toetredingsverdrag zo snel mogelijk in 2005 te kunnen ondertekenen, meent de Commissie dat

de onderhandelingen betrekking moeten hebben op al het acquis dat per 1 oktober 2004 is vastgesteld en gepubliceerd. Bulgarije en Roemenië dienen derhalve hun standpunt over al het tot die datum gepubliceerde nieuwe acquis bekend te maken. Op deze wijze kunnen voor het einde van de onderhandelingen alle overgangsregelingen afgehandeld worden.

Het resultaat van de toetredingsonderhandelingen, dat wil zeggen de overeengekomen overgangsregelingen en de technische aanpassingen aan het acquis in verband met de uitbreiding, zal worden vastgelegd in een **toetredingsverdrag**. Met het opstellen van dit verdrag is in juli 2004 begonnen.

Zodra de tekst van het verdrag door alle partijen is goedgekeurd, zal de Commissie overeenkomstig artikel 49 van het EU-verdrag haar advies uitbrengen. Het Europees Parlement zal worden verzocht met het verdrag in te stemmen, waarna de Raad over de toelating van Bulgarije en Roemenië een besluit neemt. Het streven is het toetredingsverdrag zo vroeg mogelijk in 2005 te ondertekenen, zodat het op 1 januari 2007 in werking kan treden. Na de ondertekening zal het verdrag ter bekrachtiging aan de huidige en toekomstige lidstaten worden voorgelegd.

De Commissie is van mening dat de besluitvorming over verzoeken van Bulgarije of Roemenië om overgangsregelingen in verband met besluiten van de instellingen die tussen 1 oktober 2004 en de datum van toetreding worden vastgesteld, moet worden gestroomlijnd om een soepele overgang van de besluitvorming voor de toetreding naar de besluitvorming na de toetreding mogelijk te maken. Bovendien krijgen Bulgarije en Roemenië vanaf de ondertekening van het verdrag de status van waarnemer in de Raad, in de comités waarvan de Commissie het voorzitterschap bekleedt en in voorkomend geval in andere instellingen.

De Commissie **volgt nauwgezet** op welke wijze Bulgarije en Roemenië de bij de onderhandelingen aangegane verplichtingen nakomen. Het is van het grootste belang dat deze verplichtingen ten uitvoer worden gelegd als afgesproken. De Commissie zal haar intensieve toezicht hierop dan ook na de afsluiting van de onderhandelingen voortzetten.

Overeenkomstig de analyse die in de periodieke verslagen is opgenomen zal de Commissie de vorderingen volgen door intensief gebruik te maken van de structuren van de associatieovereenkomsten en alle andere toezichtinstrumenten, zoals intercollegiale toetsing. Vanaf november 2005 zal de Commissie jaarlijks een alomvattend monitoringverslag uitbrengen dat betrekking heeft op alle hoofdstukken van het acquis, het openbaar bestuur, het justitiële stelsel, de bestrijding van corruptie en de prestaties bij de economische hervormingen.

Vertragingen of problemen bij de economische hervormingen of de naleving van de verbintenissen zullen door de Commissie worden gesignaleerd, in het bijzonder door op politiek niveau in een vroeg stadium waarschuwingsbrieven te verzenden en op basis van de thans geldende procedures de Raad in te lichten. Indien er sprake is van ernstige tekortkomingen zal het toetredingsverdrag voorzien in drie **vrijwaringsbepalingen** als laatste redmiddel (algemene economie, interne markt en justitie en binnenlandse zaken).

Aangezien tussen het einde van de onderhandelingen en de verwachte toetreding van Bulgarije en Roemenië waarschijnlijk geruime tijd zal verstrijken en een groot aantal verplichtingen nog ten uitvoer moet worden gelegd, meent de Commissie dat in het toetredingsverdrag als voorzorgsmaatregel een specifieke vrijwaringsbepaling moet worden opgenomen. Deze vrijwaringsbepaling is al met Bulgarije overeengekomen en moet ook tot Roemenië worden uitgebreid. De Commissie kan dankzij die bepaling op elk moment voor de

inwerkingtreding van het toetredingsverdrag de Raad aanbevelen de toetreding van Bulgarije of Roemenië met een jaar uit te stellen tot januari 2008, indien er sterke aanwijzingen zijn dat er een groot risico bestaat dat Bulgarije of Roemenië op 1 januari 2007 duidelijk niet in staat zal zijn op een aantal belangrijke gebieden aan de verplichtingen van het lidmaatschap te voldoen.

Tot aan het moment van toetreding zal de Unie Bulgarije en Roemenië door middel van de **toetredingsstrategie** bijstaan bij de voorbereidingen op het lidmaatschap. Die strategie omvat aanzienlijke financiële bijstand om de twee landen te ondersteunen bij de resterende stappen die zij moeten zetten om volledig aan de toetredingscriteria te voldoen.

2.3. Na de toetreding tot de Unie

De aanzienlijke versterking van de bestuurlijke en justitiële capaciteit zal ook na de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Unie moeten doorgaan. De Commissie stelt daarom voor een speciale overgangsfaciliteit voor institutionele opbouw in te stellen. In dit verband zal ook worden doorgegaan met het inzetten van bepaalde door de Gemeenschap gefinancierde instrumenten die hun nut hebben bewezen, zoals twinning.

Overeenkomstig het EU-verdrag zullen Bulgarije en Roemenië bij hun toetreding niet onmiddellijk de euro invoeren. Zo ook zal de opheffing van de binnengrenzen, in het kader van de toepassing van het Schengen-acquis, pas enige tijd na de toetreding gebeuren. Daarover wordt voor iedere nieuwe lidstaat apart een besluit genomen, zodra door hen aan het Schengen-acquis wordt voldaan.

Bulgarije en Roemenië zullen een aanvraag moeten indienen voor de toetreding tot de Europese Economische Ruimte (EER). Die toetreding moet dan tegelijk met de toetreding tot de EU plaatsvinden. Andere internationale instrumenten zullen in verband met de uitbreiding moeten worden aangepast zodra het toetredingsverdrag is ondertekend.

2.4. Conclusies

Uit de periodieke verslagen van dit jaar blijkt dat Bulgarije en Roemenië verdere vorderingen hebben gemaakt bij de tenuitvoerlegging van de criteria van Kopenhagen. Bulgarije en Roemenië voldoen aan de politieke criteria. Gezien de vorderingen die de twee landen hebben gemaakt, hun prestaties bij de tenuitvoerlegging van de verbintenissen die zij zijn aangegaan en het voorbereidende werk dat zij momenteel verrichten, verwacht de Commissie dat deze landen op 1 januari 2007 zullen voldoen aan de economische criteria en de criteria betreffende de overname van het acquis en klaar zullen zijn voor het lidmaatschap.

De Commissie zal alles in het werk stellen om te voldoen aan de doelstelling van de Raad en de onderhandelingen met Bulgarije en Roemenië in 2004 tot een succesvol einde te brengen op basis van hun eigen verdiensten. Het toetredingsverdrag zou dan zo vroeg mogelijk in 2005 kunnen worden ondertekend.

3. KROATIË

3.1. Pretoetredingsstrategie

De Europese Raad kwam in juni 2004 tot de conclusie dat Kroatië een kandidaat-lidstaat is en dat begin 2005 toetredingsonderhandelingen van start zullen gaan. Hij verzocht de Commissie

een pretoetredingsstrategie voor Kroatië uit te werken. De Commissie is van oordeel dat de versterkte pretoetredingsstrategie voor de kandidaat-lidstaten, zoals daartoe door de Europese Raad van Luxemburg in december 1997 is besloten, ook voor Kroatië moet gelden. Deze strategie wordt hierna uiteengezet.

De evaluatieprocedure die voor de beoordeling van de vorderingen van de kandidaten op de weg naar het lidmaatschap wordt gevolgd, zal vanaf 2005 ook op Kroatië worden toegepast. Dat wil zeggen dat de Commissie vanaf najaar 2005 ook periodieke verslagen over Kroatië zal uitbrengen. In het kader van het stabilisatie- en associatieproces heeft de Commissie reeds een Europees Partnerschap voorgesteld op basis van de bevindingen van haar advies over de toetredingsaanvraag van Kroatië. Dat document zal als leidraad dienen bij de toetredingsvoorbereidingen van Kroatië.

Kroatië zal als kandidaat-lidstaat in aanmerking komen voor alle drie de financiële pretoetredingsinstrumenten: Phare voor institutionele opbouw en economische en sociale cohesie, Ispa voor milieu en vervoer en Sapard voor plattelandsontwikkeling. De Commissie zal voorstellen indienen tot wijziging van de verordeningen voor deze drie pretoetredingsinstrumenten, waarbij hun toepassingsgebied met ingang van 1 januari 2005 tot Kroatië zal worden uitgebreid. Omdat Kroatië voor een adequate voorbereiding van de toetreding voldoende financiële middelen nodig heeft, beveelt de Commissie aan voor 2005 105 miljoen euro aan Kroatië toe te wijzen (80 miljoen euro voor Phare en 25 miljoen euro voor Ispa) en voor 2006 140 miljoen euro (80 miljoen euro voor Phare, 35 miljoen euro voor Ispa en 25 miljoen euro voor Sapard). Deze bedragen zullen worden gefinancierd uit de pretoetredingsfondsen die ter beschikking staan onder rubriek 7 van de huidige financiële vooruitzichten. De Commissie heeft de Raad voorgesteld een nieuw pretoetredingsinstrument in te stellen (IPA), waarvan Kroatië met ingang van 2007 kan profiteren. Dit instrument bouwt voort op de huidige pretoetredingsinstrumenten Phare, Ispa en Sapard. Over de aan Kroatië vanaf 2007 toe te wijzen bedragen zal in de context van de volgende financiële vooruitzichten worden besloten.

De stabilisatie- en associatieovereenkomst met Kroatië, die ondertekend is in oktober 2001, is inmiddels geratificeerd. Met het oog op de tenuitvoerlegging van de handelsgerelateerde onderdelen van de stabilisatie- en associatieovereenkomst is in maart 2002 een interimovereenkomst in werking getreden. Een Stabilisatie- en Associatieraad, een Stabilisatie- en Associatiecomité en subcomités zullen worden opgezet. De Commissie stelt voor de structuren van de stabilisatie- en associatieovereenkomst niet alleen in te zetten voor vraagstukken die samenhangen met de tenuitvoerlegging van de overeenkomst. Ze zouden ook moeten dienen als fora voor verheldering van het acquis en voor evaluatie van de vorderingen die Kroatië maakt bij het invoeren van het acquis volgens de verbintenissen die bij de onderhandelingen zijn aangegaan.

De kaderovereenkomst die deelname van Kroatië aan communautaire programma's en agentschappen mogelijk maakt, moet in de eerste helft van 2005 in werking treden (na ratificatie door de EU-instellingen en Kroatië). De financiële bijdrage van Kroatië aan elk programma kan gedeeltelijk door Phare worden gefinancierd.

De Commissie meent dat, naast de genoemde componenten van een versterkte pretoetredingsstrategie, de politieke dialoog met Kroatië moet worden geïntensiveerd om de in het advies genoemde vraagstukken aan te pakken. Deze vraagstukken omvatten de betrekkingen met het Joegoslavië-tribunaal, de rechten van minderheden, de terugkeer van vluchtelingen, hervorming van het justitiële stelsel, regionale samenwerking en bestrijding

van corruptie. In het bijzonder moet Kroatië blijven streven naar regionale samenwerking in het kader van het stabilisatie- en associatieproces voor de westelijke Balkan. De Commissie zal deze kwesties nauwgezet volgen in regelmatige bijeenkomsten met de Kroatische autoriteiten. Zij zal de Raad daarvan op de hoogte houden.

3.2. Het onderhandelingskader

De Europese Raad besloot in juni 2004 in Brussel “om begin 2005 een bilaterale intergouvernementele conferentie met Kroatië te beleggen om de onderhandelingen te beginnen. Voordat het zover is, zal de Raad een algemeen onderhandelingskader overeenkomen, waarbij ten volle rekening wordt gehouden met de ervaringen die met het vijfde uitbreidingsproces zijn opgedaan.” De Commissie stelt voor dit kader te baseren op de volgende beginselen:

- De onderhandelingen met Kroatië moeten worden geleid door de voorwaarden voor de toetreding zoals die door de Europese Raad van Kopenhagen in 1993 zijn vastgesteld. Deze voorwaarden zijn passende instrumenten voor het beoordelen van de mate waarin een kandidaat-lidstaat in staat is om aan de verplichtingen van het lidmaatschap te voldoen, en vormen een duidelijke leidraad voor het hervormingsproces.
- De vorderingen bij de onderhandelingen zijn volledig afhankelijk van de duurzaamheid van de politieke hervormingen en van de naleving door Kroatië van zijn verplichtingen op het gebied van de regionale samenwerking met de andere uit het voormalige Joegoslavië voortgekomen landen en andere daarmee samenhangende internationale verplichtingen, zoals medewerking aan het ICTY.
- Overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en de Grondwet voor Europa zal de Commissie aanbevelen de onderhandelingen op te schorten ingeval van ernstige aanhoudende inbreuken op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en fundamentele vrijheden en de rechtsstaat, waarop de Unie is gegrondvest. De Raad zou aan de hand van een dergelijke aanbeveling met gekwalificeerde meerderheid van stemmen moeten kunnen beslissen.
- De onderhandelingen worden gevoerd op basis van het beginsel van de eigen verdiensten. Eventuele overgangsregelingen moeten een beperkte reikwijdte en toepassingsduur hebben en mogen geen significant effect hebben op de mededinging of het functioneren van de interne markt.
- Onmiddellijk na de formele opening van de toetredingsonderhandelingen met Kroatië zal de Commissie een formeel onderzoek van het over te nemen acquis organiseren, de zogeheten screening, teneinde dit aan de Kroatische autoriteiten uiteen te zetten en voorlopige aanwijzingen te verkrijgen over vraagstukken die bij de onderhandelingen waarschijnlijk aan de orde zullen komen.
- Zodra de screening van een hoofdstuk is voltooid, zal de Commissie op basis van haar recent advies over Kroatië aanbevelen de onderhandelingen over dat hoofdstuk te beginnen, mits Kroatië zich dan in voldoende mate heeft voorbereid.
- Het tempo van de onderhandelingen wordt bepaald door de wijze waarop Kroatië het acquis omzet en implementeert en zorgt voor efficiënte toepassing door middel van passende bestuurlijke en justitiële structuren.

- Voor de onderhandelingen over een bepaald hoofdstuk worden geopend, zal de Commissie de Raad ijkpunten voor de voorlopige afsluiting van dat hoofdstuk voorstellen. Die ijkpunten kunnen afhangen van de aanpassing van de wetgeving of een bevredigende implementatie daarvan. Deze aanpak is succesvol gebleken voor met name het hoofdstuk mededinging.
- De vorderingen van de onderhandelingen zullen afhangen van de nakoming door Kroatië van de verbintenissen die het bij de stabilisatie- en associatieovereenkomst is aangegaan, met name verbintenissen die samenhangen met vereisten op het gebied van het acquis, bijvoorbeeld in verband met mededinging. Die verbintenissen moeten volledig zijn nagekomen voor een hoofdstuk voorlopig kan worden afgesloten.
- De Commissie zal Kroatiës vorderingen op de weg naar toetreding nauwgezet in het oog houden en daarbij gebruikmaken van alle beschikbare instrumenten.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Gezien het voorgaande luiden de conclusies en aanbevelingen van de Commissie als volgt:

- (1) Uit de periodieke verslagen van dit jaar blijkt dat Bulgarije en Roemenië ten opzichte van vorig jaar verdere vorderingen hebben gemaakt bij de tenuitvoerlegging van de criteria voor de toetreding.
- (2) Bulgarije en Roemenië voldoen aan de politieke criteria. Gezien de vorderingen die de twee landen hebben gemaakt, hun prestaties bij de tenuitvoerlegging van de verbintenissen die zij zijn aangegaan en het voorbereidende werk dat zij momenteel verrichten, verwacht de Commissie dat deze landen in januari 2007 zullen voldoen aan de economische criteria en de criteria betreffende de overname van het acquis en klaar zullen zijn voor het lidmaatschap.

De Commissie zal alles in het werk stellen om te voldoen aan de doelstelling van de Raad en de onderhandelingen met Bulgarije en Roemenië in 2004 tot een succesvol einde te brengen op basis van hun eigen verdiensten. Het toetredingsverdrag zou dan zo vroeg mogelijk in 2005 kunnen worden ondertekend.

- (3) De periodieke verslagen wijzen een aantal gebieden aan waar verdere verbetering noodzakelijk is ten aanzien van de politieke en economische criteria en de goedkeuring, uitvoering en handhaving van het acquis. Deze verbetering moet krachtig worden nagestreefd teneinde de vastgestelde tekortkomingen voor de toetreding weg te werken. Om de vorderingen te analyseren en een succesvol lidmaatschap van de Europese Unie te vergemakkelijken, zal de Commissie intensief toezicht houden en daarover regelmatig verslag uitbrengen aan de Raad. De Commissie zal vanaf november 2005 jaarlijks omvattende monitoringverslagen uitbrengen aan de Raad en het Parlement. De Commissie is van mening dat in het toetredingsverdrag een specifieke vrijwaringsbepaling moet worden opgenomen die het haar mogelijk maakt de Raad aan te bevelen de toetreding van Bulgarije of Roemenië met een jaar uit te stellen tot januari 2008, indien er sterke aanwijzingen zijn dat er een groot risico bestaat dat Bulgarije of Roemenië op 1 januari 2007 duidelijk niet in staat zal zijn op een aantal belangrijke gebieden aan de verplichtingen van het lidmaatschap te voldoen.

- (4) De Commissie beveelt aan de versterkte pretoetredingsstrategie voor de kandidaat-lidstaten, zoals daartoe door de Europese Raad van Luxemburg in december 1997 is besloten, tot Kroatië uit te breiden.
- (5) De Commissie herinnert eraan dat de Europese Raad heeft besloten dat de onderhandelingen met Kroatië begin 2005 zullen worden geopend. Zij stelt voor het onderhandelingskader voor Kroatië met dat doel voor ogen op basis van de hier uiteengezette beginselen uit te werken.

ANNEX: CONCLUSIONS OF THE REGULAR REPORTS ON BULGARIA AND ROMANIA

Bulgaria

Since the Commission concluded in its 1997 Opinion that Bulgaria fulfilled the political criteria, the country has further consolidated and deepened the stability of its institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities. This trend has been confirmed over the past year. Bulgaria continues to fulfil the political criteria.

Tangible progress was made in public administration reform with the adoption of amendments to the Civil service law. The specific structures for co-ordinating European integration continue to function well, and in view of Bulgaria's aim of building a qualified and efficient civil service by the time of accession this progress needs to spread throughout the public administration. Also, interdepartmental coordination should improve. Attention should be given to the legal framework for local and regional administration, which will play an important role in the implementation of the *acquis*.

Building on important reforms of the judiciary system achieved in recent years, there have been positive developments with regard to the recruitment and appointment of judges. Still, certain key parts of the reform of the judiciary remain to be adopted. The complexity and efficiency of the penal structures, in particular in the pre-trial phase, is a matter of concern. Strong efforts will be necessary to foster Bulgaria's capacity to prosecute organised crime and corruption, which involves further reforms in the structures of the judiciary and of the police.

Bulgaria has implemented several measures in the fight against corruption, but it remains a problem. Renewed efforts are needed, including tackling high level corruption.

Bulgaria continues to respect human rights and fundamental freedoms. Further progress should be pursued in specific areas to improve their implementation in practice. Comprehensive legislation on anti-discrimination was adopted but the independent body required by the law has not yet been established. The freedom of expression is ensured by law. However, the legal framework regarding libel and defamation by journalists needs to be revised. Efforts to address inadequate living conditions in certain prisons and problems of ill-treatment in custody need to be sustained. Trafficking in human beings is a serious problem and needs to be addressed. A new law on public health should address most of the issues related to the placement of mentally disabled people. The structures responsible for child welfare and their co-ordination with the relevant ministries need to be reinforced.

Efforts have been made in the past years to develop a framework to tackle the problems faced by minorities, but the situation on the ground has not evolved much. Sustained efforts including allocation of appropriate financial resources will be necessary to effectively implement the intentions and to combat in particular anti-Roma prejudice.

The 1997 Opinion already acknowledged the substantial reform efforts undertaken by the Bulgarian authorities to transform their economy. Since the Opinion economic structure and performance have significantly improved. Macroeconomic stability has been achieved soon after the Opinion, profound economic reforms have been carried out over the entire period while the Bulgarian authorities' commitment to the economic requirements of EU accession has been sustained.

Hence, it is concluded that Bulgaria is a functioning market economy. The continuation of its current reform path should enable Bulgaria to cope with competitive pressure and market forces within the Union.

Improvements can be made in sustaining macroeconomic stability and in deepening structural reforms. The current account deficit has widened substantially in 2003 and could, if continuing, warrant a further policy response. The business environment, in particular the efficiency of the administrative and judicial system as well as regulatory procedures, should be further improved to increase Bulgaria's attractiveness for investment. In spite of significant achievements, privatisation still needs to be completed. While the legal framework is largely in place, the actual restructuring and liberalisation of the network industries need to progress further in order to enhance competition and efficiency. The ongoing reduction in unemployment should be further supported by reducing rigidities in labour market regulation.

Since the Opinion, Bulgaria has made good progress in adopting the *acquis* and more recently, has also made progress in gradually building up the administrative capacity to implement and effectively enforce the *acquis*.

Over the past year, Bulgaria has made further progress in the vast majority of the chapters of the *acquis* and is on track to complete the required legislative transposition before the planned date of accession if the current pace of progress is maintained.

Overall, Bulgaria has now achieved a reasonable degree of alignment with the *acquis* in the large majority of areas. It is also on track in developing adequate administrative capacity to implement the *acquis* in a considerable number of fields. Bulgaria has established most of the necessary institutional structures. Nevertheless, in some sectors, further efforts and resources are required to strengthen the capacities of these institutions and to ensure their effective functioning. In order to cover the remaining gaps, due attention should be given to the full and timely implementation of the strategies and action plans for the reinforcement of administrative capacity already approved in these areas.

In the field of internal market, Bulgaria has continued to make progress in most areas as regards the *free movement of goods* in terms of transposition of the *acquis* and the development of the administrative capacity. However, further efforts are required to develop the administrative capacity to implement the *acquis* on industrial products and as regards foodstuff and food safety. Mutual recognition clauses are still to be introduced into the Bulgarian legislation falling under the non-harmonised areas. Alignment of the legislation on public procurement needs to be completed. As regards *free movement of persons*, some progress was made in the field of mutual recognition of professional qualifications but work is still needed on the framework legislation for mutual recognition and with regard to the future co-ordination of social security systems. As regard the right for establishment and the *freedom to provide services*, efforts are required to unequivocally eliminate the remaining restrictions and discriminatory measures on foreigners despite some corrective actions. As regard financial services, major parts of the *acquis* on insurance remain to be transposed. In the area of *free movement of capital*, Bulgaria still has to adopt legislation on capital movements and payment systems. Efforts to improve the framework in the fight against money laundering should be maintained.

As regards *company law*, particular attention should be paid to the effective enforcement of industrial and intellectual property rights, in particular through strengthening border controls and improving co-ordination between the law enforcement bodies. In the area of *competition*,

Bulgarian has further updated its legislative framework and further strengthened its administrative capacity. Sustained efforts are required in order to continue to improve the quality of its State aid enforcement.

Regarding *agriculture*, Bulgaria has continued to make good progress in the transposition process. Further strengthening of administrative structures has been noted. However, significant work is still needed in the veterinary field and in the setting up of the paying agency and IACS. With regard to *fisheries*, legal alignment has taken place according to schedule. However, further progress has to be made regarding the administrative and technical capacity for inspection and control.

As regard *transport*, Bulgaria has made steady progress in transposing the *acquis* in most sectors, however administrative capacity should be further strengthened. Further efforts are needed to align the inland waterway legislation. Particular attention should be devoted to improving the maritime safety record and to the building up and reinforcement of the necessary capacities and structures for Port State and Flag State control.

In the area of *taxation*, Bulgaria's indirect legislation is to a significant extent aligned with the *acquis*, notably as far as VAT is concerned. Further transposition is required as regards excise duties and direct taxation. Efforts should continue as concerns specifically interconnectivity with EU systems.

On *social policy and employment*, progress has continued in alignment with the *acquis*. Further efforts for the effective implementation of the transposed legislation need to be undertaken in particular in the areas of labour law, occupational safety and health, public health, anti-discrimination as well as equal opportunities for women and men. Administrative capacity needs to be strengthened, *inter alia* with regard to ESF management and implementation.

Regarding *energy*, Bulgaria is making good progress in its legislative alignment and in its preparation to the internal energy market. The restructuring and privatisation of the energy sector is progressing well but particular efforts are still needed to improve energy efficiency and the use of renewable energy. Bulgaria must continue to respect its commitments on nuclear safety, notably as regards closure commitments for certain units of the Kozloduy nuclear power plant, and to ensure a high level of nuclear safety in its installations.

Although a reasonable degree of alignment with *acquis* in the *telecommunications* has been reached, Bulgaria needs to adopt further implementing legislation and ensure that the regulatory body is strengthened.

Concerning *regional policy and co-ordination of structural instruments*, Bulgaria has made progress notably with regard to establishing the legal framework and designating institutional structures. However, considerable efforts are still needed to improve the administrative capacity in key Ministries and improving the capacity of other relevant bodies, such as the intermediate bodies, and other relevant players both at central and regional level. Priority must also be given to the setting up of efficient and integrated monitoring and evaluation systems as well as to further improving the financial management and control systems. Attention must be paid to observance of an ambitious planning schedule for the National Development Plan and to the full involvement of relevant partner organisations in this process.

With regard to the *environment*, Bulgaria has achieved a reasonable degree of alignment with the *acquis* and the necessary administrative structures are in place. However, further strengthening of the enforcement authorities notably at regional and local level is required as well as the provision of adequate financial resources for State and private sector investment.

In the area of *consumer and health protection*, a reasonable degree of alignment with the *acquis* has been reached in the area of safety related measures. However, further alignment is particularly needed with regard to the non-safety related measures and Bulgaria should ensure that the administrative structures in place can effectively enforce legislation and carry out market surveillance activities.

In the area of *justice and home affairs*, further good progress could be noted as regards the management of the future external borders. However, significant further efforts are needed to strengthen the law enforcement capacity and policy formulation in order to step up the fight against organised crime and corruption. Bulgaria needs to press ahead and dedicate adequate resources to fundamental reforms of the police and of the judiciary, including the reform of the pre-trial phase and the implementation of the strategies against crime. Overall, the full and timely implementation of the main strategies and action plans in the area of justice and home affairs, together with the entry into force-of the planned amendments to the legislation on the penal procedure, legal aid, asylum, mediation and forfeiture of criminal assets should address the bulk of the issues covered in this chapter.

Regarding *customs*, Bulgaria has achieved a high degree of legislative alignment and has improved its administrative capacity. Efforts should continue in the IT area as well as to further improve revenue-collection and controls.

Further progress has been made in strengthening *financial control* in Bulgaria. More effort is needed to ensure the protection of the EC financial interests and of the euro against counterfeiting, as to well as to further strengthening the administrative capacity to implement sound financial control systems.

Overall, the capacity of the law enforcement and regulatory bodies to ensure a level playing field within the internal market through effective implementation and enforcement of the *acquis* must be enhanced. The continued reinforcement of the judicial system and administrative structures in certain areas will require particular attention, notably as regards public procurement, competition and justice and home affairs. Bulgaria should devote more efforts and financial resources to make the necessary investments to apply the *acquis*, notably in agriculture (in particular in the veterinary field), transport and environment. Continued efforts are required to establish the necessary administrative capacity to ensure the sound and efficient management of EU funds, notably the Structural Funds.

In the accession negotiations, all 31 chapters have been provisionally closed. The commitments made in the negotiations are with a view to accession in 2007. Bulgaria is generally meeting the commitments that it has made during the negotiations although delays have been noted in specific areas.

Bearing in mind the progress achieved since the Opinion, the level of alignment and administrative capacity that Bulgaria has achieved at this point in time and its track record in implementing the commitments that it has made in the negotiations, and taking into account their preparatory work in progress, the Commission expects Bulgaria to assume the

obligations of membership in accordance with the envisaged timeframe. In the period leading up to accession, Bulgaria needs to continue its preparations, in line with the commitments it has made in the accession negotiations.

Romania

Since the Commission concluded in its 1997 Opinion that Romania fulfilled the political criteria, the country has further consolidated and deepened the stability of its institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities. This trend has accelerated over the past year. Romania continues to fulfil the political criteria.

Progress was made to address the need for administrative and judicial reforms. A public administration reform strategy was launched in May 2004, covering the area of civil service reform, decentralisation and deconcentration, and policy co-ordination. A positive start was made to the reform of the civil service. The establishment of the Chancellery of the Prime Minister should help to improve policy coordination and consistency. The use of emergency ordinances was restricted to “extraordinary circumstances”, but this has not yet led to a decrease of their use. The laws on the freedom of information and transparency in the legislative process should still be fully implemented. The revision of the Constitution in October 2003 contributed to streamlining the parliamentary process by giving both chambers primary responsibility for different types of legislation. Efforts to improve the policy-making and legislative process should continue. Further efforts are also needed to strengthen local and regional governance with a view to ensuring proper implementation of the *acquis* at those levels.

The management of court cases and the quality of judgments needs to improve. Official surveys confirm the possibility for the executive to influence the outcome of judicial proceedings. However, organisational and legislative changes introduced in Romania’s judicial system should help to make it more independent and efficient. Their implementation on the ground is a matter of priority.

Corruption in Romania continues to be serious and widespread. Romania’s anti-corruption legislation is generally well developed, but its ability to curb corruption will depend on the effective implementation of the law. In particular, additional efforts are required to ensure the independence, effectiveness and accountability of the National Anti-Corruption Prosecution Office. It should concentrate its resources on investigating high-level corruption.

Romania continues to respect human rights and fundamental freedoms and has made further progress in several areas. The introduction of national standards for child protection services and of strict rules on inter-country adoption, which appear to be in line with the UN Convention on the rights of the child, should further improve the protection of children’s rights. As regards freedom of expression, the legal situation of journalists has improved but the economic situation of many mass media organisations remains precarious and further efforts are necessary to guarantee media independence. Although the restitution of agricultural land is almost completed, a more speedy and transparent approach is needed to further the restitution of buildings and religious property. Efforts to address the problems of ill-treatment in custody, trafficking in human beings and prison overcrowding should be sustained.

The Roma Strategy, which is explicitly aimed at addressing discrimination, is being implemented but de facto discrimination against the Roma minority remains widespread. The support for an inclusive approach to education is a positive development. The same encouraging trend has been noted in health care and employment.

The 1997 Opinion already acknowledged the substantial reform efforts undertaken by the Romanian authorities to transform their economy. Since the Opinion economic structure and performance have significantly improved. Macroeconomic stability has been achieved, profound economic reforms have been carried out while the Romanian authorities' commitment to the economic requirements of EU accession has been sustained.

Hence, it is concluded that Romania complies with the criterion of being a functioning market economy. Vigorous implementation of its structural reform programme should enable Romania to cope with competitive pressure and market forces within the Union.

Improvements can be made in sustaining macroeconomic stability and in deepening structural reforms. Priority should be given to preserve the momentum in disinflation and safeguard the sustainability of the external position by maintaining a prudent policy mix and by further reducing the deficit of the broader public sector. To achieve this, significant improvements in enforcing financial discipline, continuous adjustments of energy prices towards cost recovery levels and improved financial performance of public enterprises are vital. Fiscal sustainability needs to be strengthened by advancing expenditure reform and further improving tax compliance. The privatisation process should be accomplished, post-privatisation disputes be settled and non-viable enterprises more actively dismantled. In key sectors, such as energy, mining and transport, perseverance in restructuring and a more manifest strive for privatisation should go hand in hand. Substantial progress in the functioning of the judiciary and the public administration, including an even and predictable application of law, is required to create an enabling business environment with a level playing field.

Since the opinion, Romania has made good progress in adopting the *acquis* and more recently, has also made progress in gradually building up the administrative capacity to implement and effectively enforce the *acquis*.

Over the past year, Romania has made further progress in the vast majority of the chapters of the *acquis* and is on track to complete the required legislative transposition before the planned date of accession if the current pace of progress is maintained.

Overall, alignment with the *acquis* has reached a fair level in the large majority of areas. The administrative capacity has been strengthened in the majority of areas but there is still room for improvement since not all the necessary institutions are yet in place. In order to cover the remaining gaps, due attention should be given to the full and timely implementation of the strategies and action plans for the reinforcement of administrative capacity already approved in these areas.

In the area of *internal market*, Romania has continued to make progress with the transposition of legislation in the field of the *free movement of goods*. However, transposition of the public procurement legislation must be completed. In addition, practices which put Romania's commitment to open and transparent procurement procedures into question should be discontinued. Legislation has been further aligned in the area of *free movement of persons*, in particular as regards mutual recognition of professional qualifications and free movement of workers. Alignment needs to be completed as regards citizens' rights and administrative and

training capacities should be enhanced in general. In particular in the field of financial services, Romania achieved substantial progress in *freedom to provide services*. Romania should continue to pay attention to the removal of identified barriers against the right of establishment and the freedom to provide services and to the development of the insurance and financial securities markets. While alignment with the *acquis* on *free movement of capital* has further improved, outstanding restrictions to capital movements and payments should be removed and the enforcement record of the National Office for the Prevention and Control of Money Laundering needs to be improved.

Romania has continued to make progress in transposing the *company law acquis* as such and the *acquis* concerning the protection of intellectual and industrial property rights. However, the level of enforcement of such rights has not kept pace with this. Romania's legislative alignment on accounting and auditing should be completed. While the Romanian *competition* legislation is broadly in line with EC anti-trust rules, current proposals needed to complete alignment of the state aid legislation are being prepared. The enforcement record of the Romanian competition authority still needs to be considerably improved in state aid matters. Recent efforts in this respect need to be stepped up. Romania needs to ensure that restructuring aid given to steel companies is in line with the Europe Agreement.

Romania made significant progress to further transpose the *agricultural*, veterinary and phytosanitary *acquis* and has strengthened its administrative capacity. However, overall administrative and enforcement capacities should be further enhanced. Particular attention should be paid to reinforcing the SAPARD Agency and to establishing the necessary elements of a functioning IACS. Upgrading plans for non-complaint establishments in the veterinary sector should be introduced with no delay. Steady progress has taken place in the *fisheries* sector in terms of alignment and administrative capacity. However, sustained efforts are needed to recruit sufficient staff in the Fisheries Inspectorate and provide it with adequate inspection tools. The fishing database should be established.

Romania has continued to make progress with the transposition of the *transport acquis* and building up the administrative structures in the areas of road, rail and aviation transport. Alignment is fairly advanced in the maritime sector. The technical state of the inland waterway fleet should be improved.

Romania has made some progress in aligning with the *acquis* on *taxation* and particular attention should now be paid to completing alignment and strengthening administrative capacity. Transposition of the *acquis* on *social policy and employment* has continued. Future efforts should focus on completing legislative alignment in the area of labour law and on strengthening the Labour Inspectorate to ensure proper implementation in the area of health and safety at work. Due attention should be paid to the promotion of social dialogue and to the improvement of the health status of the population, which is well below the EU average. Administrative capacity with regards to ESF management should be strengthened as a matter of priority. Legislative progress in the *energy* sector should be matched by full implementation and increased administrative capacity, in particular with regard to the internal energy market structures. The restructuring of energy markets process needs to be completed.

Romania has performed steady progress as far as *industrial policy* is concerned, but the key challenge is its implementation as structural weaknesses limit the capacity for enforcement. Transparency of the privatisation process should be fully ensured. Progress has continued in the area of *telecommunications* with liberalising the telecommunications market and completing the transposition of the *acquis*.

As regards *regional policy and co-ordination of structural instruments*, progress has been made in preparing for the implementation of structural policies with the designation of the Managing and Paying Authorities and establishing their tasks and adoption of the 2004-2006 National Development Plan. Efforts need to be continued to bring the administrative capacity up to the level required in order for Romania to reap full benefits of the structural instruments. *Environment* is an area where Romania has achieved a good level of alignment with the *acquis* in most of the sectors, whereas implementation is, in general, still lagging behind. Further transposition should concentrate on completing the alignment in the areas of horizontal legislation, air quality, waste management, water quality, nature protection and a number of other sectors. Implementation of the transposed *acquis* remains a key challenge and, therefore, requires enhanced efforts. It is of utmost importance that the environmental administration at all levels obtains sufficient resources in order to cope with the increasing recruitment, training and equipment needs. Strategic planning, adequate investment and financing plans also have to remain in the focus of the public services in the field of environment.

Legislative alignment on *consumer and health protection* is well on track and Romania has made good progress as regards improvement of administrative capacity and the general co-ordination of market surveillance activities. These efforts should be maintained and consumer movement should be strengthened.

Legislative progress has been made in many areas of *justice and home affairs* and especially so in migration, asylum and judicial co-operation in civil and criminal matters. However, implementation capacity should be significantly strengthened in almost all areas, as should inter-agency co-operation. Many agencies and institutions involved in law enforcement are still affected by staff shortages, which will also require enhanced training capacity. The independence of the judiciary must be ensured on the ground. As regards the fight against corruption, implementation capacity should also be significantly strengthened and the existing legislation should be rigorously enforced. Romania should implement its current plans to fully address the above issues of concern and in particular increase its administrative capacity in the relevant institutions, implement an effective reform of the judicial system, recruits and train the necessary staff and take measures that have a significant impact on corruption.

Limited progress has been made in the area of *customs* and legislative alignment should be completed. Internal co-ordination improved. Furthermore, any customs duties and charges having equivalent effect with regard to export and import to and from the Community will have to be abolished. Romania has pursued its efforts in the *financial control* area. However, the legislative framework should be completed in the area of external audit and protection of the Communities' financial interests. Administrative capacity should be strengthened to implement sound financial system.

In a number of important sectors, the overall *capacity of the public administration* to implement and enforce the newly adopted legislation should be enhanced. Romania has started to address this issue through the comprehensive reform of its public administration. These concerns extend beyond the adoption of the *acquis* and also apply to the management of EU financial assistance. Furthermore, there are a number of areas where further efforts will be needed to complete the work, in particular as regards company law, competition policy, environment and justice and home affairs, customs and financial control.

In the accession negotiations, 27 chapters have been provisionally closed. Romania is generally meeting the commitments that it has made during the negotiations, although delays have been noted in specific areas.

Bearing in mind the progress achieved since the Opinion, the level of alignment and administrative capacity that Romania has achieved at this point in time and its track record in implementing the commitments that it has made in the negotiations, and taking into account their preparatory work in progress, the Commission expects Romania to assume the obligations of membership in accordance with the envisaged timeframe. In the period leading up to accession, Romania needs to continue its preparations, in line with the commitments it has made in the accession negotiations.