



Kommissionens översynsrapporter för anslutnings- och kandidatländerna samt strategi för den fortsatta utvidgningen av EU

Utrikesdepartementet

2003-12-15

Dokumentbeteckning

COM (2003) 676 final

CONTINUING ENLARGEMENT Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by Bulgaria, Romania and Turkey

COM 2003 (675) final

Comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia

1 Sammanfattning

Europeiska kommissionen lade den 5 november 2003 fram rapporter om samtliga 13 anslutnings- och kandidatländers framsteg i förberedelserna för medlemskap i Europeiska unionen. Utifrån dessa rapporter konstaterar kommissionen att samtliga tio anslutningsländer har nått en hög grad av anpassning till EU:s regelverk på flertalet områden. Kommissionen lyfter fram totalt 39 punkter där förstärkta insatser kommer att krävas för att ländernas regelverk ska vara fullt anpassade vid tidpunkten för EU-inträdet. Dessa faller inom två huvudkategorier; hanteringen av EU:s finansiella medel samt den inre marknadens funktion.

Kommissionen konstaterar att Bulgarien och Rumänien fortsätter att göra betydande framsteg vad gäller att uppfylla medlemskriterierna. För att uppnå målsättningen att välkomna länderna som EU-medlemmar under 2007, krävs att ett anslutningsfördrag kan undertecknas under 2005. En förutsättning för

att nå detta mål är att verkliga framsteg görs såväl avseende reformer som i förhandlingsarbetet. Förhandlingarna sker på basis av egna meriter.

Kommissionen kommer i början av 2004 att presentera ett treårigt finansiellt ramverk som grund för kommande förhandlingar med Bulgarien och Rumänien kring de finansiella frågorna inom jordbruks-, regional och sammanhållnings- och budgetkapitlen.

Kommissionen noterar Turkiets betydande reformframsteg under det gångna året men konstaterar samtidigt att Turkiet ännu inte uppfyller de politiska kriterierna.

Kommissionen anser att det finns goda förutsättningar för att nå en långsiktig lösning av Cypernfrågan före Cyperns EU-inträde den 1 maj 2004 och konstaterar att bristen på en lösning av Cypern-frågan kan komma att utgöra ett allvarligt hinder för Turkiets EU-strävan.

2 Förslaget

2.1 Innehåll

Europeiska kommissionen presenterade den 5 november 2003 rapporter om samtliga 13 anslutnings- och kandidatländers framsteg i anpassningen inför medlemskap i den Europeiska unionen (s k översynsrapporter) samt en strategi för den fortsatta utvidgningsprocessen.

I översynsrapporterna bedömer kommissionen hur reformarbetet inom olika politikområden fortskrider, läget vad gäller ländernas genomförande av EU:s regelverk och åtaganden i förhandlingarna.

I strategipappret anger kommissionen hur den anser att den fortsatta utvidgningsprocessen skall genomföras. Vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 12-13 december tog behandlades kommissionens rekommendationer.

1. Övervakning av de tio anslutningsländernas anpassning

Den 14 april 2003 undertecknade de tio anslutningsländerna och de femton befintliga medlemsstaterna anslutningsfördraget vid en ceremoni i Aten. Dagen därpå inträdde de tio anslutningsländerna i EU:s rådsarbete som aktiva observatörer.

Nio anslutningsländer har hållit folkomröstningar som i samtliga fall givit ett positivt utfall avseende ett framtida EU-medlemskap. På Cypern fattades beslut om medlemskap av det nationella parlamentet.

Fortsatt övervakning av de tio ländernas reformframsteg bedrivs av kommissionen genom s k *monitoring*. Övervakningen fortsätter fram till den 1 maj 2004 och rapporter kommer att lämnas fortlöpande i rådet. Efter EU-inträdet kommer övervakningen att ske enligt samma utgångspunkter och arbetssätt som för övriga medlemsländer.

En sista heltäckande rapportering om övervakningen avgavs i och med de nu presenterade översynsrapporterna. I dessa presenterades läget avseende anpassningen av nationell lagstiftning till EU:s regelverk per den 1 september 2003. Därefter genomförda reformer har endast i något fall redovisats.

Kommissionen konstaterade att de tio länderna vid denna tidpunkt hade uppnått en hög grad av EU-anpassning på flertalet områden inom EU:s regelverk. Därutöver redovisades även de reformer som återstod för respektive land. För flertalet av dessa gäller att man enligt redovisad tidsplan kommer att ha genomfört reformerna före den 1 maj 2004.

På ett mindre antal områden bedömer kommissionen att länderna med befintlig planering inte hinner uppfylla sina åtaganden. Dessa bristande punkter är totalt 39 till antalet och faller inom två större kategorier; hanteringen av EU:s finansiella medel samt den inre marknadens funktion. Brister påtalas avseende samtliga länder och de rör exempelvis administrativa rutiner, livsmedelssäkerhet och erkännande av yrkeskvalifikationer. För samtliga dessa har kommissionen i dagarna tillskrivit respektive anslutningsland och påtalat behovet av förstärkta insatser för att EU:s regelverk ska vara till fullo infört till den 1 maj 2004.

2. Översynsrapporter för Rumänien och Bulgarien

Kommissionen konstaterar att EU:s mål är att välkomna Bulgarien och Rumänien som medlemmar 2007 och att anslutningsförhandlingarna fortgår enligt samma principer som gällde för de tio anslutningsländerna, särskilt den gällande egna meriter.

I och med anslutningskonferenserna den 10 december 2003 har förhandlingarna resulterat i preliminär stängning av 26 kapitel för Bulgarien

och 22 kapitel för Rumänien. Därmed återstår att förhandla färdigt, förutom de finansiella frågorna i budget, regional- och sammanhållnings- och jordbrukskapitlen, konkurrenskapitlet för Bulgarien och kapitlet om fri rörlighet för tjänster, konkurrens, energi och rättsliga och inrikes frågor för Rumänien.

Förhandlingstakten beror på ländernas förmåga att införliva och genomföra EU:s regelverk i sin lagstiftning. Om anslutningen ska kunna äga rum 2007 måste anslutningsfördraget skrivas under i slutet 2005. Detta kan ske endast om förhandlingarna avslutas i god tid dessförinnan. Stor vikt läggs vid att länderna förhandlar på egna meriter och att de kan påvisa påtagliga förändringar både vad gäller reformer och faktiska genomförande på marken.

I början av 2004 kommer kommissionen att presentera ett treårigt finansiellt ramverk. Detta kommer att ligga till grund för förhandlingar om de finansiella frågorna inom jordbruks-, regional- och sammanhållnings samt budgetkapitlen.

I de reviderade anslutningspartnerskapen för Bulgarien och Rumänien, som är baserade på förra årets översynsrapporter, fokuserar man på prioriterade områden för reformer, finansieringsmedel för dessa och villkoren för desamma. Det kraftigt utökade finansiella förmedlemskapsstödet förutsätter tillfredsställande framsteg och effektiva strukturer som förhindrar, upptäcker och straffar bedrägeri och korruption.

Bulgarien

Kommissionen konstaterar att Bulgarien har gjort goda framsteg vad gäller att anta EU:s regelverk. Om de erforderliga förändringarna på lagstiftningsområdet genomförs och framstegstakten bibehålls är landet på god väg mot det planerade datumet för anslutningen.

Framsteg har gjorts genom antagandet av en strategi och en åtgärdsplan för att modernisera statsförvaltningen. Reformeringen av rättssystemet fortsätter och framsteg noteras vad gäller domarväsendets reformering.

Korruptionen fortsätter dock att utgöra ett allvarligt bekymmer. Regelverket vad gäller asyl, barn-, jämlikhets- och antidiskrimineringsfrågor har undergått betydande framsteg. Dessvärre har levnadsförhållandena för institutionsboende barn och mentalt handikappade inte förbättrats. Fortsatta ansträngningar är viktiga för att bekämpa människohandeln, samt även förödmjukande attityder och metoder inom polisväsendet. Åtgärdsplanen för implementeringen av strategin för att integrera romerna i samhället är ett steg i rätt riktning.

Bulgarien bedöms vara en fungerande marknadsekonomi. Ekonomin har uppnått en viss grad av stabilitet och framgång vad gäller strukturreformerna. För att ytterligare stärka stabiliteten och förutsägbarheten bör effektiviteten vad gäller den administrativa och juridiska förvaltningen förbättras,

privatiseringsprogrammet slutföras och regelverket för företagande effektiviseras.

2003/04:FPM41

Bulgarien bör vidare fortsätta att utveckla den administrativa och juridiska kapaciteten för att genomföra och verkställa regelverket och för att säkerställa en sund och effektiv hantering av EU:s fonder, horisontellt reformera den offentliga förvaltningen, utveckla kapaciteten för att kunna delta i den interna marknaden och tillämpa regelverket inom områden såsom jordbruk, miljö och regionalpolitik.

Rumänien

Rumänien har gjort stadiga framsteg enligt kommissionens bedömning. Förutsatt att de nödvändiga förändringarna på lagstiftningsområdet kan transponeras och framstegstakten bibehållas, är landet på väg mot det planerade datumet för anslutningen.

Svagheter i lagstiftningsprocessen har resulterat i en ojämn kvalitet och i vissa fall krävs omarbetningar innan lagarna kan genomföras.

Positiva initiativ har lanserats för att reformera den offentliga och juridiska förvaltningen. Rumänien behöver dock fokusera på effektivt genomförande av dessa initiativ så att de kan åtgärda de bekymmersamma administrativa rutinerna, den begränsade öppenheten och den begränsade kapaciteten för politikens genomförande. Korruptionen är ett fortsatt stort problem som kommer att kräva substantiella åtgärder.

Goda framsteg har åstadkommit inom områdena antidiskriminering, ombudsmannafunktionens kapacitet, samt barnens och minoriteters rättigheter. Genomförandet av roma-strategin behöver fortsätta. Reformen inom många områden förbereds, men den framtida utmaningen ligger i effektivt genomförande.

Rumänien kommer inom en snar framtid att kunna erkännas som en fungerande marknadsekonomi. Ett kraftfullt och uthålligt genomförande av det strukturella reformprogrammet krävs för att landet ska kunna hantera konkurrens och marknadskrafter inom unionen. Framsteg har nåtts på väg mot makroekonomisk stabilitet. Privatiseringsprocessen och omstruktureringen av de statliga företagen har ökat och måste fortsätta, speciellt inom energi-, gruv- och transportsektorerna. Företagens finansiella disciplin måste stärkas och skatte- och lönepolitiken förbättras.

Inom ett flertal sektorer råder stora klyftor mellan harmoniseringen av lagarna och den offentliga förvaltningens kapacitet att genomföra och verkställa ny lagstiftning. En omfattande strukturell reform behövs, vad gäller både offentlig förvaltning, rättsväsendet och hanteringen av EU:s förmedlemskapstöd.

I översynsrapporten konstaterar kommissionen att den turkiska regeringen under det senaste året har visat imponerande beslutsamhet att öka takten i reformarbetet och garantera ett effektivt genomförande av reformerna. Dessa ansträngningar har resulterat i betydande framsteg för att uppfylla de politiska Köpenhamnskriterierna.

Flera reformer har antagits bl.a. för att stärka yttrande-, och föreningsfriheterna, kulturella rättigheter och civil kontroll över militären. Turkiet har ratificerat två viktiga FN-konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och protokoll 6 i Europakonventionen för de mänskliga fri- och rättigheterna.

Kampen mot tortyr har stärkts. Möjligheten att få förnyad rättegång har introducerats. Åtgärder har vidtagits för att lyfta förbudet mot radio- och TV-sändningar och utbildning i andra språk än turkiska.

Hävandet av undantagstillståndet i sydöstra Turkiet har generellt minskat spänningarna bland befolkningen.

Turkiet har även vidtagit reformer i syfte att stärka marknadsekonomin. Vad gäller Turkiets anpassning till det gemensamma regelverket konstateras att framsteg gjorts på de flesta områden och särskilt beträffande den del av EU:s regelverk som tullunionen omfattar.

Trots framstegen krävs dock fortsatta reformer för att uppfylla de politiska Köpenhamnskriterierna. I praktiken är genomförandet av reformerna ännu ojämnt. Det finns fortfarande begränsningar i lagstiftningen vad gäller yttrande-, förenings- och religionsfrihet. Åtal mot enskilda organisationer fortsätter att förekomma. Trots att lagändringar avseende yttrandefrihet lett till flera frikännande domar, förekommer det fortfarande rättsfall mot personer som fredligt yttrat sina åsikter. Lagändringarna i syfte att stävja tortyren är ett uttryck för regeringens vilja på detta område, men det är viktigt att reformerna verkligen ger praktiska resultat.

Turkiet måste följa alla domar i Europadomstolen för de mänskliga fri- och rättigheterna. Det är hög tid att radio- och TV-sändningar på andra språk än turkiska, t.ex. kurdiska, snart kommer i gång liksom undervisning i sådana språk.

Turkiet måste stärka det övergripande ramverket för utövandet av de grundläggande mänskliga rättigheterna, fortsätta anpassningen av relationerna mellan det civila och militära till europeisk praxis, uppmärksamma situationen i sydöstra Turkiet och garantera kulturella och religiösa rättigheter för alla turkiska medborgare.

Vad gäller sydöstra Turkiet går ännu återvändandet till byarna i alltför långsam takt.

Turkiet måste ge stöd till ansträngningarna att uppnå en lösning av Cypernfrågan. Kommissionen anser att det finns goda förutsättningar för att nå en

långsiktig lösning av Cypern-frågan före Cyperns EU-inträde den 1 maj 2004 och konstaterar att bristen på en lösning av Cypern-frågan kan komma att utgöra ett allvarligt hinder för Turkiets EU-strävan. Vad gäller det ekonomiska kriteriet behöver Turkiet fortsätta reformprocessen. Anpassningsprocessen till EU:s regelverk är ännu på ett tidigt stadium vad gäller många kapitel. Den administrativa kapaciteten måste stärkas.

2.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

2.3 Budgetära konsekvenser

Utvidgningen av EU med tio nya medlemsländer den 1 maj 2004 innebär för svensk del ökade kostnader i form av en ökad svensk avgift till EU-budgeten. Enligt preliminära beräkningar uppskattas de totala svenska kostnaderna för utvidgningen under åren 2004-2006 till ca 3 miljarder kronor i 1999 års priser. I löpande priser motsvaras detta av 3,5 miljarder kronor. Fördelat per år beräknas kostnaderna enligt följande i löpande priser. År 2004: 400 miljoner kronor, år 2005: 1 400 miljoner kronor och år 2006: 1 700 miljoner kronor. Sveriges EU-avgift finansieras från utgiftsområde 27, anslag 93:1 (Avgiften för Europeiska gemenskapen).

Kommande förhandlingar med Bulgarien och Rumänien kommer att omfatta perioden 2007-2010 och utgå från samma principer och metod som utvecklades för de tio anslutningsländerna, bl a en gradvis infasning av direktstödet inom jordbruket, en progressiv infasning av strukturfonderna som tar hänsyn till ländernas progressiva ökning av sin absorptionskapacitet och ett tak för transfereringarna på 4 procent av bruttonationalinkomsten (BNI). Därtill kommer ytterligare medel att tilldelas för deltagande i den inre politiken. På basis av dessa utgångspunkter och med förbehåll för att förhandlingar ej påbörjats, visar en grov preliminär beräkning att efter full infasningen av jordbruks- och sammanhållningspolitiken innebär EU:s utvidgning med Bulgarien och Rumänien en ökning av EU:s utgifter med totalt cirka 40 miljarder kronor, vilket i sin tur innebär en ökning av den svenska utgiften till EU med ca 1 miljard kronor årligen.

3 Ståndpunkter

3.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen stöder kommissionens sammantagna bedömning att de tio kandidatländerna har uppnått en hög grad av anpassning till EU:s regelverk och således står väl rustade att inträda som fullvärdiga EU-medlemmar den 1 maj 2004. Samtidigt är det viktigt att upprätthålla kraven på fortsatta åtgärder fram till EU-inträdet.

Regeringen betonar vikten av att de tio anslutningsländerna genomför nödvändiga återstående åtgärder inför anslutningen och att kommissionens uppmaning till förstärkta åtgärder i detta avseende hörsammas. Kommissionens övervakning och rapportering är av fortsatt stor betydelse.

Vidare välkomnar regeringen Bulgariens och Rumäniens ansträngningar för att nå målsättningen att ansluta sig till unionen under 2007. Det fortsatta reformarbetet avgör om måldatumet kan uppnås. Det är därför viktigt att reformtakten förblir hög.

Regeringen delar kommissionens ansats att vid förhandlingarna om de finansiella kapitlen utgå från de principer som gällde för de tio anslutningsländerna. Ett treårigt finansiellt ramverk får inte föregripa diskussionen inför det fleråriga finansiella perspektivet Agenda 2007.

Regeringen välkomnar avslutningsvis Turkiets framsteg på reformområdet men konstaterar samtidigt att mycket arbete återstår innan de politiska kriterierna för medlemskapsförhandlingar uppfyllts.

3.2 Institutionernas ståndpunkter

Förslaget överlämnades den 5 november till Europaparlamentet och till EU:s medlemsstater.

Vid Europeiska rådet i Bryssel den 12-13 december uttryckte medlemsstaterna sin tillfredsställelse över de tio anslutningsländernas höga grad av EU-anpassning och utsikten att välkomna dem som medlemmar den 1 maj 2004. Anslutningsländerna uppmanades att slutföra utestående förberedelser avseende EU-anpassningen i tid till EU-inträdet.

Avseende Bulgarien och Rumänien enades Europeiska rådet om att förhandlingarna skall fortgå med sikte på att Rumänien och Bulgarien, om de är redo, ska kunna välkomnas i EU från januari 2007 i enlighet med ländernas egen målsättning. Förhandlingarna fortsätter på basis av egna meriter och EU understryker därför att det är av största vikt att den administrativa och rättsliga förmågan kan höjas till erforderlig nivå och att de strukturella reformerna fortsätter.

Vidare anmodades kommissionen att överlämna sitt utkast till gemensam ståndpunkt avseende vårens förhandlingskapitel i början av 2004. Den ska bygga på de principer och den metod som utvecklats i förhandlingarna med de tio anslutningsländerna. Europeiska rådet upprepar slutligen att diskussioner eller överenskommelser om framtida politiska reformer, eller den nya budgetplanen (Agenda 2007) varken skall hindra ett slutförande av anslutningsförhandlingarna eller påverkas av resultatet av dessa förhandlingar.

Europeiska rådet välkomnade de avsevärda ansträngningar som gjorts av den turkiska regeringen för att öka reformtakten, främst avseende uppfyllande av de politiska kriterierna. Dock konstaterades att ytterligare ansträngningar

krävs. Vidare pekas på behovet av att få bukt med den makroekonomiska obalansen och strukturella brister. Dessutom underströk Europeiska rådet vikten av att Turkiet uttryckt vilja att bidra till att lösa Cypern-frågan. En lösning skulle i hög grad gagna Turkiets strävan efter medlemskap. Slutligen uppmanades Turkiet att bygga vidare på gjorda reformframsteg och fullgöra genomförandet av föranslutningsstrategin inför Europeiska rådet i december 2004.

3.3 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte gått på remiss.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Europeiska rådet i Bryssel den 12-13 december 2003 bekräftade på nytt de principer för den fortsatta förhandlingsprocessen som fastslagits vid Europeiska rådet i Thessaloniki, se ovan.

Bulgarien och Rumänien har redan tidigare deklarerat sin ambition att förhandla färdigt under 2004 med sikte på medlemskap från januari 2007. EU stöder deras ambition och är redo att bereda dem inträde, om de är redo, från januari 2007. EU understryker vikten av att reformtakten i länderna upprätthålls på en tillräckligt hög nivå och påminner om att länderna förhandlar på basis av egna meriter.

Avseende Bulgarien och Rumänien förväntas kommissionen att i månads-skiftet januari/februari 2004 presentera ett utkast till gemensam ståndpunkt avseende de finansiella frågorna för perioden 2007-2010.

Avseende Cypern är förhoppningen att parterna snarast återvänder till förhandlingsbordet med sikte på en långsiktig lösning av Cypern-frågan innan den 1 maj 2004.

Under våren kommer kommissionen att presentera ett yttrande om läget avseende reformprocessen i Kroatien. Detta yttrande kommer att ligga till grund för ett eventuellt beslut av Europeiska rådet i frågan om medlemskapsförhandlingar med Kroatien.

4.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 49 i EU-fördraget.

4.3 Fackuttryck/termer