



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 6.10.2004  
COM(2004) 657 końcowy

**KOMUNIKAT KOMISJI  
DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

**Dokument strategiczny Komisji Europejskiej w sprawie postępów w procesie  
rozszerzenia**

{SEC(2004) 1199, 1200}

## **KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

### **Dokument strategiczny Komisji Europejskiej w sprawie postępów w procesie rozszerzenia**

#### **1. WPROWADZENIE**

Rozszerzenie Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. o dziesięć nowych Państw Członkowskich jeszcze bardziej umocniło jedność kontynentu europejskiego. Argumenty historyczne i polityczne przemawiające za tym rozszerzeniem są niezaprzeczalne: utwierdza ono pokój, dobrobyt, stabilność i bezpieczeństwo, jak również przyczynia się do powstania znacznych korzyści gospodarczych.

Bulgaria i Rumunia stanowią integralny element tego procesu rozszerzenia, który rozpoczął się w 1997 r. Obydwa kraje są bliskie zakończenia negocjacji. Celem UE jest przyjęcie obydwu krajów do grona członków w styczniu 2007 r., jeżeli będą one gotowe.

Ocena Komisji przedstawiona w tegorocznych raportach okresowych potwierdza powodzenie strategii przedakcesyjnej Unii względem Bułgarii i Rumunii. Proces transformacji w obydwu krajach nabrał tempa w związku z perspektywą rozszerzenia. Komisja dołoży wszelkich starań, aby osiągnąć cel Rady Europejskiej i pomyślnie zakończyć negocjacje z Bułgarią i Rumunią w 2004 r., zależnie od osiągnięć poszczególnych krajów, dążąc do podpisania Traktatu o Przystąpieniu jak najwcześniej w 2005 r.

W czerwcu 2004 r. Rada Europejska podjęła decyzję o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Chorwacją na początku 2005 r. Komisja przedstawia poniżej propozycje dotyczące ram tych negocjacji na podstawie doświadczeń z obecnego procesu rozszerzenia. Komisja przedstawia również warunki strategii przedakcesyjnej dla Chorwacji z uwzględnieniem instrumentów finansowych.

Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z grudnia 2002 r., Komisja ocenia w oddzielnym dokumencie spełnienie przez Turcję politycznych kryteriów kopenhaskich i możliwość rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych.<sup>1</sup> Dla wszystkich krajów zachodnich Bałkanów przewidziano możliwość kandydowania do członkostwa. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii złożyła już wniosek o członkostwo i, na wniosek Rady, Komisja przygotowuje opinię na temat tego wniosku.

#### **2. BULGARIA I RUMUNIA**

##### **2.1. Postęp w spełnianiu kryteriów członkostwa**

Raporty okresowe stanowią formę oceny postępu poczynionego przez Bułgarię i Rumunię na drodze do spełnienia kryteriów członkostwa pod względem prawodawstwa i środków, uchwalonych bądź wdrożonych.

---

<sup>1</sup> Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie postępów Turcji na drodze do członkostwa w UE, COM(2004) 656.

Tegoroczne raporty okresowe oceniają możliwości przyjęcia przez Bułgarię i Rumunię zobowiązań wynikających z członkostwa do daty przystąpienia. Oceniają one postęp dokonany w ciągu ostatniego roku, jak również postęp osiągnięty przez każdy z krajów od czasu wydania opinii w 1997 r., oraz bilans realizacji zobowiązań podjętych w trakcie negocjacji.

Bułgaria i Rumunia w dalszym ciągu spełniają polityczne kryteria kopenhaskie. Konieczne jest wprowadzenie udoskonaleń w szczególności dotyczących reformy administracji publicznej, funkcjonowania systemu sądownictwa i walki z korupcją.

Bułgaria i Rumunia spełniają kryterium posiadania sprawnej gospodarki rynkowej. Kontynuacja prowadzonych reform w Bułgarii oraz zdecydowana realizacja programu reformy strukturalnej w Rumunii, powinny umożliwić obu krajom sprostanie konkurencji i siłom rynkowym w Unii.

Bułgaria i Rumunia w dalszym ciągu czynią postępy w przyjmowaniu dorobku prawnego Wspólnoty i zasadniczo spełniły zobowiązania podjęte w procesie negocjacji. Oba kraje są na dobrej drodze do zakończenia wymaganej transpozycji prawodawstwa do chwili przystąpienia pod warunkiem utrzymania obecnego tempa postępów. Obydwa kraje w dalszym ciągu podejmują starania zmierzające do stworzenia odpowiednich możliwości administracyjnych i sądowiczych, pozwalających na realizację i egzekwowanie dorobku prawnego Wspólnoty.

Konkluzje raportów okresowych dotyczące Bułgarii i Rumunii można znaleźć w załączniku 1. Raporty okresowe wskazują na pewną liczbę dziedzin, gdzie konieczne jest wprowadzenie dalszych udoskonaleń w zakresie kryteriów politycznych i gospodarczych względem przyjęcia, wdrożenia i egzekwowania dorobku prawnego Wspólnoty. Udoskonalenia takie należy wprowadzić jak najszybciej, aby usunąć wskazane niedociągnięcia jeszcze przed przystąpieniem.

## **2.2. Zakończenie procesu akcesyjnego**

**Negocjacje akcesyjne** są na zaawansowanym etapie. Ramy finansowania przystąpienia Bułgarii i Rumunii zostały określone wiosną 2004 r. Umożliwiło to zamknięcie wszystkich rozdziałów z Bułgarią w czerwcu 2004 r. W przypadku Rumunii do negocjacji pozostały trzy rozdziały (konkurencyjność, środowisko naturalne oraz sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne), jak również część rozdziału 31 (Inne). Konieczne jest dołożenie dodatkowych starań, w szczególności w rozdziale konkurencyjność w zakresie pomocy państwa oraz w rozdziale sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne w zakresie współpracy sądowiczej, walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną oraz zarządzaniem granicami.

Zgodnie z zasadami stosowanymi w poprzednich rozszerzeniach nie będzie możliwe przekroczenie pewnego punktu w czasie, jeśli chodzi o uwzględnianie nowoprzyjętego dorobku prawnego Wspólnoty w negocjacjach. W związku z bardzo zaawansowanym stanem negocjacji i perspektywą podpisania Traktatu o Przystąpieniu jak najwcześniej w 2005 r., Komisja uważa, że negocjacje powinny obejmować całość dorobku prawnego Wspólnoty przyjętego i opublikowanego do 1 października 2004 r. Bułgaria i Rumunia powinny więc przedstawić swoje stanowisko dotyczące nowego dorobku prawnego Wspólnoty przyjętego do tego dnia. Dzięki temu możliwe będzie rozpatrzenie wszelkich uzgodnień przejściowych przed zakończeniem negocjacji.

Wyniki negocjacji akcesyjnych w zakresie przyjętych uzgodnień przejściowych oraz dostosowań technicznych do dorobku prawnego Wspólnoty w wyniku rozszerzenia zostaną ujęte w **Traktacie o Przystąpieniu**. Praca nad projektem tego Traktatu rozpoczęła się w lipcu 2004 r.

Po uzgodnieniu tekstu Traktatu przez wszystkie strony, zgodnie z art. 49 Traktatu UE, Komisja wyda swoją opinię. Parlament Europejski zostanie poproszony o udzielenie zgody, po czym Rada przyjmie decyzję dotyczącą przyjęcia Bułgarii i Rumunii. Celem jest podpisanie Traktatu o Przystąpieniu jak najwcześniej w 2005 r., tak aby mógł on wejść w życie dnia 1 stycznia 2007 r. Po podpisaniu Traktat zostanie przedłożony do ratyfikacji przez obecne i przyszłe Państwa Członkowskie.

Komisja uważa, że należy usprawnić procedury decyzyjne dotyczące wniosków Bułgarii i Rumunii o uzgodnienia przejściowe w sprawie aktów przyjętych pomiędzy dniem 1 października 2004 r. a datą przystąpienia, aby zagwarantować płynne przejście między przedakcesyjnym i poakcesyjnym procesem podejmowania decyzji. Ponadto od dnia podpisania Traktatu miałyby zostać przyznany status aktywnego obserwatora w Radzie, w komitetach zarządzanych przez Komisję oraz w odpowiednich innych instytucjach.

Komisja uważnie **monitoruje** wywiązywanie się przez Bułgarię i Rumunię ze zobowiązań podjętych w trakcie negocjacji. Szczególnie istotne jest wdrożenie tych zobowiązań zgodnie z ustaleniami. Komisja będzie więc po zakończeniu negocjacji w dalszym ciągu prowadzić nasilone działania monitorujące.

Na podstawie analizy przedstawionej w raportach okresowych Komisja będzie monitorować postęp, korzystając aktywnie ze struktur układów o stowarzyszeniu oraz innych instrumentów monitorowania wraz z procedurami wzajemnej weryfikacji. Od listopada 2005 r. Komisja będzie corocznie przedstawiać kompletne raporty dotyczące monitorowania, obejmujące tematycznie wszystkie rozdziały dorobku prawnego Wspólnoty, administrację publiczną, sądownictwo i walkę z korupcją oraz bilans reform gospodarczych.

Wszelkie opóźnienia i problemy w reformie gospodarczej lub w wypełnianiu zobowiązań będą sygnalizowane przez Komisję na szczeblu politycznym, w szczególności w formie listów z ostrzeżeniem i zgłaszane Radzie na podstawie istniejących procedur. W przypadku poważnych niedociągnięć, Traktat o Przystąpieniu będzie zawierał trzy klauzule **ochronne** jako ostateczny mechanizm (ogólne sprawy gospodarcze, rynek wewnętrzny oraz sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne).

Ponadto, jako że okres pomiędzy zakończeniem negocjacji a oczekiwaną datą przystąpienia Bułgarii i Rumunii będzie prawdopodobnie długi, oraz biorąc pod uwagę dużą liczbę zobowiązań do wypełnienia, Komisja uważa, że Traktat o Przystąpieniu powinien zawierać szczególny środek ostrożności w formie klauzuli ochronnej. Klauzula taka, uzgodniona już w negocjacjach z Bułgarią, powinna również objąć Rumunię. Pozwalałaby ona Komisji przedłożyć Radzie w dowolnym momencie przed wejściem w życie Traktatu o Przystąpieniu zalecenie w sprawie przesunięcia przewidzianej daty przystąpienia Bułgarii lub Rumunii o jeden rok do stycznia 2008 r., jeżeli pojawią się wyraźne dowody istnienia poważnego ryzyka, że Bułgaria lub Rumunia będą zdecydowanie nieprzygotowane do spełnienia wymagań członkostwa w dniu 1 stycznia 2007 r. w pewnej liczbie ważnych dziedzin.

Do czasu przystąpienia Unia będzie nadal pomagać Bułgarii i Rumunii w przygotowaniach do członkostwa za pośrednictwem **strategii przedakcesyjnej**. Obejmuje ona znaczną pomoc

finansową służącą wsparciu obydwu krajów w podjęciu kolejnych kroków koniecznych do ostatecznego spełnienia kryteriów przystąpienia.

### **2.3. Po przystąpieniu do Unii**

Proces zdecydowanego wzmocnienia możliwości administracyjnych i sądowiczych będzie nadal trwał po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii do Unii. W związku z powyższym Komisja proponuje udostępnić szczególne rozwiązanie przejściowe służące rozwojowi instytucjonalnemu. W takim kontekście nadal stosowane będą sprawdzone instrumenty finansowe Wspólnoty, takie jak programy partnerskie (*twinning*).

Zgodnie z Traktatem UE, Bułgaria i Rumunia nie przyjmą waluty euro bezpośrednio po przystąpieniu. Również jeśli chodzi o stosowanie dorobku prawnego Schengen, zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych będzie miało miejsce dopiero po pewnym czasie od przystąpienia i będzie określone dla każdego Państwa Członkowskiego oddzielnie po wypełnieniu zobowiązań wynikających z dorobku prawnego Schengen.

Bułgaria i Rumunia będą musiały złożyć wniosek o przystąpienie do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), przy czym ich przystąpienie do EOG powinno mieć miejsce w tym samym czasie co przystąpienie do UE. Po podpisaniu Traktatu o Przystąpieniu konieczne będzie dostosowanie innych umów międzynarodowych w związku z rozszerzeniem.

### **2.4. Wnioski**

Tegoroczne raporty okresowe dowodzą, że Bułgaria i Rumunia dokonały dalszych postępów we wdrażaniu kryteriów kopenhaskich. Bułgaria i Rumunia spełniają kryteria polityczne. Mając na uwadze postęp poczyniony przez obydwa kraje, bilans realizacji przyjętych zobowiązań oraz uwzględniając będące w trakcie przygotowania, Komisja oczekuje, że kraje te spełnią kryteria gospodarcze oraz kryteria związane z dorobkiem prawnym Wspólnoty i będą gotowe na przyjęcie członkostwa w dniu 1 stycznia 2007 r.

Komisja dołoży wszelkich starań, aby osiągnąć cel Rady Europejskiej i zakończyć powodzeniem negocjacje z Bułgarią i Rumunią w 2004 r., zależnie od osiągnięć poszczególnych krajów, zmierzając do podpisania Traktatu o Przystąpieniu jak najwcześniej w 2005 r.

## **3. CHORWACJA**

### **3.1. Strategia przedakcesyjna**

Rada Europejska na posiedzeniu w Brukseli w czerwcu 2004 r. uznała Chorwację za kraj kandydujący, z którym negocjacje akcesyjne rozpoczną się na początku 2005 r. i wezwała Komisję do przygotowania strategii przedakcesyjnej dla Chorwacji. Komisja uznała, że wzmocniona strategia przedakcesyjna dla krajów kandydujących przyjęta przez Radę Europejską w Luksemburgu w grudniu 1997 r. powinna objąć również Chorwację. Elementy tej strategii przedstawiono poniżej.

Procedura przeglądu, której celem jest ocena postępu kraju kandydującego na drodze do członkostwa, będzie stosowana w odniesieniu do Chorwacji od 2005 r. Oznacza to, że Komisja rozpocznie wydawanie raportów okresowych na temat Chorwacji od jesieni 2005 r. W ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia, Komisja zaproponowała już Partnerstwo

Europejskie w oparciu o informacje przedstawione w opinii Komisji na temat wniosku Chorwacji o członkostwo. Dokument ten będzie stanowił podstawę przygotowań akcesyjnych Chorwacji.

Chorwacja jako kraj kandydujący powinna korzystać ze wszystkich trzech przedakcesyjnych instrumentów finansowych: Phare służącego rozwojowi instytucjonalnemu oraz spójności gospodarczej i społecznej, ISPA w zakresie środowiska naturalnego i transportu oraz SAPARD dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich. Komisja zaproponuje poprawki do rozporządzeń dotyczących tych trzech instrumentów przedakcesyjnych w celu rozszerzenia ich zakresu na Chorwację od dnia 1 stycznia 2005 r. Biorąc pod uwagę konieczność odpowiedniego przygotowania Chorwacji do przystąpienia, Komisja zaleca przyznanie Chorwacji w 2005 r. kwoty 105 milionów EUR (80 milionów EUR na program Phare oraz 25 milionów EUR na program ISPA) oraz 140 milionów EUR w 2006 r. (80 milionów EUR na program Phare, 35 milionów EUR na program ISPA oraz 25 milionów EUR na program SAPARD). Kwoty te będą finansowane z funduszy przedakcesyjnych dostępnych w linii 7 aktualnych perspektyw finansowych. Komisja zaproponowała Radzie utworzenie na podstawie obecnych instrumentów przedakcesyjnych Phare, ISPA i SAPARD nowego instrumentu przedakcesyjnego (IPA), z którego Chorwacja będzie mogła korzystać od 2007 r. Kwoty przyznane Chorwacji od 2007 r. zostaną ustalone w ramach kolejnej perspektywy finansowej.

Umowa o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (USS) podpisana z Chorwacją w październiku 2001 r. została obecnie ratyfikowana. W celu realizacji aspektów USS związanych z handlem, w marcu 2002 r. weszła w życie Umowa przejściowa. Utworzone zostaną Rada, Komitet i Podkomitety Stabilizacji i Stowarzyszenia. Komisja proponuje, aby struktury USS były wykorzystywane nie tylko do problemów związanych z realizacją umowy, lecz aby również służyły za forum wyjaśniania dorobku prawnego Wspólnoty i przeglądu postępów Chorwacji w dostosowaniu własnego prawodawstwa do dorobku prawnego Wspólnoty zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi podczas negocjacji.

Umowa ramowa umożliwiająca Chorwacji uczestnictwo w programach i agencjach wspólnotowych powinna wejść w życie w pierwszej połowie 2005 r., po jej ratyfikacji przez instytucje UE i Chorwację. Wkład finansowy Chorwacji w każdy z programów może być częściowo finansowany z programu Phare.

Oprócz wyżej wymienionych elementów wzmocnionej strategii przedakcesyjnej Komisja uważa, że należy kontynuować prowadzenie intensywnego dialogu politycznego z Chorwacją w celu rozwiązania problemów podkreślonych w opinii. Do problemów tych należą stosunki z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii, prawa mniejszości, powrót uchodźców, reforma sądownictwa, współpraca regionalna i walka z korupcją. W szczególności Chorwacja musi w dalszym ciągu angażować się we współpracę regionalną w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia dla zachodnich Bałkanów. Komisja będzie uważnie monitorować te problemy podczas regularnych spotkań z władzami Chorwacji i przekazywać Radzie informacje.

### **3.2. Ramy negocjacji**

Rada Europejska na posiedzeniu w Brukseli w czerwcu 2004 r. zdecydowała, że „przed rozpoczęciem negocjacji z Chorwacją Rada uzgodni ogólne ramy negocjacji, biorąc pod uwagę doświadczenie piątego procesu rozszerzenia”. Komisja proponuje, aby ramy opierały się na następujących zasadach:

- Negocjacje z Chorwacją powinny opierać się na warunkach przystąpienia określonych przez Radę Europejską na posiedzeniu w Kopenhadze w 1993 r. Warunki te są odpowiednimi narzędziami pomiaru przygotowania kraju kandydującego na przyjęcie zobowiązań wynikających z członkostwa oraz stanowią przejrzyste wskazówki w procesie reformy.
- Postęp w negocjacjach będzie w pełni zależeł od trwałości reform politycznych oraz spełnienia przez Chorwację zobowiązań związanych ze współpracą regionalną z innymi krajami byłej Jugosławii oraz innych zobowiązań międzynarodowych, takich jak współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii.
- Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej oraz Konstytucją dla Europy, Komisja zaleci zawieszenie negocjacji w przypadku poważnego i ciągłego naruszania zasad wolności, demokracji, poszanowania praw i podstawowych wolności człowieka oraz zasad państwa prawa, na których opiera się Unia Europejska. Rada powinna móc decydować w sprawie takiego zalecenia kwalifikowaną większością głosów Państw Członkowskich.
- Negocjacje będą prowadzone na zasadzie oceny osiągnięć kraju kandydującego. Wszelkie uzgodnienia przejściowe powinny być ograniczone w zakresie i w czasie i nie powinny mieć znaczącego wpływu na konkurencyjność i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.
- Niezwłocznie po formalnym otwarciu negocjacji akcesyjnych z Chorwacją, Komisja zorganizuje formalny proces badania dorobku prawnego Wspólnoty, zwany *screeningiem*, w celu prezentacji dorobku prawnego władzom chorwackim i uzyskania wstępnych informacji o problemach, które najprawdopodobniej pojawią się w trakcie negocjacji.
- Po zbadaniu konkretnego rozdziału, Komisja, na podstawie ostatniej opinii na temat Chorwacji, zaleci otwarcie tego rozdziału do negocjacji, pod warunkiem że Chorwacja będzie odpowiednio przygotowana.
- O tempie negocjacji będzie decydować prawidłowa transpozycja i wdrożenie dorobku prawnego Wspólnoty przez Chorwację, łącznie ze sprawnym i skutecznym zastosowaniem w formie odpowiednich struktur administracyjnych i sądowniczych.
- Komisja zaproponuje Radzie punkty odniesienia wymagane do tymczasowego zamknięcia każdego rozdziału przed otwarciem negocjacji nad tym rozdziałem. Punkty odniesienia mogą dotyczyć harmonizacji prawodawstwa lub zadowalającego bilansu wdrożenia. Takie podejście okazało się być skuteczne zwłaszcza w zakresie rozdziału poświęconego konkurencyjności.
- Postęp w negocjacjach będzie zależeł od wypełnienia przez Chorwację zobowiązań w ramach Umowy o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, zwłaszcza tych związanych z wymaganiami stawianymi w dorobku prawnym Wspólnoty na przykład w dziedzinie konkurencyjności. Wszelkie takie zobowiązania muszą być całkowicie spełnione przed tymczasowym zamknięciem danego rozdziału.
- Komisja będzie uważnie śledzić postęp Chorwacji na drodze do przystąpienia, korzystając z dostępnych instrumentów.

#### 4. WNIOSKI I ZALECENIA

W związku z powyższymi wnioskami i zaleceniami Komisji są następujące:

- (1) Tegoroczne raporty okresowe dowodzą, że Bułgaria i Rumunia dokonały w ciągu ostatniego roku dalszych postępów we wdrażaniu kryteriów przystąpienia.
- (2) Bułgaria i Rumunia spełniają kryteria polityczne. Mając na uwadze postęp poczyniony przez te kraje, bilans realizacji przyjętych zobowiązań oraz uwzględniając przygotowania będące w trakcie, Komisja oczekuje, że kraje te spełnią kryteria gospodarcze i związane z dorobkiem prawnym Wspólnoty i będą gotowe na przyjęcie członkostwa do stycznia 2007 r.

Komisja dołoży wszelkich starań, aby osiągnąć cel Rady Europejskiej i zakończyć powodzeniem negocjacje z Bułgarią i Rumunią w 2004 r., zależnie od osiągnięć poszczególnych krajów, dążąc do podpisania Traktatu o Przystąpieniu jak najwcześniej w 2005 r.

- (3) Raporty okresowe wskazują na pewną liczbę dziedzin, gdzie konieczne jest wprowadzenie dalszych udoskonaleń w zakresie kryteriów politycznych i gospodarczych względem przyjęcia, wdrożenia i egzekwowania dorobku prawnego Wspólnoty. Udoskonalenia takie należy wprowadzić jak najszybciej, aby naprawić wskazane niedociągnięcia przed przystąpieniem. W celu przeprowadzenia analizy postępu i ułatwienia uzyskania członkostwa Unii Europejskiej, Komisja będzie prowadziła nasilone działania monitorujące i przedstawiać Radzie regularne raporty. Od listopada 2005 r. Komisja będzie przedstawiać Radzie i Parlamentowi roczne ogólne raporty z monitorowania. Komisja uważa, że w Traktacie o Przystąpieniu należy zawrzeć szczególną klauzulę ochronną, która pozwoliłaby Komisji zalecić Radzie przesunięcie przewidzianej daty przystąpienia Bułgarii lub Rumunii o jeden rok do stycznia 2008 r., jeżeli pojawią się wyraźne dowody istnienia poważnego ryzyka, że Bułgaria lub Rumunia będą zdecydowanie nieprzygotowane do spełnienia wymagań członkostwa w dniu 1 stycznia 2007 r. w pewnej liczbie ważnych dziedzin.
- (4) Komisja zaleca objęcie Chorwacji wzmocnioną strategią przedakcesyjną przyjętą dla krajów kandydujących przez Radę Europejską w Luksemburgu w grudniu 1997 r., jak określono powyżej.
- (5) Komisja przypomina, że Rada Europejska zdecydowała się rozpocząć negocjacje z Chorwacją na początku 2005 r. i sugeruje, aby ramy negocjacji dla Chorwacji, oparte na zasadach określonych w tym dokumencie, zostały w związku z tym sfinalizowane.



## 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.