



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 5.6.2002
COM(2002) 256 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**over de actieplannen voor bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit en de monitoring van
toezeggingen van de landen waarmee toetredingsonderhandelingen worden gevoerd**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

over de actieplannen voor bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit en de monitoring van toezeggingen van de landen waarmee toetredingsonderhandelingen worden gevoerd¹

VOORWOORD

Het lopende uitbreidingsproces is in een beslissende fase gekomen. Op zijn bijeenkomst in Laken in december 2001 bevestigde de Europese Raad dat hij vastberaden is de toetredingsonderhandelingen met de kandidaat-lidstaten die gereed zijn, vóór eind 2002 tot een goed einde te brengen, zodat die landen kunnen deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2004. Dit historische proces tot een goed einde brengen is één van de voornaamste prioriteiten van de Unie in de komende periode.

Sinds de Europese Raad van Nice, waarop het draaiboek voor de toetredingsonderhandelingen werd bekrachtigd als centraal element van de uitbreidingsstrategie, zijn de onderhandelingen aanzienlijk gevorderd. Het draaiboek, dat de perioden van het Zweeds, Belgisch en Spaans voorzitterschap bestreek, is van groot nut geweest. Het is een uiterst nuttig instrument gebleken om de onderhandelingen verder te helpen en te waarborgen dat alle betrokkenen een realistisch tijdschema hanteren, en het is volgens schema geïmplementeerd. De Europese Unie kwam overeenkomstig het draaiboek tot gemeenschappelijke standpunten, waardoor een groot aantal hoofdstukken voorlopig kon worden afgesloten.

Voor de periode van het Spaans voorzitterschap werden in het draaiboek gemeenschappelijke standpunten van de Europese Unie gepland voor vier hoofdstukken – landbouw, regionaal beleid, financiële en budgettaire bepalingen, instellingen – die voorlopig dienden te worden afgesloten. Dat doel is gehaald, al komen de concrete financiële aspecten van deze hoofdstukken pas in een later stadium van de onderhandelingen aan bod. Verder zijn, overeenkomstig de doelstellingen van de Europese Raad van Laken, tijdens het Spaanse voorzitterschap alle resterende onderhandelingshoofdstukken geopend met Bulgarije, en zeven nieuwe hoofdstukken met Roemenië. De doelstellingen die voor de periode van het Spaanse voorzitterschap waren gesteld, worden dus momenteel verwezenlijkt.

De Europese Raad heeft benadrukt dat vooruitgang bij de onderhandelingen gepaard dient te gaan met overname van het acquis in de nationale wetgeving en feitelijke implementatie en handhaving ervan. De voorlopige sluiting van een onderhandelingshoofdstuk is in de meeste gevallen gebaseerd op toezeggingen van het betrokken land. De Commissie acht het van essentieel belang dat deze toezeggingen feitelijk worden geïmplementeerd en volgt de vorderingen in dit verband nauwgezet. Aangezien de landen waarmee momenteel onderhandelingen gaande zijn, zich regelmatig verbinden specifieke maatregelen vóór de toetreding af te ronden, voorziet de Commissie permanent in monitoring. Dit is nodig om de desbetreffende voorbereidende processen te evalueren en eventuele vraagstukken te identificeren waarvoor corrigerende maatregelen vereist zijn. De lidstaten worden regelmatig geïnformeerd over ontwikkelingen in dit verband, waarbij de Commissie de aandacht vestigt

¹ Dit verslag gaat over de landen waarmee momenteel wordt onderhandeld. Het heeft geen betrekking op Turkije.

op eventuele problemen die zich voordoen. De Commissie zet dit monitoringproces, onder andere in het kader van de structuren die zijn ingesteld bij de associatieovereenkomsten, voort totdat de nieuwe lidstaten toetreden. Dit verslag bevat een overzicht van de voornaamste bevindingen van het monitoringproces tot dusver.

Een belangrijk element van de toetredingsvoorbereidingen van de landen waarmee wordt onderhandeld, en een cruciale factor voor het succes van het uitbreidingsproces, is de ontwikkeling van adequate bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit voor de implementatie en handhaving van het acquis vanaf de datum van toetreding. De Europese Raad heeft het belang hiervan benadrukt op de bijeenkomst in 1995 in Madrid en ook daarna, zoals in december 2001 in Laken.

De Commissie acht het van groot belang te waarborgen dat de kandidaat-lidstaten over voldoende bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit beschikken tegen de tijd dat zij toetreden. De Commissie heeft de vorderingen van elk land op dit gebied zorgvuldig geanalyseerd, voor het eerst in de adviezen uit 1997 en vervolgens in de periodieke verslagen. Daarnaast onderzoekt de Commissie, als gezegd, systematisch of de toezeggingen van de landen waarmee toetredingsonderhandelingen worden gevoerd, worden geïmplementeerd. Ter ondersteuning van de inspanningen van de kandidaat-lidstaten is institutionele opbouw (en de daarmee verband houdende investeringen) overigens al sinds begin jaren '90 één van de doelstellingen van communautaire bijstand in het kader van Phare en vormt dit tweederde van de nationale Phareprogramma's.

In 2001 besloot de Commissie dat in dit gevorderde stadium van het uitbreidingsproces meer gedecideerde actie nodig is, gebaseerd op de verschillende lopende activiteiten. In *Naar een succesvolle uitbreiding*, haar strategiedocument van 2001 voor de uitbreiding, kondigde de Commissie aan dat zij voor elk van de landen waarmee wordt onderhandeld, een actieplan wil opzetten ter versterking van de bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit. De Commissie gaf verder aan in 2002 speciale financiële bijstand van € 250 miljoen te willen vrijmaken om die inspanningen te ondersteunen. Dit bedrag komt bovenop de jaarlijkse begrotingstoewijzing voor elk van de Pharelanden en brengt de totale bijdrage van de Gemeenschap voor de versterking van de bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit van de landen waarmee onderhandelingen gaande zijn in 2002 op circa € 1 miljard. De Commissie verplichtte zich ertoe vóór de Europese Raad van Sevilla, die plaatsvindt in juni 2002, verslag uit te brengen over de actieplannen.

Op basis van uitvoerig voorbereidend werk eind 2001 en begin 2002 hebben de diensten van de Commissie de afzonderlijke actieplannen samen met elk land waarmee wordt onderhandeld opgesteld en met elk van hen overeenstemming bereikt over de plannen. De implementatie van de overeengekomen actieplannen is gaande. Een overzicht van de voornaamste maatregelen in deze context is in dit verslag opgenomen. De Commissie is ervan overtuigd dat de landen waarmee onderhandelingen gaande zijn, op die basis, en op voorwaarde dat elk land zijn inspanningen voortzet en intensiveert, de komende maanden de nodige vorderingen zullen maken. De Commissie moedigt elk land aan optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden van het actieplan en stelt alles in het werk om te zorgen dat het resultaten oplevert.

Naarmate de werkzaamheden vorderen, zal op verschillende niveaus worden geëvalueerd in hoeverre de afzonderlijke actieplannen worden geïmplementeerd. Overeenkomstig de eerdere aanpak, worden de vorderingen geboekt bij de implementatie van de desbetreffende prioriteiten van het toetredingspartnerschap, ook via de actieplannen, continu geëvalueerd in het kader van de structuren die zijn ingesteld bij de Europa- en associatieovereenkomsten.

Een gedetailleerde evaluatie van de effectieve vooruitgang van elk land bij het versterken van de bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit, onder meer door implementatie van taken vervat in de actieplannen, volgt in de periodieke verslagen van 2002, waarvan de goedkeuring met het oog op de Europese Raad van Brussel gepland is op 16 oktober 2002. Als uiteengezet in het strategiedocument van 2001 voor de uitbreiding, zal de Commissie op basis van de periodieke verslagen van 2002 aanbevelingen kunnen doen voor die kandidaat-lidstaten die klaar zijn voor toetreding.

Bestuurlijke en justitiële capaciteit is een belangrijke factor bij toetreding. De opbouw van bestuurlijke structuren en versterking van de bestuurlijke capaciteit, met inbegrip van de horizontale bestuurlijke capaciteit, is echter een inspanning van langere adem, waarvoor ook na de toetreding aandacht nodig is. Derhalve heeft de Commissie voorgesteld middelen vrij te maken voor een overgangsfaciliteit, in het kader waarvan in totaal € 380 miljoen beschikbaar is voor maatregelen die niet in aanmerking komen voor steun uit de Structuurfondsen.

Sinds de Europese Raad van Nice, waarop de aanzet werd gegeven tot het draaiboek voor de onderhandelingen, is over de hele linie grote vooruitgang geboekt in het toetredingsproces, zowel wat de onderhandelingen, als de voorbereidingen van de kandidaat-lidstaten op de toetreding betreft, die in een versneld tempo plaatsvinden. De Commissie is er alles aan gelegen het momentum te handhaven, zodat de doelstellingen van de Europese Raad van Göteborg en Laken kunnen worden gehaald.

In de tussentijd moeten de Unie en de kandidaat-lidstaten zich “mentaal” blijven voorbereiden op de uitbreiding. Nu de eerste toetredingen dichterbij komen, mag de publieke dialoog over de uitbreiding niet stilvallen, maar moet deze juist worden geïntensiveerd. Dit is nodig om de risico's en voordelen ervan uit te leggen, misvattingen aan te pakken en de burger te laten weten dat zijn bezorgdheid serieus wordt genomen. De communicatiestrategie van de Commissie voor de uitbreiding, waarover in een apart verslag wordt bericht, is een belangrijk instrument in dit verband. De uitbreiding kan alleen slagen als er democratisch draagvlak voor bestaat.

INLEIDING

Als gezegd in het strategiedocument van 2001 voor de uitbreiding, is het doel van deze nota tweevoudig. Ten eerste wordt in deze nota verslag uitgebracht over de vorderingen tot dusver bij de opstelling van actieplannen voor de versterking van de bestuurlijke en justitiële capaciteit van de landen waarmee onderhandelingen gaande zijn. Ten tweede beoogt deze nota actuele informatie te verstrekken over de vorderingen van de kandidaat-lidstaten bij de implementatie van toezeggingen die zij in de context van de toetredingsonderhandelingen hebben gedaan, waarbij de aandacht wordt gevestigd op de voornaamste problemen die zich voordoen en welke corrigerende maatregelen vereist zijn.

Het eerste deel van dit verslag bevat een thematisch overzicht van de voornaamste maatregelen die in de definitieve actieplannen zijn opgenomen. Het tweede deel van dit verslag bevat een - hoofdstuksgewijs - overzicht van toezeggingen die de landen waarmee momenteel wordt onderhandeld, hebben gedaan en de mate waarin die worden gerealiseerd, gebaseerd op de versterkte monitoring.

1. ACTIEPLANNEN VOOR DE VERSTERKING VAN DE BESTUURLIJKE EN JUSTITIËLE CAPACITEIT VAN DE LANDEN WAARMEE MOMENTEEL WORDT ONDERHANDELD: VORDERINGEN TOT DUSVER

De Commissie hecht er ten eerste aan te garanderen dat de kandidaat-lidstaten over voldoende bestuurlijke en justitiële capaciteit beschikken tegen de tijd dat zij toetreden. Het is duidelijk dat niet alleen kandidaat-lidstaten, maar alle lidstaten, bestaande en nieuwe, moeten beschikken over doeltreffende bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit. Dit wordt ook duidelijk gezegd in het Witboek van de Commissie over Europese governance van juli 2001.

Het voornaamste instrument om de landen waarmee onderhandelingen gaande zijn, te helpen dit doel te bereiken zijn de actieplannen voor de versterking van de bestuurlijke en justitiële capaciteit die de Commissie met elk van hen in het eerste kwartaal van 2002 heeft opgezet.

Doel van de actieplannen is met het betrokken land te analyseren wat de volgende stappen moeten zijn om ervoor te zorgen dat er voldoende bestuurlijke en justitiële capaciteit is tegen de tijd dat het toetreedt, en samen te waarborgen dat alle nodige maatregelen in dit verband worden genomen en de kandidaat-landen gerichte bijstand krijgen op gebieden die essentieel zijn voor het functioneren van de Unie in uitgebreide vorm. Als zodanig vormen de actieplannen een belangrijk hulpmiddel bij het voldoen aan de gezamenlijke doelstelling van EU en kandidaat-lidstaten, i.e. zorgen dat de voorbereidingen van elk land op de toetreding zo efficiënt mogelijk plaatsvinden binnen het beoogde tijdpad.

Het ontwikkelen van adequate bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit voor het EU-lidmaatschap is een veeleisende en omvangrijke taak, waarvoor gedetailleerde voorbereidingen moeten worden getroffen op elk gebied dat onder het beleid en de wetgeving van de EU valt. Bij de opstelling van de afzonderlijke actieplannen heeft de Commissie gekozen voor een alomvattende aanpak. De herziene toetredingspartnerschappen die de Raad op 28 januari 2002, op basis van voorstellen van de Commissie, voor elk land waarmee onderhandelingen gaande zijn, heeft goedgekeurd, vormden het uitgangspunt. Alle prioriteiten van de herziene toetredingspartnerschappen die verband houden met de ontwikkeling van bestuurlijke en justitiële capaciteit, zijn in de actieplannen opgenomen. Op die basis betreffen de actieplannen niet alleen de prioriteiten van de toetredingspartnerschappen met betrekking

tot de bestuurlijke en justitiële capaciteit om het acquis te implementeren en te handhaven, maar ook alle relevante prioriteiten in het kader van de politieke en economische criteria. Elk van die prioriteiten krijgt aandacht in de actieplannen door middel van de opstelling van specifieke maatregelen, die moeten worden uitgevoerd.

Samen met de betrokken landen heeft de Commissie een gedetailleerde analyse opgesteld van hun aanpak ter zake van de implementatie van de betrokken prioriteiten van het toetredingspartnerschap, de voorgenomen versterking van hun inspanningen op het gebied van institutionele opbouw, en de nog te nemen concrete maatregelen om te komen tot voldoende bestuurlijke capaciteit op elk gebied. Eventuele lacunes in termen van bijstand en monitoring zijn eveneens vastgesteld.

Dit heeft geresulteerd in alomvattende actieplannen voor elk land, waarin voor elke prioriteit de volgende gegevens zijn opgenomen:

- de relevante toezeggingen die tijdens de onderhandelingen zijn gedaan;
- de door elk land geplande uitvoeringsmaatregelen, als besproken met de Commissie²;
- de communautaire bijstand die al onderweg is of gepland om de inspanningen van het land te ondersteunen, alsmede eventuele aanvullende bijstand die voor dit doel wordt verstrekt in het kader van de met € 250 miljoen gedoteerde aanvullende faciliteit voor institutionele opbouw in het kader van het Phareprogramma³;
- de extra monitoringactiviteiten, waaronder de intercollegiale toetsingen (peer reviews)⁴, die nodig zijn om de mate van voorbereiding van elk land te evalueren, naast en bovenop de periodieke verslagen en de gebruikelijke monitoring van de onderhandelingen.

Hierna volgt een samenvatting van de vraagstukken die in de actieplannen worden behandeld. Daarbij wordt de structuur gehanteerd van de toetredingscriteria van Kopenhagen.

1.1. Politieke criteria

Overeenkomstig de politieke criteria van Kopenhagen geldt dat het kandidaat-land moet zijn gekomen tot stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen.

Om het **overheidsbestuur** te versterken en specifieke problemen te verhelpen die zijn vastgesteld in Bulgarije, Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Tsjechië, voorzien de actieplannen in een aantal maatregelen per individueel geval. Afhankelijk van de situatie in het betreffende land gaat het hierbij bijvoorbeeld om de goedkeuring van nog resterende basiswetgeving, de opzet van een ambtenarenapparaat, de ontwikkeling van een

² Afhankelijk van de prioriteit in kwestie en de specifieke problemen die voor elk land zijn vastgesteld, kunnen deze omvatten: goedkeuring van ontbrekende wetgeving; aanwijzing, oprichting, of versterking van de desbetreffende beheerstructuren en -autoriteiten; oprichting of versterking van controle- en coördinatiesystemen, alsmede evaluatie-, toezichts- en arbitragemechanismen; ontwikkeling en implementatie van strategische en beheerplannen; opleiding van ambtenaren, rechters, openbare aanklagers en bedrijfsleven; opzetten van voorlichtingscampagnes; en ontwikkeling of verbetering van de desbetreffende IT-systemen en -gegevensbanken en aansluiting daarvan op EG-systemen.

³ Het Phareprogramma heeft betrekking op de tien kandidaat-landen in Midden- en Oost-Europa. Cyprus en Malta krijgen pretoetredingsbijstand op grond van Verordening (EG) nr. 555/2000 van de Raad. Aanvullende bijstand aan Roemenië in het kader van de aanvullende Pharefaciliteit voor institutionele versterking wordt op dit moment nog geprogrammeerd.

⁴ Voor een definitie van de term intercollegiale toetsing (peer review) in deze context zie hieronder bij punt 2.2.

ethische code voor ambtenaren, de opleiding van personeel, het versterken van het personeelsbeheer en de ontwikkeling van capaciteit met betrekking tot effectbeoordeling en kwaliteitscontrole. Aanvullende bijstand op dit gebied omvat hulp bij de uitvoering van de hervorming van het openbaar bestuur, gecombineerd met strategische beleidsvorming en coördinatie en hulp bij het versterken van de capaciteit met betrekking tot personeelsbeheer.

Hoewel in de meeste landen waarmee onderhandelingen gaande zijn, vooruitgang is geboekt bij de hervorming van het **gerechtelijk apparaat**, moet in Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Tsjechië verder gewerkt worden aan de versterking van de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat, en betere salariëring, werkomstandigheden en opleiding van rechters. Om deze problemen aan te pakken, omvatten de actieplannen maatregelen zoals een gerechtelijke hervorming, de goedkeuring van nog resterende basiswetgeving, maatregelen om adequate financiering van het gerechtelijke systeem te garanderen, de vereenvoudiging van juridische procedures, de ontwikkeling van diensten met betrekking tot proeftijd en bemiddeling, de ontwikkeling van opleidingsfaciliteiten en de opleiding van rechters met betrekking tot goede gerechtelijke praktijken en EU-recht, de opzet van netwerken voor justitiële informatie en de versterking van systemen voor juridische hulp en daaraan gekoppelde publieke bewustmakingscampagnes. Op dit terrein is voor Bulgarije, Hongarije, Polen en Slowakije aanvullende bijstand voorzien, gericht op het uitvoeren van de strategie voor gerechtelijke hervorming, het versterken van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht door middel van steun aan de raad voor de magistratuur, de opleiding van rechters met betrekking tot goede gerechtelijke praktijken en EU-wetgeving, en daaraan gekoppelde projecten die gericht zijn op de beroepsethiek.

Het ontwikkelen van effectieve **corruptiebestrijding** is een ander terrein waaraan veel aandacht besteed wordt in de actieplannen voor Bulgarije, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië. Specifieke maatregelen omvatten bijvoorbeeld de verdere ontwikkeling en uitvoering van nationaal anticorruptiebeleid, de versterking van organisaties die corruptie bestrijden, onder meer door de opleiding van personeel, de verbetering van de onderlinge samenwerking en de ontwikkeling van maatregelen om corruptie binnen het openbaar bestuur te voorkomen, waaronder binnen de diensten op het gebied van politie en openbare veiligheid. Om deze maatregelen te helpen uitvoeren, is aanvullende bijstand voorzien voor Bulgarije en Slowakije, met name voor de uitvoering van corruptiebestrijdingsbeleid en bewustmaking.

Het eerbiedigen van de **mensenrechten** en het respecteren en beschermen van minderheden is ook een gebied waarop de bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit versterkt moet worden in Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Roemenië, Slowakije en Tsjechië. Afhankelijk van de geconstateerde specifieke problemen richten de actieplannen zich bijvoorbeeld op voorarrest en de opzet van een effectief systeem om wangedrag van de politie tegen te gaan. In landen waar aanzienlijke Roma-gemeenschappen wonen, zijn in de actieplannen maatregelen voorzien om de organen te versterken die zich bezighouden met bestaande op Roma gerichte actieprogramma's en beleidsmaatregelen. Voor Estland en Letland zijn in de actieplannen maatregelen opgenomen om de capaciteit van organen te versterken die zich bezighouden met integratie en taalbeleid, overeenkomstig de relevante internationale normen. Daarnaast omvatten de actieplannen voor alle landen maatregelen met betrekking tot de ontwikkeling van structuren voor de uitvoering van het acquis op het gebied van antidiscriminatie. Aanvullende bijstand is gepland voor de organisaties die zich bezighouden met minderheidsvraagstukken en voor twinningprojecten om discriminatie tegen te gaan.

1.2. Economische criteria

Overeenkomstig de economische criteria van Kopenhagen zijn een functionerende markteconomie en het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden vereisten.

Wat de bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit betreft, zijn de actieplannen gericht op problemen die zijn geïdentificeerd met betrekking tot de ontwikkeling van een goed functionerende **grondmarkt** en **kadasters** in Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen en Slovenië, en de implementatie en handhaving van **faillissementswetgeving** in Bulgarije, Litouwen en Tsjechië. Voor Bulgarije, Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië komen ook andere vraagstukken aan bod, zoals de ontwikkeling van een gunstig **ondernemingsklimaat**, de hervorming en versterking van de **financiële sector** en de hervorming van het **beheer van de overheidsfinanciën**. Om deze problemen aan te pakken omvatten de actieplannen bijvoorbeeld maatregelen met betrekking tot de goedkeuring van ontbrekende basiswetgeving, de versterking van relevante structuren, onder meer door de opleiding van personeel, en gespecialiseerde opleiding voor rechters en curatoren. Naast de reeds lopende of geplande bijstand op dit terrein is geen aanvullende bijstand voorzien.

1.3. Andere verplichtingen van het lidmaatschap

De toetredingscriteria van Kopenhagen vermelden verder dat het lidmaatschap veronderstelt dat de kandidaten in staat zijn om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen. Dit houdt in overname, implementatie en handhaving van het acquis. De belangrijkste uitdagingen in termen van bestuurlijke capaciteit staan in het strategiedocument van 2001 voor de uitbreiding, dat de Commissie heeft opgesteld. Het gaat daarbij om de bestuurlijke capaciteit die nodig is om te zorgen voor een soepel functionerende interne markt, duurzame leefomstandigheden in de Europese Unie, de algemene bescherming van de burgers van de Europese Unie en het zorgvuldig beheer van communautaire middelen⁵.

Een soepel functionerende interne markt

Voor een soepel functionerende interne markt zijn nodig: adequate en efficiënte regelgevende autoriteiten, horizontale bestuurlijke structuren op verschillende gebieden, met toezicht en handhaving belaste organen en, in sommige gevallen, implementatie van passende IT-systemen voor de uitwisseling van gegevens.

Op het gebied van de **interne markt** zijn voor alle landen gerichte acties voorzien om regelgevende autoriteiten, horizontale bestuurlijke structuren, en met toezicht en handhaving belaste organen op te zetten of te versterken. Afhankelijk van de voor ieder land geconstateerde specifieke problemen gaat het hierbij om kwesties als standaardisering, accreditatie, certificering, overeenstemmingsbeoordeling, markttoezicht, wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties en de coördinatie van de stelsels voor sociale zekerheid, toezicht op wetgeving op niet-geharmoniseerd terrein wat betreft het vrij verkeer van goederen en het vrij verrichten van diensten, onafhankelijk toezicht op gegevensbescherming, toezicht op financiële dienstverlening, de implementatie van regels voor overheidsopdrachten, en de handhaving van industriële- en intellectuele-eigendomsrechten en wetgeving op het

⁵ In een aantal onderhandelingshoofdstukken komen aspecten aan bod die betrekking hebben op meer dan één van deze thematische gebieden. Die worden behandeld in het hoofdstuk dat een zo breed mogelijke dekking biedt.

gebied van levensmiddelen. De actieplannen voorzien bijvoorbeeld in maatregelen als de goedkeuring van resterende wetgeving, de versterking van de relevante autoriteiten, onder andere door een toename van begroting en personeel, gespecialiseerde opleiding voor ambtenaren, rechter en openbare aanklagers en de opzet van voorlichtingscampagnes. Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië en Tsjechië krijgen aanvullende bijstand, onder meer voor de versterking van het nationale stelsel voor overeenstemmingsbeoordeling, de toepassing van regels voor overheidsopdrachten en wetgeving op het gebied van levensmiddelen, de versterking van de capaciteit met betrekking tot de coördinatie van de stelsels voor sociale zekerheid, en met betrekking tot de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties, toezicht op het verzekerings- en bankwezen, effectenverkeer, en handhaving van de intellectuele-eigendomsrechten.

Op het gebied van **mededinging** voorzien de actieplannen voor alle landen in maatregelen ter versterking van de handhavingscapaciteit voor regels inzake overheidssteun en antitrustbepalingen. Naast maatregelen die rechtstreeks gericht zijn op staatssteun en de antitrustautoriteiten, gaat het hierbij om maatregelen om het bewustzijn van steunverleners, de zakenwereld en het brede publiek met betrekking tot de communautaire mededingingsregels te vergroten, en de gespecialiseerde opleiding voor de rechterlijke macht uit te breiden. Voor Bulgarije, Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië is aanvullende bijstand voorzien, waaronder twinning met betrekking tot de handhaving van het acquis met betrekking tot mededinging, voorlichting en opleiding van rechters.

De actieplannen voor alle landen hebben ook betrekking op de interne markt voor **vervoer** en/of **energie**. Afhankelijk van de voor ieder land geconstateerde specifieke problemen omvatten de actieplannen maatregelen die zich richten op het opzetten of versterken van relevante structuren op het gebied van het wegvervoer, regelgevende organen in de sector van het spoorwegvervoer en de energiesector. Concrete maatregelen omvatten onder meer de goedkeuring van resterende wetgeving, het aanwijzen of versterken van regelgevende en vergunning verlenende autoriteiten, onder meer door een toename van personeel en begroting, opleiding, ontwikkeling van systemen voor kwaliteitsbewaking, en voorlichtingscampagnes voor de industrie. Voor Estland en Tsjechië wordt op dit terrein aanvullende bijstand verleend, met name voor het spoorwegvervoer.

Met betrekking tot **telecommunicatie, posten en audiovisueel beleid** omvatten de actieplannen voor Bulgarije, Cyprus, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Tsjechië acties om onafhankelijke regelgevende structuren te ontwikkelen of te versterken. Concrete maatregelen omvatten onder meer de goedkeuring van resterende wetgeving, de versterking van de relevante autoriteiten door een toename van begroting en personeel, opleiding, en de ontwikkeling van passende bestuurlijke procedures, systemen voor kwaliteitsmeting en informatietechnologie. Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Slovenië en Tsjechië zullen aanvullende bijstand krijgen door middel van twinning, opleiding en deskundigenmissies voor verschillende terreinen van het acquis met betrekking tot telecommunicatie. De implementatie van het nieuwe regelgevende kader voor telecommunicatie, als onlangs door de EU goedgekeurd, is een buitengewoon zware taak.

Met betrekking tot **douane en belasting** voorzien de actieplannen voor alle landen in maatregelen ter versterking van de capaciteit van belasting- en douanediens ten met betrekking tot de implementatie en handhaving van de Gemeenschapswetgeving, onder meer door controles aan de buitengrenzen, en in maatregelen voor de ontwikkeling en verbetering van IT-systemen voor de uitwisseling van elektronische gegevens met de Gemeenschap en haar lidstaten. Afhankelijk van de voor ieder land geconstateerde specifieke problemen omvatten

de actieplannen maatregelen voor onder meer de ontwikkeling van douane- en belastingbeleid en beheerplannen voor het bedrijfsleven, de reorganisatie van bestuurlijke structuren, versterking en opleiding van personeel, de vereenvoudiging van procedures, de ontwikkeling van ethische codes, controleprocedures, beroepsstructuren en structuren voor contact met het publiek en de ontwikkeling en aanpassing van IT-systemen. Voor Letland, Litouwen en Tsjechië is aanvullende bijstand voorzien, bijvoorbeeld met betrekking tot de ontwikkeling van IT-beleid, de uitwisseling van elektronische gegevens en de modernisering van het belastingstelsel.

Duurzame leefomstandigheden in de Europese Unie

Dit dient onder meer te geschieden door de toepassing te garanderen van milieu-, gezondheids- en veiligheidsnormen, bijvoorbeeld op de arbeidsplaats, en door te zorgen voor een hoog niveau van nucleaire veiligheid, en een betere veiligheid van het vervoer. De zorgvuldige implementatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en visserijbeleid en het regionaal en structureel beleid van de Gemeenschap zijn in deze context eveneens van groot belang.

Met betrekking tot de **landbouw** voorzien de actieplannen voor alle landen in acties die gericht zijn op het versterken van de bestuurlijke structuren voor het beheer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met name een geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) en een betaalorgaan, alsmede systemen voor marktinformatie en mechanismen om het veterinaire en fytosanitaire acquis ten uitvoer te leggen (zie voor deze laatste twee aspecten hieronder bij *De algemene bescherming van de burgers van de Europese Unie*). Specifieke maatregelen omvatten onder meer de goedkeuring van resterende wetgeving, de instelling of versterking van relevante structuren, onder andere door reorganisatie en een toename van begroting en personeel, opleiding, de aanschaf van apparatuur, en de ontwikkeling van relevante IT-systemen en gegevensbanken en deze waar nodig koppelen aan EU-systemen. Bij de ontwikkeling van de geplande maatregelen is waar mogelijk uitgegaan van gedetailleerde uitvoeringsplannen op deze terreinen die al door de kandidaat-lidstaten zijn ingediend en die besproken zijn in het kader van de toetredingsonderhandelingen. Voor Estland, Hongarije, Litouwen, Polen, Slowakije en Tsjechië is op dit terrein aanvullende bijstand voorzien, bijvoorbeeld wat betreft de toepassing van communautaire kwaliteitsnormen, het beheer van programma's voor plattelandsontwikkeling en systemen voor marktinformatie, en de ontwikkeling of versterking van het GBCS en het betaalorgaan.

Met betrekking tot **visserij** omvatten de actieplannen voor aan zee grenzende landen acties om bestuurlijke structuren op te zetten of te versterken op een of meer van de volgende terreinen: beheer van de hulpbronnen, inspectie en controle van de visserijactiviteiten, uitvoering van het marktbeleid en het beheer van structurele acties, waaronder vlootregistratie. Concrete maatregelen omvatten onder meer de goedkeuring van resterende wetgeving, de instelling of versterking van relevante structuren, onder andere door reorganisatie en een toename van begroting en personeel, opleiding, de aanschaf van apparatuur, de ontwikkeling of actualisering van gegevensbanken en IT-systemen, en het verbeteren van de gegevensverzameling. Estland en Polen zullen aanvullende bijstand krijgen, waaronder twinning met betrekking tot de uitvoering van markt- en structureel beleid en bijstand voor het instellen van een beheerautoriteit voor structurele maatregelen.

De implementatie van het **regionaal en structuurbeleid** van de Gemeenschap is een ander vraagstuk dat in de actieplannen voor alle landen aan de orde wordt gesteld. De plannen voorzien onder andere in acties om de juiste organen te definiëren en te ontwikkelen die belast

worden met de uitvoering van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds, met name beheer- en betaalorganen, en te zorgen voor een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden en effectieve onderlinge coördinatie te bewerkstelligen, acties voor de technische voorbereiding van projecten die in aanmerking komen voor toekomstige cofinanciering uit hoofde van de fondsen, acties om adequate systemen in te stellen voor het verzamelen en verwerken van statistische gegevens en te voldoen aan de relevante bepalingen met betrekking tot financieel beheer en controle. Specifieke maatregelen omvatten onder meer de goedkeuring van resterende wetgeving, het aanwijzen of versterken van relevante structuren, onder andere door reorganisatie en een toename van begroting en personeel, de totstandbrenging van mechanismen voor coördinatie, arbitrage en monitoring, de opzet en uitvoering van plannen voor de ontwikkeling van het personeelsbeheer, opleiding, en de ontwikkeling van gegevensbanken met projecten die in aanmerking komen voor toekomstige cofinanciering. Implementatie van alle genoemde maatregelen is een voorwaarde voor de goedkeuring door de Commissie van communautaire financiering in het kader van structurele programma's, als bepaald in de relevante verordeningen. Voor Estland, Polen, Slowakije, Slovenië en Tsjechië is op dit terrein aanvullende bijstand voorzien, onder meer voor de instelling van beheer- en betaalorganen op alle terreinen, de ontwikkeling van een breed monitoringsysteem en de technische voorbereiding van een reeks projecten voor toekomstige cofinanciering.

Met betrekking tot het **milieu** voorzien de actieplannen voor alle landen in maatregelen voor de verdere versterking van de bestuurlijke, monitoring- en handhavingscapaciteit, met name op het gebied van afvalstoffen, waterbeheer, lucht, chemicaliën en natuurbescherming. Afhankelijk van de individuele problemen omvatten de specifieke maatregelen de opzet of versterking van bestuurlijke en toezichthoudende organen en monitoringsystemen, onder meer door een toename van de begroting en het personeel, de opleiding van inspecteurs en ander personeel, onder andere op regionaal en lokaal niveau, en opleiding ten behoeve van de particuliere sector. Estland, Letland, Litouwen, Polen en Tsjechië krijgen aanvullende bijstand, onder meer voor de ontwikkeling van monitoringsystemen, het aanwijzen en beheren van beschermde gebieden en opleiding voor milieu-instanties op regionaal en lokaal niveau.

Ook aan het terrein **sociaal beleid en werkgelegenheid** wordt veel aandacht besteed in de actieplannen voor alle landen. De actieplannen omvatten acties die gericht zijn op het bevorderen van regels voor gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats en het versterken van de arbeidsinspectie, de handhaving van het acquis inzake gelijke kansen en antidiscriminatie (zie voor dit laatste onder *Politieke criteria*), het opzetten of versterken van de informatiecapaciteit voor epidemiologisch toezicht en controle van infectieziekten, het ontwikkelen van een nationaal werkgelegenheidsbeleid en voorbereiding op toekomstige deelname aan het Europese beleid inzake sociale integratie. In de meeste landen zijn ook acties gepland ter ondersteuning van de inspanningen van de sociale partners om capaciteit op te bouwen en de noodzakelijke structuren te ontwikkelen of te versterken voor de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds. Afhankelijk van de specifieke behoeften van elk land omvatten de concrete maatregelen onder meer de goedkeuring van resterende wetgeving, de instelling of versterking van instanties, onder andere door een toename van begroting en personeel, de oprichting van interministeriële werkgroepen, de actualisering van systemen voor gegevensverzameling en IT-systemen, de opleiding van ambtenaren, experts en sociale partners, en de oprichting van informatiecentra en andere voorlichtingsactiviteiten. Estland, Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië krijgen op dit gebied aanvullende bijstand, bijvoorbeeld hulp bij het verbeteren van de coördinatie tussen ministeries en organen op het terrein van de werkgelegenheid, het versterken van de capaciteit van instanties op het gebied van de gezondheidszorg en de tenuitvoerlegging het acquis met betrekking tot gelijke behandeling en antidiscriminatie.

De actieplannen omvatten verder voor alle landen maatregelen om passende structuren voor toezicht en inspectieregelingen op te zetten of te versterken om de **vervoersveiligheid** (met name van het weg- en zeevervoer) te bevorderen, een hoog niveau van **nucleaire veiligheid** te garanderen (overeenkomstig de aanbevelingen in het verslag van de Raad over nucleaire veiligheid in de context van de uitbreiding) en de **energie-efficiëntie** en het gebruik van duurzame energie te maximaliseren. Concrete maatregelen omvatten onder meer de goedkeuring van resterende wetgeving, het opzetten of versterken van relevante autoriteiten, onder meer door middel van herstructurering, een toename van begroting en personeel en waar nodig de versterking van hun onafhankelijkheid, opleiding, de invoering of actualisering van IT-systemen, en de aankoop van apparatuur en de ontwikkeling van systemen voor kwaliteitsbewaking. Rekening houdend met het feit dat er op dit terrein reeds veel bijstand wordt verleend of gepland is, is in de actieplannen geen aanvullende bijstand opgenomen.

De algemene bescherming van de burgers van de Europese Unie

Dit moet onder andere worden bereikt door de grenzen te beveiligen, hetgeen verschillende doelen heeft, door ter bescherming van de consument te voorzien in toereikende niveaus van voedselveiligheid, en door samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Voor deze maatregelen zijn diverse inspectie- en handhavingsregelingen vereist.

Op het terrein van **justitie en binnenlandse zaken** omvatten de actieplannen zoals aangegeven een reeks acties die gericht zijn op het versterken van het gerechtelijk apparaat en het ontwikkelen van capaciteit ter bestrijding van corruptie (zie hierboven onder *Politieke criteria*). Daarnaast voorzien de plannen voor alle landen ook in acties ter versterking van het beheer van de grenzen, met name van toekomstige EU-grenzen, onder andere door de uitvoering van een Schengen-actieplan, acties voor de ontwikkeling van relevante capaciteit om het acquis en de Europese praktijk inzake visa, migratie en asiel ten uitvoer te leggen, acties ter voorbereiding van de deelname aan het Schengen-informatiesysteem, acties om te zorgen voor goede samenwerking tussen alle partijen die betrokken zijn bij de strijd tegen de georganiseerde misdaad, acties om de adequate bescherming van gegevens te garanderen en acties ter voorbereiding op de tenuitvoerlegging van de communautaire instrumenten met betrekking tot justitiële samenwerking. Concrete maatregelen omvatten onder meer de goedkeuring van resterende wetgeving, de instelling of versterking van relevante structuren, onder andere door reorganisatie, een toename van begroting en personeel, en investeringen voor apparatuur, de opleiding van ambtenaren, politieagenten, rechters en openbaar aanklagers, de ontwikkeling van procedures, operationele richtlijnen en handboeken, gegevensbanken en IT-systemen en het instellen en versterken van commando-, controle- en coördinatiecentra in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Voor Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Slovenië en Tsjechië voorzien de actieplannen in aanvullende bijstand op dit terrein, met name voor grensbewaking, de aanpak van migratie- en asielkwesties, de uitvoering van visabeleid, de ontwikkeling en versterking van consulaire instanties, de versterking van organen die zich bezighouden met gegevensbescherming en de ontwikkeling van informatiesystemen en gegevensbanken.

Om de **voedselveiligheid** te garanderen in de hele voedselketen voorzien de actieplannen voor alle landen in acties om voedselverwerkende bedrijven en inspectieregelingen aan te passen aan het veterinaire en fytosanitaire acquis en het acquis met betrekking tot voedselveiligheid in verband met het vrije verkeer van goederen. Specifieke maatregelen omvatten onder meer de goedkeuring van resterende wetgeving, de versterking van de relevante structuren, onder andere door een toename van begroting en personeel, de totstandbrenging van interministeriële coördinerende werkgroepen en wetenschappelijke comités, de opzet of

modernisering van laboratoria, grensinspectieposten en een systeem voor snelle waarschuwingen over levensmiddelen (Rapid Alert System for Foods, RASFF), de ontwikkeling van het HACCP-systeem (Hazard Analysis and Critical Control Points - risicoanalyses en kritische controlepunten), de ontwikkeling of actualisering van gegevensbanken en computernetwerken, en de opzet van opleidingsstructuren voor inspecteurs, laboratoriumpersoneel en voedseloperatoren, waaronder de opleiding van dierenartsen en slachthuispersoneel inzake TSE. Voor Hongarije, Letland, Polen, Slowakije, Slovenië en Tsjechië is aanvullende bijstand voorzien, bijvoorbeeld twinning met betrekking tot de controle van TSE en markttoezicht in de voedselketen, en bijstand bij de opzet en verbetering van grensinspectieposten.

Wat betreft **consumentenbescherming**, voorzien de actieplannen voor Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Tsjechië in acties om de doeltreffendheid te waarborgen van bestuurlijke structuren, met name op het gebied van markttoezicht. Concrete maatregelen omvatten de versterking van relevante structuren, onder meer door een toename van begroting en personeel, de oprichting van regionale netwerken van bureaus voor markttoezicht en geschillencommissies, opleiding voor personeel en rechters, de ontwikkeling van programma's voor periodieke controle en monitoring en auditprocedures en bewustmakingscampagnes voor het publiek. Op dit terrein is voorzien in aanvullende bijstand door twinning.

Correct beheer van de communautaire middelen

Hiervoor zijn passende structuren vereist op centraal, regionaal en lokaal niveau voor de uitoefening van taken als de toepassing van de **regels inzake overheidsopdrachten, financiële controle, auditing** en de **bestrijding van fraude en corruptie**. Zoals reeds aangegeven, bestaat er ook behoefte aan adequate bestuurlijke capaciteit voor de programmering, het beheer en de controle van **structurele instrumenten**.

Met betrekking tot **financiële controle**, die in dit verband cruciaal is, voorzien de actieplannen voor alle landen in maatregelen om de relevante structuren te versterken voor interne financiële controle bij de overheid, externe audits en de bestrijding van fraude, waaronder een antifraudeorgaan dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van alle juridische, bestuurlijke en operationele aspecten met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de EU en dat als contactpunt voor OLAF kan fungeren en erop toeziet dat de communautaire pretoetredingsfondsen correct gebruikt, gecontroleerd en geëvalueerd worden, als belangrijkste indicator van de capaciteit van ieder land op dit terrein. Specifieke maatregelen omvatten onder meer de goedkeuring van resterende wetgeving, de instelling of versterking van relevante structuren, onder andere door een toename van begroting en personeel, ook op regionaal en lokaal niveau, de opleiding van personeel en de oprichting van duurzame institutionele opleidingsfaciliteiten, de ontwikkeling van procedures en technieken, de totstandbrenging of actualisering van een IT-strategie en IT-systemen, en de oprichting van interministeriële financiële controlecomités. Estland, Litouwen, Polen, Slovenië en Tsjechië krijgen aanvullende bijstand, onder meer voor het ontwikkelen van mechanismen voor interne financiële controle bij de overheid, het versterken van de operationele capaciteit en de onafhankelijkheid van de Rekenkamer, en de ontwikkeling van duurzame opleidingsfaciliteiten voor financieel controleurs en interne accountants.

De beschikbaarheid van betrouwbare **statistieken** is op veel terreinen een ander belangrijk element voor de uitvoering van EU-beleid. De actieplannen voor Bulgarije, Cyprus, Estland, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië omvatten acties die

gericht zijn op de verdere versterking van de statistische capaciteit, onder meer op regionaal niveau. Concrete maatregelen omvatten de versterking van relevante structuren, onder meer door een toename van begroting en personeel, opleiding, de modernisering van infrastructuur, onder meer door de ontwikkeling en actualisering van IT-systemen, en het moderniseren van de enquêtemethoden. Litouwen, Slowakije en Tsjechië krijgen aanvullende bijstand op dit terrein, met name om de statistische capaciteit op regionaal niveau te versterken.

2. VERSTERKTE MONITORING

De Commissie toetst systematisch en continu de implementatie van de toezeggingen van landen waarmee toetredingsonderhandelingen worden gevoerd, waarbij zij de aandacht vestigt op eventuele problemen die zich voordoen, zodat passende corrigerende maatregelen kunnen worden genomen.

De versterkte monitoring is gebaseerd op nationale monitoringverslagen, die worden aangevuld door de monitoringacties die zijn geïdentificeerd in de actieplannen voor de versterking van de bestuurlijke en justitiële capaciteit.

De nationale monitoringverslagen omvatten een overzicht, zowel in hoofdlijnen, als per hoofdstuk, van de stand van zaken in elk land met betrekking tot de uitvoering van de toezeggingen die tijdens de toetredingsonderhandelingen zijn gedaan. Die toezeggingen zijn een weergave van de resultaten van de toetredingsonderhandelingen en kunnen derhalve, overeenkomstig het beginsel van differentiatie dat ten grondslag ligt aan het onderhandelingsproces, van land tot land verschillen. Wanneer landen waarmee wordt onderhandeld, zich ertoe hebben verbonden specifieke maatregelen vóór de toetreding te voltooien, evalueert de Commissie de desbetreffende voorbereidende processen. Elk verslag bevat een evaluatie van de vorderingen bij de overname en implementatie van het acquis overeenkomstig de toezeggingen van elk land, en vermeldt punten die aandachtig moeten worden gevolgd. De verslagen bevatten ook een overzicht van de onderhandelingsposities van de landen waarmee wordt onderhandeld, zoals verzoeken om overgangsmaatregelen of reserves, en voor zover van toepassing, standpunten van de EU.

De actieplannen voor de versterking van de bestuurlijke en justitiële capaciteit zijn een extra instrument om de implementatie van toezeggingen met betrekking tot de ontwikkeling van de bestuurlijke en justitiële capaciteit in elk land, te toetsen. Verder is, zoals hierna wordt toegelicht, bij de ontwikkeling van de actieplannen op bepaalde gebieden gebleken dat er behoefte is aan extra monitoring om de voorbereidingen van elk land nauwgezet te beoordelen. Op die gebieden worden intercollegiale toetsingen (peer reviews) en andere extra monitoringactiviteiten georganiseerd om het monitoringproces verder te versterken.

De versterkte monitoring laat zien dat de meeste toezeggingen van de kandidaat-lidstaten gerealiseerd worden, al zijn op enkele gebieden verdere inspanningen nodig. Hierna volgt een overzicht van de bevindingen voor elk hoofdstuk, waarbij de aandacht wordt gevestigd op specifieke gebieden waarvoor verdere inspanningen vereist zijn.

2.1. Overzicht per hoofdstuk

Vrij verkeer van goederen (hoofdstuk 1)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen behalve Bulgarije en Roemenië.

De EU heeft voor dit hoofdstuk slechts een zeer beperkt aantal overgangsperioden aanvaard. Deze overgangsperioden betreffen de verlenging van vergunningen voor het in de handel brengen van farmaceutische producten in vijf landen waarmee wordt onderhandeld (Cyprus, Litouwen, Malta, Polen en Slovenië) en het verlopen van de geldigheidsduur van certificaten voor medische apparatuur in Polen en Cyprus.

De uitvoering van de toezeggingen die de landen bij de onderhandelingen hebben gedaan, verloopt in de meeste gevallen zonder grote vertraging, maar moet toch verder worden versneld. Bijzondere aandacht is nodig voor: overheidsopdrachten, waar de omzetting van de wetgeving (met name wat betreft toepassingsgebied, procedures en rechtsmiddelen) moet worden afgerond en de structuren voor handhaving moeten worden versterkt; voedselveiligheid, waar aanvullende inspanningen nodig zijn wat de bestuurlijke capaciteit betreft; en niet-geharmoniseerde bepalingen, waarvoor de screening van de wetgeving moet worden voltooid en de resultaten ten uitvoer moeten worden gelegd. Ten aanzien van de geharmoniseerde productwetgeving moet bijzondere aandacht worden geschonken aan versterking van de bestuurlijke capaciteit, met name voor terreinen als markttoezicht, en normen.

Vrij verkeer van personen (hoofdstuk 2)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen behalve Bulgarije en Roemenië, waarmee de onderhandelingen nog gaande zijn.

Het belangrijkste onderdeel van dit hoofdstuk is het vrije verkeer van werknemers. De EU heeft voor de toegang tot de arbeidsmarkt overgangsperioden voorgesteld van ten hoogste zeven jaar, behalve wat Malta en Cyprus betreft. Acht landen hebben een dergelijke regeling aanvaard, mits op basis van wederkerigheid. Voor Malta is een specifieke regeling overeengekomen.

De landen werken eraan om de termijnen voor de implementatie van het acquis na te komen. Aandacht moet echter worden geschonken aan de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties, omdat alle bestuursorganen ruim voor de toetreding operationeel moeten zijn, en voor beroepen waarvoor minimumeisen op het gebied van onderwijs en opleiding gelden, met name in de gezondheidszorg, de aanpassing van de wetgeving voltooid moet zijn en de opleidingen moeten zijn aangepast, zodat het desbetreffende acquis vanaf de toetreding kan worden toegepast. Voorts is op het gebied van de coördinatie van de sociale zekerheid verdere versterking van de bestuurlijke capaciteit nodig.

Vrij verkeer van diensten (hoofdstuk 3)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen behalve Roemenië, waarmee de onderhandelingen nog niet zijn geopend.

Wat betreft het minimale garantieniveau voor bankdeposito's en de bescherming van investeringen zijn met Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije en Slovenië overgangsperioden tot vijf jaar overeengekomen. Voor zeer kleine dan wel specifieke kredietinstellingen hebben Cyprus, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen en Slovenië net als sommige huidige lidstaten vrijstelling van het acquis betreffende het bankwezen gekregen, of zijn overgangsperioden toegekend.

Over het algemeen is de aanpassing in de meeste landen reeds ver gevorderd en zijn de tijdschema's voor de verbintenissen nagekomen. Belangrijke werkzaamheden moeten echter

nog worden verricht, die verder nauwgezet in het oog moeten worden gehouden. In sommige landen moet bijzondere aandacht worden geschonken aan het voltooiën van de harmonisatie ten aanzien van het bankwezen, investeringsdiensten en de effectenmarkt, de bescherming van persoonsgegevens, en het bestrijden van discriminatie bij het verlenen van diensten.

Vrij verkeer van kapitaal (hoofdstuk 4)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen behalve Hongarije en Roemenië, waarmee de onderhandelingen nog gaande zijn.

Het belangrijkste onderdeel van dit hoofdstuk vormen de investeringen in onroerend goed (landbouw- en bosgrond en tweede woningen). Voor landbouw- en bosgrond is een overgangsperiode van zeven jaar overeengekomen met Bulgarije, Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië (twaalf jaar voor Polen), en voor tweede woningen is een overgangsperiode van vijf jaar overeengekomen met Bulgarije, Cyprus, Hongarije, Polen en Tsjechië. Voor Malta is een specifieke regeling tot stand gekomen.

In de meeste gevallen zijn de toezeggingen nagekomen, en veel van de landen hebben goede vorderingen gemaakt met de liberalisering van het kapitaalverkeer. Wat directe investeringen betreft, met name investeringen in landbouwgrond, moeten verschillende landen echter hun wetgeving nog in overeenstemming brengen met het acquis. Bijzondere aandacht dient te worden geschonken aan de correcte uitvoering van de richtlijnen inzake het witwassen van geld.

Vennootschapsrecht (hoofdstuk 5)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen. De Unie heeft een specifiek mechanisme voorgesteld voor farmaceutische producten en het communautaire handelsmerk, dat aanvaard is door alle landen waarmee onderhandelingen worden gevoerd.

Over het algemeen komen de landen de toezeggingen na die zij tijdens de onderhandelingen hebben gedaan. Een van de belangrijkste onderdelen van dit hoofdstuk is de handhaving van intellectuele en industriële eigendomsrechten, met name de bestrijding van namaak en piraterij. De overname van de bepalingen inzake intellectuele en industriële eigendomsrechten vordert goed, maar de handhaving van de wetgeving in de landen waarmee wordt onderhandeld moet goed in het oog worden gehouden. Bij de inspanningen om de handhaving op dit terrein te verbeteren moet een aantal problemen worden aangepakt, met name betreffende grenscontrole, regelmatige verhoging van boetebedragen, opleiding van het uitvoerend personeel van de handhavingsinstanties (douane, politie, justitie) en verdere onderlinge coördinatie onder de handhavingsinstanties.

Mededinging (hoofdstuk 6)

Dit hoofdstuk is geopend voor alle landen en voorlopig afgesloten voor Estland, Letland, Litouwen en Slovenië.

Cyprus, Malta, Polen en Slowakije hebben om een aantal uiteenlopende overgangsperiodes verzocht met betrekking tot overheidssteun voor buitenlandse en individuele investeringen en voor vitale of in reorganisatie zijnde industrietakken. Hongarije heeft bovendien verzocht om een aanpassingsperiode van zes maanden voor de toepassing van een aantal communautaire bepalingen inzake kartelbestrijding. De EU beschouwt dit als een technische aanpassing die in

het toetredingsverdrag zal worden geregeld, in overeenstemming met de op dat tijdstip van kracht zijnde wet- en regelgeving. Over al deze verzoeken zijn onderhandelingen gaande. De overige landen hebben geen overgangspannen gevraagd.

Een belangrijk probleem in het kader van dit hoofdstuk is nog de verstrekking van overheidssteun die in strijd is met het acquis, met name in de vorm van fiscale stimuleringsregelingen die vaak op buitenlandse investeerders zijn gericht, en die moeten worden omgezet in verenigbare steun (voor regionale investeringen), en steun aan noodlijdende industrietakken. Enkele landen moeten bovendien nog een aantal belangrijke maatregelen nemen, waaronder de uitvoering van reorganisatieplannen, om alle problemen met de steunverlening in sommige sectoren (staal, scheepsbouw) te verhelpen. Met de overname van het acquis inzake kartelbestrijding zijn daarentegen over het algemeen goede vorderingen gemaakt, maar ten aanzien van de handhaving van de regels blijft aandacht nodig.

Landbouw (hoofdstuk 7)

Dit hoofdstuk is geopend voor alle landen behalve Roemenië. Het is nog voor geen enkel land voorlopig afgesloten.

Voor Estland, Hongarije en Slovenië zijn alle problemen op veterinair en fytosanitair gebied opgehelderd. In dit verband zijn met Hongarije en Slovenië overgangspannen overeengekomen voor het welzijn van dieren (kippen in legbatterijen) en met Hongarije voor gezondheid in bedrijven. Met Cyprus zijn de meeste problemen op veterinair gebied opgelost. Het algemene principe voor de onderhandelingen op dit gebied is dat het hoge niveau van voedselveiligheid in de huidige lidstaten dient te worden gehandhaafd, door te waarborgen dat de controlesystemen van de interne markt effectief worden uitgevoerd. Over een aantal verzoeken, onder meer over marktgerelateerde kwesties, wordt nog onderhandeld. Malta heeft problemen met de beginselen van de voorschriften voor de interne markt op veterinair gebied.

De omzetting van het acquis op veterinair en fytosanitair gebied in nationale wetgeving is aan de gang, en zal ruim voor de toetreding voltooid moeten zijn. In vele van de kandidaat-lidstaten zijn versterkte inspanningen vereist om te kunnen voldoen aan de ambitieuze doelen die zij zich hebben gesteld. Dit geldt met name voor modernisering van inrichtingen, TSE-maatregelen en adequate grensinspectiecapaciteit.

Goede vorderingen zijn ook gemaakt bij het opzetten van de bestuurlijke structuren voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Verdere inspanningen zijn echter noodzakelijk, met name wat betreft de instelling van het betaalorgaan en het geïntegreerd beheer- en controlesysteem en het opzetten van de structuren voor plattelandsontwikkeling.

Visserij (hoofdstuk 8)

Dit hoofdstuk is geopend en voorlopig afgesloten voor alle landen behalve Polen en Malta.

De EU is met Letland een overgangsregeling overeengekomen voor een specifiek beheersregime voor de gehele Golf van Riga. Malta heeft verzocht om specifieke regelingen, die nog in bespreking zijn.

In het algemeen is de voortgang bij de verwezenlijking van de gedane toezeggingen bevredigend. Bijzondere aandacht moet echter worden geschonken aan het marktbeleid, waaronder marktnormen en aanpassing van de wetgeving op het gebied van het beheer van de

visbestanden; en de uitvoering van de communautaire wetgeving inzake structuurmaatregelen, met name het register van vissersschepen.

Vervoer (hoofdstuk 9)

Dit hoofdstuk is geopend voor alle landen. Het is voorlopig afgesloten voor alle landen behalve Bulgarije, Polen, Roemenië en Tsjechië.

De landen waarmee wordt onderhandeld hebben om een aanzienlijk aantal overgangsperioden verzocht. Voor de sectoren wegvervoer, spoorvervoer en luchtvervoer zijn voor Cyprus, Hongarije, Letland, Litouwen en Malta verzoeken om beperkte overgangsperioden ingewilligd.

De EU heeft een overgangsregeling voorgesteld, die inhoudt dat de toegang tot de nationale wegvervoersmarkt van andere lidstaten voor vervoerders die daar niet zijn gevestigd, gefaseerd wordt toegestaan. Dit voorstel beperkt op basis van wederkerigheid in progressieve fasen de toegang tot de nationale transportmarkten van de huidige lidstaten en die van bepaalde nieuwe lidstaten voor een duur van maximaal vijf jaar. Alle landen waarmee onderhandelingen worden gevoerd, behalve Tsjechië, hebben dit voorstel aanvaard.

De verwezenlijking van de bij de onderhandelingen gedane toezeggingen verloopt over het algemeen bevredigend. Bijzondere aandacht is echter nodig voor het wegvervoer, waarvoor de meeste landen de harmonisatie van de belastingtarieven voor voertuigen moeten voltooien, en het zeevervoer, waar een aantal landen de instanties voor maritieme veiligheid moet versterken.

Belastingen (hoofdstuk 10)

Dit hoofdstuk is geopend voor alle landen en voorlopig afgesloten voor Cyprus, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

Alle landen waarmee wordt onderhandeld hebben om overgangsperioden verzocht, en Malta bovendien om specifieke regelingen voor indirecte belastingen, d.w.z. btw en accijns. In de meeste gevallen zijn de verzoeken gericht op het handhaven van btw- en accijns tarieven voor goederen of diensten op een lager niveau dan het acquis voorschrijft. Enkele overgangsperioden zijn door de EU aanvaard voor Cyprus, Hongarije, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

De landen komen over het algemeen hun toezeggingen na. De aanpassing van de wetgeving inzake indirecte belastingen verloopt soepel en volgens de overeengekomen tijdschema's. De landen waarmee wordt onderhandeld hebben verklaard de beginselen van de gedragscode voor de belastingheffing op ondernemingen te aanvaarden en te zullen toepassen. De Commissie analyseert momenteel de desbetreffende wetgeving van de landen waarmee wordt onderhandeld, teneinde mogelijk schadelijke praktijken die strijdig zijn met de gedragscode te identificeren.

Economische en monetaire unie (hoofdstuk 11)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen behalve Roemenië, waarvoor het nog niet is geopend. Er zijn geen overgangsperioden gevraagd.

De landen komen over het algemeen hun toezeggingen na, hoewel achterstand voorkomt ten opzichte van het gedetailleerde tijdschema voor de tenuitvoerlegging. Verdere aanpassing is echter nodig van de wetgeving inzake de onafhankelijkheid van de centrale banken en de wetgeving die bevoorrechte toegang van de overheid tot de financiële instellingen en rechtstreekse financiering van de openbare sector verbiedt.

Statistieken (hoofdstuk 12)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen. Er zijn geen overgangsperioden gevraagd.

Voor alle landen geldt dat de toezeggingen volgens schema worden uitgevoerd en dat er geen grote problemen zijn. Aandacht moet echter worden geschonken aan ondersteuning en versterking van de bestuurlijke structuren en verbetering van de beschikbaarheid van regionale statistieken.

Sociaal beleid (hoofdstuk 13)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen.

Erkend wordt dat bepaalde landen objectief problemen ondervinden bij de uitvoering van bepaalde onderdelen van het acquis inzake gezondheid en veiligheid alsmede volksgezondheid en arbeidswetgeving. Om deze reden is op het gebied van de volksgezondheid (tabakswetgeving) en de arbeidsplaats een aantal overgangsregelingen toegekend, tot einde 2005 voor Letland, Malta, Polen, Slovenië en Hongarije en tot 2010 voor Bulgarije.

De landen waarmee wordt onderhandeld hebben over het algemeen exacte tijdschema's opgesteld voor de vaststelling en tenuitvoerlegging van alle maatregelen, en komen derhalve hun toezeggingen na. Voor alle landen moet echter op wetgevingsgebied nog enig werk worden verricht, met name op het gebied van gezondheid en veiligheid en gelijke behandeling. De sociale dialoog moet worden versterkt.

Energie (hoofdstuk 14)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen behalve Bulgarije, Estland, Litouwen en Roemenië, waarmee de onderhandelingen nog gaande zijn.

Voor olievoorraden zijn overgangsperioden tot eind 2009 overeengekomen voor Cyprus, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. Met betrekking tot de richtlijn aardgas is een overgangsperiode tot eind 2004 overeengekomen voor Tsjechië. Estland heeft verzocht om een speciale regeling voor olieschalie.

De meeste landen komen hun toezeggingen na. Aandacht is echter nodig voor de olievoorraden, waar sommige landen hun inspanningen om noodvoorraden op te bouwen moeten versterken, en de binnenlandse energiemarkt, op welk terrein de landen hun elektriciteit- en gasmarkt moeten openstellen. Op het gebied van nucleaire veiligheid moeten verbintenissen worden aangegaan en ook worden nagekomen tot sluiting van centrales die niet kunnen worden gemoderniseerd, en die verbintenissen moeten ook in de toetredingsverdragen worden opgenomen. In Slowakije betreft dit de sluiting van eenheid 1 van Bohunice V-1 in 2006 en eenheid 2 in 2008. In Bulgarije gaat het om de sluiting van de

eenheden 1 tot en met 4 van de centrale van Kozloduj. Verbintenissen zijn aangegaan tot sluiting van de eenheden 1 en 2 vóór 2003. Voor Litouwen gaat het om de sluiting van de eenheden 1 en 2 van de centrale van Ignalina. Verbintenissen zijn aangegaan tot sluiting van eenheid 1 vóór 2005. De EU heeft overigens verzocht om sluiting van eenheid 2 van Ignalina uiterlijk in 2009. Voor de eenheden 3 en 4 van Kozloduj rekent de EU op sluiting uiterlijk in 2006.

Industrie (hoofdstuk 15)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen behalve Roemenië, waarmee de onderhandelingen nog niet zijn geopend. Er zijn geen overgangsperioden gevraagd.

In alle landen waarvoor dit hoofdstuk is geopend, is het industriebeleid in overeenstemming met de concepten en beginselen van het industriebeleid van de EU. Verdere vorderingen zijn echter noodzakelijk op het gebied van de herstructurering van met name de sector ijzer en staal in enkele landen.

Midden- en kleinbedrijf (hoofdstuk 16)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen. Er zijn geen overgangsperioden gevraagd.

Het mkb-beleid van de landen waarmee wordt onderhandeld is grotendeels in overeenstemming met de beginselen en doelstellingen van het ondernemingsbeleid van de EU. Verdere inspanningen zijn nodig om het concurrentievermogen te versterken.

Wetenschap en onderzoek (hoofdstuk 17)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen. Er zijn geen overgangsperioden gevraagd.

Voor dit hoofdstuk worden geen problemen verwacht. Alle landen waarmee wordt onderhandeld nemen deel aan het kaderprogramma voor onderzoek.

Onderwijs en opleiding (hoofdstuk 18)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen. Er zijn geen overgangsperioden gevraagd.

Voor dit hoofdstuk worden geen bijzondere problemen verwacht. Enkele landen moeten zich echter meer inspannen om hun wetgeving aan te passen aan het acquis op het gebied van het onderwijs aan kinderen van migrerende werknemers.

Telecommunicatie (hoofdstuk 19)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen behalve Roemenië, waarmee de onderhandelingen nog gaande zijn. Met Bulgarije is een overgangsperiode van twee jaar overeengekomen voor de uitvoering van wetgeving inzake nummerportabiliteit tussen exploitanten.

De landen zijn over het algemeen hun toezeggingen nagekomen. De meeste landen moeten echter de komende achttien maanden zowel hun markt openstellen als het geldende acquis invoeren, terwijl zij tegelijkertijd moeten zorgen voor omzetting en invoering van het nieuwe regelgevingskader voor telecommunicatie dat de EU onlangs heeft vastgesteld. In de postsector zijn in de meeste landen aanzienlijke inspanningen vereist om het acquis in te voeren en een basis te leggen voor de liberalisering van de markt door scheiding van de oude staatsmonopolies en de nieuwe nationale toezichthoudende instanties.

Cultuur en audiovisueel beleid (hoofdstuk 20)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen behalve Hongarije en Roemenië, waarmee de onderhandelingen nog gaande zijn. Er zijn geen overgangsperioden overeengekomen en geen verzoeken in behandeling.

De onderhandelingen voor dit hoofdstuk waren geconcentreerd op aanpassing aan en invoering van de richtlijnen televisie zonder grenzen. De landen waarvoor dit hoofdstuk tot dusver is afgesloten, hebben hun wetgeving verregaand aangepast, hoewel in sommige gevallen verdere aanpassingen, of vaststelling van afgeleide wetgeving, nodig zijn om tot volledige aanpassing te komen.

Regionaal beleid en coördinatie van structuurinstrumenten (hoofdstuk 21)

Dit hoofdstuk is geopend voor alle landen en voorlopig afgesloten voor Cyprus en Tsjechië. Er zijn geen overgangsperioden gevraagd.

Het acquis op het terrein van hoofdstuk 21 heeft niet in nationale wetgeving te worden omgezet, maar alle landen moeten over een passend wetgevingskader beschikken om de specifieke bepalingen voor deze sector te kunnen uitvoeren.

Over de gehele linie is er, op enkele uitzonderingen na, goede vooruitgang geboekt. Aandacht is nodig voor specifieke terreinen als de uiteindelijke uitvoeringsstructuren, de taakverdeling tussen de verschillende betrokken instanties, de ontwikkeling van het menselijk potentieel en voor sommige landen de instelling van beheer- en betaalorganen voor de structuur- en cohesiefondsen en de vaststelling van wetgeving die meerjarenbudgettering mogelijk maakt. Bijzondere aandacht moet ook worden geschonken aan de instelling van betrouwbare procedures voor financieel beheer en financiële controle en de ontwikkeling van monitoringsystemen.

Milieu (hoofdstuk 22)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen behalve Bulgarije, Malta en Roemenië, waarmee de onderhandelingen nog gaande zijn.

Bepaalde overgangsperioden zijn toegekend voor Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. Overgangsmaatregelen zijn alleen overeengekomen wanneer gedetailleerde implementatieplannen opgesteld waren, met inbegrip van financieringsstrategieën en tussentijdse doelstellingen. Deze tussentijdse doelstellingen moeten ook in de akten van toetreding worden opgenomen.

De meeste van de toezeggingen die bij de onderhandelingen zijn gedaan, zijn zonder grote vertragingen gehaald, met name wat betreft de kaderwetgeving en de horizontale wetgeving.

In de meeste gevallen verloopt de tenuitvoerlegging van de sectorale wetgeving voorspoedig en volgens de vastgestelde tijdschema's. Bijzondere aandacht is echter nog nodig voor terreinen als waterkwaliteit, waar programma's voor de bestrijding van vervuiling moeten worden opgezet; natuurbescherming, waar de aanwijzing van beschermde gebieden moet worden voltooid; afvalbeheer, waar de plannen moeten worden voltooid en de verwijderingsystemen moeten worden gemoderniseerd; en chemische stoffen en genetisch gemodificeerde organismen, waar bij de toetreding de nodige bestuurlijke structuren aanwezig moeten zijn.

Bescherming van de consument en van de gezondheid (hoofdstuk 23)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen. Voor dit hoofdstuk zijn geen overgangsperioden overeengekomen.

In alle landen waarmee onderhandelingen worden gevoerd, zijn de voorbereidingen gevorderd en zijn de belangrijkste kaderwetgeving en de tenuitvoerleggingsmaatregelen vastgesteld. Toch zijn in alle landen nog verdere inspanningen vereist om de aanpassing te voltooien en een toereikende bestuurlijke capaciteit te ontwikkelen om het acquis op het gebied van de bescherming van de consument en de gezondheid vanaf de toetreding te kunnen handhaven.

Justitie en binnenlandse zaken (hoofdstuk 24)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor Cyprus, Estland, Hongarije, Litouwen, Malta, Slovenië en Tsjechië. Met de andere landen zijn de onderhandelingen nog gaande.

Bij de onderhandelingen voor dit hoofdstuk ligt het zwaartepunt niet op overgangsperioden, en noch de landen waarmee wordt onderhandeld, noch de EU hebben dan ook verzoeken daarvoor ingediend. Het gaat er in wezen veel meer om dat bij de lidstaten vertrouwen moet worden opgebouwd in het vermogen van de landen waarmee wordt onderhandeld om het acquis op dit terrein uit te voeren.

Tot dusver is weinig vertraging opgetreden bij de uitvoering van de toezeggingen die tijdens de onderhandelingen zijn gedaan. Ten aanzien van vraagstukken als grenscontrole, illegale migratie, asiel, witwassen, georganiseerde criminaliteit en de samenwerking tussen politie en justitie, moet de monitoring erop gericht zijn te waarborgen dat de landen waarmee wordt onderhandeld aan toereikende en aanvaardbare normen voldoen. Een belangrijk te verifiëren punt is de tenuitvoerlegging van het Schengen-actieplan dat door elk van de landen is ingediend: deze plannen bestrijken niet alleen de periode tot aan de toetreding tot de EU, maar gelden tot het moment dat de controle aan de binnengrenzen (enkel jaren na de toetreding) kan worden opgeheven. Van het allergrootste belang is ook dat een onafhankelijke, betrouwbare en efficiënte organisatie van politie en justitie tot stand komt.

Douane-unie (hoofdstuk 25)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen behalve Bulgarije, Malta en Roemenië, waarmee de onderhandelingen nog gaande zijn.

De EU heeft voor Hongarije ingestemd met een overgangsregeling van drie jaar voor de invoer van aluminium.

Over het algemeen worden de toezeggingen nagekomen. Intensieve aandacht is nog nodig voor terreinen als de aansluiting op de douanecomputersystemen van de EG, en voor enkele landen de overeenstemming van de douanewetgeving met het acquis en de correcte tenuitvoerlegging daarvan.

Buitenlandse betrekkingen (hoofdstuk 26)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen. Er zijn geen overgangsperioden overeengekomen. Verzoeken daartoe zijn ingediend, maar niet ingewilligd.

Er worden geen bijzondere problemen verwacht wat betreft de naleving van de communautaire wetgeving op dit terrein door de landen waarmee wordt onderhandeld, of met de praktische uitvoering daarvan. De landen moeten er echter op toezien dat internationale overeenkomsten die met het lidmaatschap onverenigbaar zijn worden gewijzigd of bij de toetreding worden opgezegd, zodat zij vanaf de toetreding de internationale verplichtingen van de EG volledig op zich kunnen nemen.

Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (hoofdstuk 27)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen. Er zijn geen overgangsperioden gevraagd.

Het buitenlands en veiligheidsbeleid van alle landen waarmee wordt onderhandeld, is over het algemeen in overeenstemming met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU. Hongarije zal echter zijn wet over de in de buurlanden wonende Hongaren moeten wijzigen, om de wet uiterlijk bij de toetreding in overeenstemming te brengen met het acquis.

Financiële controle (hoofdstuk 28)

Dit hoofdstuk is voorlopig afgesloten voor alle landen behalve Bulgarije en Roemenië. De onderhandelingen met Bulgarije zijn aan de gang, terwijl het hoofdstuk voor Roemenië nog moet worden geopend. Er zijn geen overgangsperioden gevraagd.

De belangrijkste punten waar het bij dit hoofdstuk om gaat, zijn de vaststelling en tenuitvoerlegging van de noodzakelijke wetgeving inzake de interne financiële controle bij de overheid. Bovendien moeten de landen waarmee wordt onderhandeld de onafhankelijkheid van hun instanties voor externe controle bekrachtigen. Het is verder van belang dat de landen waarmee wordt onderhandeld nauw samenwerken met OLAF en toezien op correct gebruik van en controle op de pretoetredingssteun van de EG en de toekomstige financiering.

In alle waarvoor het hoofdstuk voorlopig is afgesloten, is de wetgeving in hoge mate aangepast. Alle landen moeten echter hun inspanningen voortzetten om de wetgeving naar behoren ten uitvoer te leggen, zodat zij de verbintenissen die zij bij de onderhandelingen zijn aangegaan, volledig kunnen nakomen.

Financiële en budgettaire bepalingen (hoofdstuk 29)

Dit hoofdstuk is geopend voor alle landen behalve Roemenië. Het is nog voor geen enkel land voorlopig afgesloten. Alle landen waarvoor het hoofdstuk is geopend, hebben verzocht om overgangsregelingen met betrekking tot hun bijdrage aan de begroting van de EG (eigen middelen).

Het acquis bestaat voornamelijk uit communautaire wetgeving die rechtstreeks bindend is in de lidstaten en niet in nationale wetgeving behoeft te worden omgezet. De belangrijkste verplichting in het kader van dit hoofdstuk is dat een passende bestuurlijke capaciteit tot stand moet worden gebracht om de berekening, inning, betaling en controle van de eigen middelen op adequate wijze te kunnen coördineren. Alle landen hebben op dit punt vooruitgang geboekt door de vaststelling van maatregelen ter coördinatie van de verschillende betrokken instanties, zoals douane en belastingdienst, nationale diensten voor de statistiek en instellingen voor financiële controle, waarmee zij zich voorbereiden op de volledige toepassing van de voorschriften inzake eigen middelen.

2.2. Intercollegiale toetsingen en andere aanvullende monitoringacties

Bij de ontwikkeling van de actieplannen is op bepaalde gebieden gebleken dat er behoefte is aan extra monitoring om de voorbereidingen van elk land nauwgezet te beoordelen. Dit zijn bijvoorbeeld gebieden waarop de Commissie niet over alle relevante kennis beschikt om te beoordelen of de overheid van de kandidaat-lidstaten gereed is, aangezien de implementatie grotendeels wordt overgelaten aan de lidstaten, maar ook gebieden waarvoor de vereiste informatie niet kan worden verkregen via bestaande kanalen, zoals technische bijeenkomsten. Op die gebieden doet de Commissie een beroep op de kennis van de lidstaten door intercollegiale toetsingen (peer reviews) te organiseren. Intercollegiale toetsingen zijn evaluatieprocedures waarbij experts uit de lidstaten en van de Commissie die belast zijn met de implementatie en handhaving van het acquis op een bepaald gebied, beoordelen in hoeverre hun collega's in de landen waarmee wordt onderhandeld, klaar zijn. Eventueel formuleren zij adviezen. Dit soort mechanismen voor intercollegiale toetsing bestaat ook tussen EU-lidstaten onderling. In het strategiedocument van 2001 voor de uitbreiding gaf de Commissie aan dat intercollegiale toetsingen een zeer nuttige aanvulling kunnen vormen op andere monitoringhulpmiddelen om de uitvoering van toezeggingen van landen waarmee toetredingsonderhandelingen worden gevoerd, nog beter te beoordelen, en problemen te identificeren op het gebied van bestuurlijke stelsels en capaciteit, alsmede mogelijke oplossingen.

Naast de lopende intercollegiale toetsingen op het gebied van financiële dienstverlening, wederzijdse erkenning van kwalificaties, nucleaire veiligheid (onder auspiciën van de Raad), justitie en binnenlandse zaken, betalingsstelsels (onder auspiciën van de Europese Centrale Bank) en douane, gebaseerd op de analyse in de context van de actieplannen, worden nu ook intercollegiale toetsingen georganiseerd op andere gebieden. Deze hebben met name betrekking op de volgende onderwerpen: systemen voor snelle waarschuwingen over levensmiddelen (RAFSS); nieuwe voedingsmiddelen (waaronder GGO's); gegevensbescherming; voedselverwerkende bedrijven, grensinspectieposten en gegevensbanken over runderen; diverse kwesties met betrekking tot de implementatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met inbegrip van het GBCS; de werking van de arbeidsinspectie (via het Comité van hoge ambtenaren van de arbeidsinspectie); epidemiologisch toezicht en beheersing van overdraagbare ziekten; postdiensten; verschillende onderwerpen op milieugebied; algemene productveiligheid; en de implementatie van de verordening betreffende goederen voor tweesterlei gebruik.

Behalve deze verschillende intercollegiale toetsingen, zijn uit de analyse van de actieplannen enkele andere monitoringacties voortgevloeid of hebben zij de resultaten daarvan bekrachtigd. De diensten van de Commissie gaan momenteel voor de landen waarmee onderhandelingen gaande zijn, na of zij op niet-geharmoniseerd terrein over voldoende implementatie- en handhavingscapaciteit beschikken met betrekking tot het vrij verkeer van goederen en het vrij

verkeer van diensten; intellectuele-eigendomsrechten; antitrustbepalingen en overheidssteun; maritieme veiligheid, vervoer over de weg en per spoor; belastingen; statistiek; interne markt voor energie; en interne controle van de overheidsfinanciën. De diensten van de Commissie organiseren ook de monitoring van de markt voor telecommunicatiediensten in de landen waarmee toetredingsonderhandelingen worden gevoerd, en organiseren verder IT-evaluaties voor belastingen en douane en zorgen ook voor een vervolg op de gezamenlijke evaluatie van de prioriteiten in het werkgelegenheidsbeleid. Verder voert het Voedsel- en Veterinair Bureau van de Commissie enkele evaluatiemissies uit, onder andere met betrekking tot TSE en inrichtingen, en vindt er bilateraal overleg plaats tussen de diensten van de Commissie en elk land waarmee onderhandelingen gaande zijn, over de opstelling van een ontwikkelingsplan voor de implementatie van de Structuurfondsen. De monitoring van de implementatie van pretoetredingsinstrumenten, waaronder het uitgebreide gedecentraliseerde uitvoeringssysteem (EDIS), wordt voortgezet.

De resultaten van deze extra monitoringacties vormen een belangrijke input, niet alleen voor de monitoring van de onderhandelingen, maar ook voor de voorbereiding van de periodieke verslagen van de Commissie voor 2002.

3. CONCLUSIES

Zoals uit het bovenstaande blijkt, vorderen de onderhandelingen in een bevredigend tempo en voldoen de landen waarmee onderhandelingen gaande zijn, tot dusver over het algemeen de verbintenissen die zij tijdens die onderhandelingen aangaan, overeenkomstig de tijdschema's. In de verschillende hoofdstukken worden de gebieden die bijzondere aandacht vereisen, zoals voedselveiligheid en het beheer van de Gemeenschapsfondsen, geïdentificeerd. Deze betreffen zowel de overname, als de implementatie van het acquis. Het is van groot belang dat de landen waarmee wordt onderhandeld, alle nodige corrigerende maatregelen treffen om deze problemen te verhelpen en erop toezien dat zij alle verbintenissen op tijd nakomen. De Commissie blijft deze kwesties aandachtig volgen.

De Commissie rapporteert in de periodieke verslagen van 2002 in detail over de effectieve vorderingen van elk land bij het voldoen aan alle toetredingscriteria. Voorts zet de Commissie het monitoringproces voort totdat de nieuwe lidstaten daadwerkelijk toetreden.

Als aangegeven in het strategiedocument van 2001 voor de uitbreiding van de Commissie, zal de Commissie na de toetreding "als hoedster van de verdragen controleren hoe het acquis door de nieuwe lidstaten wordt uitgevoerd, waarbij dezelfde mechanismen worden gebruikt als voor de huidige lidstaten".

Het opstellen van een alomvattend actieplan met elk land waarmee wordt onderhandeld, houdt in dat samen met dat land de stappen worden geïdentificeerd die moeten worden gezet om te zorgen voor de nodige bestuurlijke en gerechtelijke capaciteit tegen de tijd dat het toetreedt, en ook dat gedetailleerde werkprogramma's worden opgezet. Het is van groot belang dat de kandidaat-lidstaten ten volle gebruik maken van de mogelijkheden die de actieplannen bieden, en hun inspanningen langs deze lijnen intensiveren.

Van alle lidstaten wordt verwacht dat zij hun bestuurlijke capaciteit regelmatig aanpassen aan het zich ontwikkelende acquis. Het opbouwen van adequate bestuurlijke capaciteit is een proces dat niet stopt bij toetreding, maar ook daarna moet worden voortgezet. Derhalve is het voorstel van de Commissie om de nieuwe lidstaten na de toetreding via een speciale overgangsfaciliteit verdere steun te verlenen van groot belang.