



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.6.2002  
KOM(2002) 256 endgültig

## **MITTEILUNG DER KOMMISSION**

**über die Aktionspläne für den Ausbau der Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizbereich und die Überwachung der von den verhandelnden Ländern in den Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen**

## **MITTEILUNG DER KOMMISSION**

### **über die Aktionspläne für den Ausbau der Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizbereich und die Überwachung der von den verhandelnden<sup>1</sup> Ländern in den Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen**

#### **VORBEMERKUNG**

Der laufende Erweiterungsprozess tritt in seine entscheidende Phase ein. Bei seiner Tagung im Dezember 2001 in Laeken bekräftigte der Europäische Rat seine Entschlossenheit, die Beitrittsverhandlungen mit den Ländern, die für den Beitritt bereit sind, bis Ende 2002 abzuschließen, damit diese 2004 als Mitgliedstaaten an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen können. Der erfolgreiche Abschluss dieses historischen Prozesses ist eine der obersten Prioritäten der Union im vor uns liegenden Zeitraum.

Seit dem Europäischen Rat von Nizza, der den Fahrplan für die Erweiterungsverhandlungen als zentralen Bestandteil der Erweiterungsstrategie genehmigt hat, wurden in den Verhandlungen beträchtliche Fortschritte erzielt. Der Fahrplan, der sich über die Präsidentschaften Schwedens, Belgiens und Spaniens erstreckte, hat seinen Zweck voll und ganz erfüllt. Er hat sich als äußerst nützlich beim Vorantreiben der Verhandlungen erwiesen, indem er dafür sorgte, dass sich alle Parteien an einen realistischen Zeitplan hielten, und wurde planungsgemäß umgesetzt. Die Europäische Union hat im Einklang mit dem Fahrplan gemeinsame Standpunkte festgelegt, was zum vorläufigen Abschluss zahlreicher Kapitel geführt hat.

Während der spanischen Präsidentschaft sollte die Europäische Union laut Fahrplan in vier Verhandlungskapiteln – Landwirtschaft, Regionalpolitik, Finanz- und Haushaltsbestimmungen und Institutionen – im Hinblick auf einen vorläufigen Abschluss gemeinsame Standpunkte festlegen. Dieses Ziel wurde erreicht, wobei allerdings die konkreten finanziellen Aspekte im Zusammenhang mit diesen Kapiteln erst zu einem späteren Zeitpunkt in den Verhandlungen aufgegriffen werden. Darüber hinaus wurden entsprechend den Zielvorgaben des Europäischen Rates von Laeken unter der spanischen Präsidentschaft alle verbleibenden Verhandlungskapitel mit Bulgarien und weitere sieben Kapitel mit Rumänien eröffnet. Die für die Zeit der spanischen Präsidentschaft festgelegten Ziele sind daher im Begriff, erfüllt zu werden.

Der Europäische Rat hat hervorgehoben, dass der Fortschritt bei den Verhandlungen Hand in Hand mit der Übernahme des EU-Rechts in nationales Recht sowie dessen tatsächlicher Um- und Durchsetzung gehen muss. Der vorläufige Abschluss eines Verhandlungskapitels stützt sich in den meisten Fällen auf Verpflichtungen seitens des betreffenden verhandelnden Landes. Nach Auffassung der Kommission ist es von wesentlicher Bedeutung sicherzustellen, dass diese Verpflichtungen tatsächlich umgesetzt werden. Sie verfolgt die Fortschritte in dieser Hinsicht daher genau. Angesichts der Tatsache, dass sich die Kandidatenländer in den Verhandlungen oft verpflichtet haben, spezifische Maßnahmen bis zum Zeitpunkt des Beitritts abzuschließen, sorgt die Kommission für eine fortlaufende Überwachung, um die entsprechenden Vorbereitungen zu bewerten und die Probleme herauszufinden, bei denen ein

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die Länder, die in Verhandlungen stehen. Er bezieht sich nicht auf die Türkei.

Gegensteuern erforderlich ist. Die Mitgliedstaaten werden regelmäßig über die diesbezüglichen Entwicklungen unterrichtet, wobei die Kommission auf alle entstandenen Probleme aufmerksam macht. Die Kommission setzt unter anderem durch die im Rahmen der Assoziationsabkommen geschaffenen Strukturen die Überwachung bis zum tatsächlichen Beitritt der neuen Mitgliedstaaten fort. Dieser Bericht liefert einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse, die sich bislang im Zuge der Überwachung gezeigt haben.

Ein Kernelement in den Vorbereitungen eines verhandelnden Landes auf den Beitritt und ein zentraler Faktor für den Erfolg dieses Erweiterungsprozesses ist der Aufbau angemessener Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizbereich, um das EU-Recht mit dem Beitritt um- und durchsetzen zu können. Der Europäische Rat hat bei seiner Tagung 1995 in Madrid und bei zahlreichen späteren Anlässen wie jüngst im Dezember 2001 in Laeken die Bedeutung dieses Aspekts hervorgehoben.

Für die Kommission ist es von größter Bedeutung zu gewährleisten, dass die Kandidatenländer bis zum Beitritt ein angemessenes Niveau administrativer und justizieller Leistungsfähigkeit erreichen. Seit ihrer Stellungnahme 1997 und den folgenden Regelmäßigen Berichten hat die Kommission die Fortschritte jedes Landes auf diesem Gebiet sorgfältig beobachtet. Hinzu kommt, wie oben geschildert, dass die Kommission systematisch die Umsetzung der Verpflichtungen überwacht, die die Kandidatenländer in diesem Zusammenhang im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingegangen sind. Schließlich war der Aufbau von Institutionen und damit zusammenhängende Investitionen seit den frühen neunziger Jahren einer der Schwerpunkte der Gemeinschaftshilfe im Rahmen des Programms Phare, um den Kandidatenländern bei ihren Anstrengungen zu helfen, und macht bis heute bis zu zwei Drittel der nationalen Phare-Programme aus.

Im Jahr 2001 beschloss die Kommission, dass in dieser fortgeschrittenen Phase des Erweiterungsprozesses ein entschlosseneres Handeln nötig ist, das auf die verschiedenen laufenden Aktivitäten aufbaut. Zu diesem Zweck kündigte die Kommission 2001 in ihrem Strategiepapier über die Erweiterung (*"Die Erweiterung erfolgreich gestalten"*) an, für jedes verhandelnde Land einen Aktionsplan auf den Weg zu bringen, um die Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizbereich auszubauen. Ferner erklärte die Kommission, sie würde zur Flankierung dieser Bemühungen über die jährliche Mittelzuweisung für jedes der Phare-Länder hinaus eine besondere Finanzhilfe von bis zu 250 Mio. € im Jahr 2002 bereitstellen, womit 2002 der Gesamtaufwand der Gemeinschaft für die Stärkung der Verwaltungs- und Justizkapazitäten in den verhandelnden Ländern rund 1 Mrd. € ausmacht. Die Kommission hat zugesagt, zum Europäischen Rat in Sevilla im Juni 2002 über die Aktionspläne Bericht zu erstatten.

Gestützt auf die umfangreichen Vorarbeiten Ende 2001 und Anfang 2002 haben die Dienststellen der Kommission die einzelnen Aktionspläne zusammen mit jedem verhandelnden Land abgeschlossen und mit jedem einzelnen Einvernehmen über die Pläne erzielt. Die Umsetzung der vereinbarten Aktionspläne ist im Gange. Ein Überblick über die wichtigsten Aktionen in diesem Zusammenhang ist Teil des vorliegenden Berichts. Die Kommission ist zuversichtlich, dass die verhandelnden Länder auf dieser Grundlage und vorausgesetzt, jedes Land intensiviert seine Anstrengungen, in der Lage sind, in den kommenden Monaten überzeugende Fortschritte zu machen. Die Kommission ermuntert jedes verhandelnde Land, die Chancen, die sich aus dem Aktionsplan ergeben, voll zu nutzen und setzt sich dafür ein, dass dieses Vorgehen Früchte trägt.

Mit dem Fortschreiten der Arbeiten, wird in verschiedenen Zusammenhängen bewertet, wie die jeweiligen Aktionspläne umgesetzt werden. Wie bereits früher werden die Fortschritte bei

der Umsetzung der entsprechenden Prioritäten der Beitrittspartnerschaft, einschließlich derer, die durch die Aktionspläne erzielt werden, weiterhin im Rahmen der bestehenden Strukturen der Europa- und Assoziationsabkommen überwacht. Eine eingehende Bewertung der tatsächlich von jedem Land beim Ausbau seiner Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizbereich erzielten Fortschritte wird in den Regelmäßigen Berichten 2002 geliefert, deren Annahme - im Hinblick auf den Europäischen Rat in Brüssel - für den 16. Oktober 2002 angesetzt ist. Wie im Strategiepapier der Kommission für die Erweiterung 2001 dargelegt, sollte die Kommission auf Grundlage der Regelmäßigen Berichte 2002 in der Lage sein, Empfehlungen über die Länder abzugeben, die beitriffsreif sind.

Die Leistungsfähigkeit von Verwaltung und Justiz ist zwar ein Schlüsselfaktor für den Beitritt, doch der Aufbau der Verwaltungsstrukturen und der Ausbau der Verwaltungskapazitäten, einschließlich der horizontalen Verwaltungskapazitäten, ist ein langfristiges Unterfangen, das auch nach dem Beitritt fortgeführt werden muss. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission vorgeschlagen, zu diesem Zweck Mittel in Höhe von insgesamt 380 Mio. € für eine Übergangsfazilität bereitzustellen, die Maßnahmen abdeckt, die nicht im Rahmen der Strukturfonds förderfähig sind.

Seit beim Europäischen Rat von Nizza der Fahrplan auf den Weg gebracht wurde, wurden insgesamt im Beitrittsprozess erhebliche Fortschritte erzielt, sowohl in den Verhandlungen, als auch im Hinblick auf die Beitrittsvorbereitungen der Kandidatenländer, die beschleunigt werden. Die Kommission setzt sich entschieden dafür ein, dass diese Dynamik beibehalten werden kann, so dass die vom Europäischen Rat in Göteborg und Laeken gesteckten Ziele erreicht werden können.

Inzwischen müssen die Union und auch die Kandidatenländer sich weiter "mental" auf die Erweiterung vorbereiten. Mit dem Näherrücken der ersten Beitritte muss auch der Dialog mit der Öffentlichkeit weitergehen und intensiviert werden, so dass die Risiken und Vorteile verdeutlicht und irrige Annahmen, wo es sie gibt, ausgeräumt werden und der Bevölkerung vermittelt wird, dass ihre Sorgen ernst genommen werden. Die Kommunikationsstrategie der Kommission für die Erweiterung, die Gegenstand eines gesonderten Berichts ist, ist in dieser Hinsicht ein zentrales Instrument. Die Erweiterung kann nur Erfolg haben, wenn sie demokratisch abgestützt ist.

## **EINLEITUNG**

Wie im Strategiepapier der Kommission von 2001 über die Erweiterung genannt, verfolgt der vorliegende Vermerk zwei Ziele: Erstens soll über die bisherigen Fortschritte bei der Entwicklung der Aktionspläne zum Ausbau der Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizbereich der verhandelnden Länder berichtet werden. Zweitens sollen der neueste Stand der Fortschritte der verhandelnden Länder bei der Umsetzung der Verpflichtungen, die sie im Zusammenhang mit den Beitrittsverhandlungen eingegangen sind, dargestellt und die Aufmerksamkeit auf die wichtigsten Probleme gelenkt werden, die aufgetreten sind, und denen gegengesteuert werden muss.

Im ersten Teil bietet der vorliegende Bericht eine thematische Übersicht über die wichtigsten Aktionen, die in die abgeschlossenen Aktionspläne aufgenommen wurden. Der zweite Teil des Berichts fasst nach Kapiteln zusammen, wie die verhandelnden Länder ihre in den Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen erfüllen und stützt sich dabei auf den verstärkten Überwachungsprozess.

### **1. DIE AKTIONSPÄNE FÜR DEN AUSBAU DER KAPAZITÄTEN DER VERHANDELNDEN LÄNDER IM VERWALTUNGS- UND JUSTIZBEREICH: BISHERIGE FORTSCHRITTE**

Für die Kommission ist es von größter Bedeutung zu gewährleisten, dass die Kandidatenländer bis zum Beitritt ein angemessenes Niveau administrativer und justizieller Leistungsfähigkeit erreichen. Selbstverständlich ist die Notwendigkeit, über wirksame Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizbereich zu verfügen, keine Anforderung, die sich allein auf die Kandidatenländer beschränkt, denn sie gilt für alle Mitgliedstaaten, die derzeitigen und die neuen. Das wurde im Weißbuch "Europäisches Regieren" der Kommission vom Juli 2001 deutlich betont.

Das wichtigste Instrument, um den betreffenden Ländern bei der Verwirklichung dieses Ziel zu helfen, sind die Aktionspläne für den Ausbau der Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizbereich, die die Kommission mit jedem Land im ersten Quartal 2002 auf den Weg gebracht hat.

Mit den Aktionsplänen sollen mit jedem einzelnen Land die nächsten Schritte festgelegt werden, die erforderlich sind, um zum Zeitpunkt des Beitritts ein angemessenes Niveau an Leistungsfähigkeit in Verwaltung und Justiz zu erreichen und um gemeinsam dafür zu sorgen, dass alle diesbezüglich notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, die den Kandidatenländern in Bereichen, die für eine funktionsfähige erweiterte Union lebenswichtig sind, gezielte Hilfe bereitstellen. Die Aktionspläne als solche sind ein zentrales Instrument zur Verwirklichung des gemeinsamen Ziels der EU und der verhandelnden Länder, d.h. sicherzustellen, dass die Beitrittsvorbereitungen eines jeden Landes im geplanten Zeitrahmen so wirksam wie möglich vonstatten gehen.

Der Aufbau geeigneter Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizbereich für die EU-Mitgliedschaft ist eine anspruchsvolle und weitreichende Aufgabe, die eingehender Vorbereitungen in jedem Bereich verlangt, der von der Politik und vom Recht der Union erfasst wird. Bei der Ausarbeitung der einzelnen Aktionspläne hat die Kommission ein umfassendes Konzept gewählt. Die revidierten Beitrittspartnerschaften, die der Rat für jedes verhandelnde Land auf Grundlage der Kommissionsvorschläge am 28. Januar 2002 genehmigt hat, waren Ausgangspunkt für dieses Unterfangen. Alle Prioritäten aus den

revidierten Beitrittspartnerschaften, die mit dem Ausbau der Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizbereich zusammenhängen, wurden in die Aktionspläne aufgenommen. Auf dieser Grundlage decken die Aktionspläne nicht nur die Prioritäten aus den revidierten Beitrittspartnerschaften, die mit dem Ausbau der Fähigkeit der Verwaltung und Justiz zur Um- und Durchsetzung des EU-Rechts zusammenhängen, ab, sondern ebenfalls alle einschlägigen Prioritäten im Rahmen der politischen und wirtschaftlichen Kriterien. Jede dieser Prioritäten nimmt in den Aktionsplänen eine herausragende Stellung ein, indem spezifische Maßnahmen festgelegt werden, die umzusetzen sind.

Zusammen mit jedem Land hat die Kommission eingehend analysiert, wie jedes Land bei der Umsetzung der betreffenden Prioritäten aus der Beitrittspartnerschaft vorgeht, was es zu tun beabsichtigt, um seine Anstrengungen beim Aufbau der Institutionen zu intensivieren und welche konkreten Maßnahmen noch ergriffen werden müssen, um auf jedem Gebiet eine angemessene Verwaltungskapazität zu erreichen. Alle noch bestehenden Differenzen im Hinblick auf Überwachung und Hilfe wurden ermittelt.

Ergebnis dieses Prozesses waren umfassende Aktionspläne für jedes Land, die für jede Priorität folgendes zusammenfassen:

- Die betreffenden Verpflichtungen, die in den Verhandlungen eingegangen wurden;
- Die von jedem Land geplanten Umsetzungsmaßnahmen, wie sie mit den Dienststellen der Kommission erörtert wurden;<sup>2</sup>
- Die Gemeinschaftshilfe, die bereits unterwegs oder geplant ist, um das Land bei seinen Anstrengungen zu unterstützen, sowie jede zusätzliche Hilfe, die zu diesem Zweck im Rahmen der zusätzlichen Fazilität von € 250 Millionen für den Aufbau von Institutionen im Rahmen des Programms Phare bereitgestellt wird;<sup>3</sup>
- Die zusätzlichen Überwachungsmaßnahmen, einschließlich der Peer Reviews<sup>4</sup>, die erforderlich sind, um die Vorbereitungen des einzelnen Landes über die Regelmäßigen Berichte und die übliche Überwachung der Verhandlungen hinaus zu bewerten.

Nachfolgend findet sich eine Zusammenfassung der in den Aktionsplänen behandelten Fragen. Sie hält sich an die Struktur der Kopenhagener Beitrittskriterien.

### **1.1. Politische Kriterien**

Die politischen Kriterien von Kopenhagen verlangen, dass das Kandidatenland stabile Institutionen geschaffen hat, die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Achtung und Schutz von Minderheiten gewährleisten.

---

<sup>2</sup> Je nachdem, um welche Priorität es geht und welche spezifischen Schwachpunkte für jedes Land ermittelt wurden, kann dies folgendes umfassen: Erlass fehlender Rechtsakte; Benennung, Einrichtung oder Ausbau der entsprechenden Verwaltungsstrukturen und -behörden, Schaffung oder Stärkung von Steuerungs- und Koordinierungsmechanismen sowie der Mechanismen für Evaluierung, Überwachung und Streitschlichtung; Entwicklung und Umsetzung strategischer Verwaltungspläne; Ausbildung von Beamten, Richtern und Staatsanwälten sowie der Wirtschaftsakteure; Entwurf von Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie Entwicklung oder Modernisierung entsprechender IT-Systeme und Datenbanken und deren Vernetzung mit EG-Systemen.

<sup>3</sup> Das Programm Phare bezieht sich auf die zehn Kandidatenländer in Mittel- und Osteuropa. Zypern und Malta erhalten im Rahmen der Verordnung des Rates (EG) Nr. 555/2000 Heranführungshilfe. Die Programmierung zusätzlicher Hilfe für Rumänien im Rahmen der ergänzenden Phare-Fazilität zum Aufbau der Institutionen dauert noch an.

<sup>4</sup> Was in diesem Zusammenhang mit dem Ausdruck "Peer Review" gemeint ist, wird unter Punkt 2.2. erläutert.

Zur Stärkung der **öffentlichen Verwaltung** und Behebung der besonderen Schwachpunkte, die in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Lettland, Litauen, Rumänien, der Slowakei und Slowenien ermittelt wurden, sehen die Aktionspläne in jedem Einzelfall eine Reihe an Maßnahmen vor. Abhängig von der Lage in dem betreffenden Land geht es dabei um Fragen wie die Verabschiedung ausstehender Rechtsgrundlagen, die Errichtung eines Amtes für den öffentlichen Dienst, die Entwicklung eines Ethikkodexes für den öffentlichen Dienst, die Ausbildung des Personals, die Stärkung der Personalabteilungen und den Aufbau von Kapazitäten zur Folgenabschätzung bzw. zur Qualitätskontrolle. Die zusätzliche Hilfe in diesem Bereich schließt Hilfe für die Umsetzung der Reform des öffentlichen Dienstes, Partnerschaften (Twinning) im Bereich strategischer Politikgestaltung und Koordinierung und Hilfe beim Ausbau der Personalverwaltungskapazitäten ein.

Während in den meisten verhandelnden Ländern die Arbeit an der Reform des **Justizsystems** vorangeschritten ist, muss in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen Rumänien, der Slowakei und Slowenien weiter an der Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz, der Verbesserung der Bezahlung und der Arbeitsbedingungen der Richter sowie an deren Ausbildung gearbeitet werden. Um diese Schwachpunkte zu beheben, enthalten die Aktionspläne Maßnahmen wie die Umsetzung einer Strategie zur Justizreform, den Erlass der ausstehenden Rechtsgrundlagen, Maßnahmen zur Gewährleistung einer angemessenen Finanzierung des Justizsystems, die Vereinfachung der Gerichtsverfahren, den Aufbau einer Bewährungshilfe und von Vermittlungsdiensten, den Aufbau von Ausbildungseinrichtungen und die Ausbildung von Richtern in vorbildlichen Verfahrensweisen der Justiz und EU-Recht, die Schaffung justizieller Informationsnetze und die Stärkung der Systeme für Rechtshilfe und die damit zusammenhängenden Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Zusätzliche Hilfe ist in diesem Bereich für Bulgarien, Ungarn, Polen und die Slowakei vorgesehen und konzentriert sich auf die Umsetzung der Justizreformstrategie, die Stärkung der Unabhängigkeit der Richter durch Unterstützung des Richterrates, die Ausbildung der Richter in vorbildlichen Verfahrensweisen der Justiz und EU-Recht und Partnerschaften (Twinning) mit Schwerpunkt Berufsethik.

Der Aufbau effektiver **Kapazitäten zur Korruptionsbekämpfung** ist ein weiterer Bereich, dem in den Aktionsplänen für Bulgarien, die Tschechische Republik, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien und die der Slowakei große Aufmerksamkeit gewidmet wird. Zu den besonderen Maßnahmen zählen Fragen wie die Weiterentwicklung und Umsetzung nationaler Strategien zur Korruptionsbekämpfung, die Stärkung der Stellen zur Korruptionsbekämpfung, unter anderem durch Ausbildung des Personals, die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen diesen Stellen sowie die Ausarbeitung von Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung und auch in den Rechtsvollzugsbehörden und den öffentlichen Sicherheitskräften. Um bei der Umsetzung dieser Maßnahmen zu helfen, ist für Bulgarien und die Slowakei eine zusätzliche Unterstützung geplant, die insbesondere die Umsetzung von Korruptionsbekämpfungsstrategien und Sensibilisierungsmaßnahmen umfasst.

Die Gewährleistung der Achtung der **Menschenrechte** und des Schutzes der **Minderheiten** ist ein weiterer Bereich, in dem die Verwaltungs- und Justizkapazitäten in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Rumänien und der Slowakei ausbaubedürftig sind. Abhängig von den spezifischen Schwachpunkten, die ermittelt wurden, gehen die Aktionspläne Fragen an wie Untersuchungshaft und die Schaffung eines wirksamen Systems zur Abhilfe gegen Fälle polizeilichen Fehlverhaltens. In Ländern mit beträchtlichen Roma-Gemeinden enthalten die Aktionspläne Maßnahmen zur Stärkung der Stellen, die sich mit der Umsetzung der Roma-Aktionsprogramme und –strategien beschäftigen. In Estland und Lettland sehen die Aktionspläne Maßnahmen vor, um die Kapazitäten der Stellen, die

sich mit der Integration und der Sprachenpolitik beschäftigen, im Einklang mit den entsprechenden internationalen Standards zu stärken. Darüber hinaus schließen die Aktionspläne für alle Länder Maßnahmen zum Aufbau von Strukturen für die Umsetzung des EU-rechtlichen Diskriminierungsverbots ein. Zusätzliche Unterstützung ist vorgesehen, um die für Minderheitenfragen zuständigen Stellen zu stärken, sowie für Partnerschaften (Twinning) für die Bekämpfung von Diskriminierung.

## 1.2. Wirtschaftliche Kriterien

Die wirtschaftlichen Kriterien von Kopenhagen verlangen eine funktionierende Marktwirtschaft, die in der Lage ist, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.

Im Hinblick auf die Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizbereich greift der Aktionsplan Schwachpunkte auf, die in Bulgarien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen und Slowenien im Hinblick auf den Aufbau eines funktionierenden **Grundstücksmarkts** und von **Land-** und **Eigentumsregistern** und in Bulgarien, der Tschechischen Republik und Litauen im Hinblick auf die Um- und Durchsetzung des **Konkursrechts** ermittelt wurden. Bei in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Ungarn, Polen, Rumänien und der Slowakei geht es um Fragen der Entwicklung günstiger **wirtschaftlicher Rahmenbedingungen**, die Reform und den Ausbau des **Finanzsektors** und die Reform der **öffentlichen Finanzverwaltung**. Um diesen Problemen zu begegnen, enthalten die Aktionspläne Maßnahmen wie die Verabschiedung der fehlenden Rechtsgrundlagen, die Stärkung der einschlägigen Strukturen, auch durch die Ausbildung des Personals, sowie spezialisierte Ausbildungsmaßnahmen für Richter und Konkursverwalter. Zusätzlich zu der in diesem Bereich bereits gewährten oder geplanten Hilfe ist keine weitere Hilfe vorgesehen.

## 1.3. Sonstige Verpflichtungen im Rahmen des Beitritts

Ferner verlangen die Kopenhagener Beitrittskriterien die Fähigkeit, die Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft übernehmen zu können. Dazu gehört die Verabschiedung, Umsetzung und Durchsetzung des EU-Rechts. Die größten Herausforderungen im Hinblick auf die Verwaltungskapazität wurden im Strategiepapier der Kommission über die Erweiterung von 2001 hervorgehoben. Dabei geht es um die Verwaltungskapazität zur Gewährleistung eines reibungslos funktionierenden Binnenmarkts, nachhaltiger Lebensbedingungen in der Europäischen Union, des umfassenden Schutzes der Bürger der Europäischen Union und der ordentlichen Verwaltung der Gemeinschaftsmittel.<sup>5</sup>

### Gewährleistung eines reibungslos funktionierenden Binnenmarkts

Die Gewährleistung eines reibungslos funktionierenden Binnenmarkts erfordert geeignete und effektive Regulierungsbehörden, horizontale Verwaltungsstrukturen in zahlreichen Bereichen, Aufsichts- und Vollzugsbehörden und in bestimmten Fällen den Einsatz geeigneter Informationstechnologiesysteme (IT) zum Datenaustausch.

Im Bereich **Binnenmarkt** sind für alle Länder gezielte Aktionen geplant, um Regulierungsbehörden, horizontale Verwaltungsstrukturen und Aufsichts- und Vollzugsstellen einzurichten oder zu stärken. Abhängig von den spezifischen Schwachpunkten, die für

---

<sup>5</sup> Zahlreiche Verhandlungskapitel kombinieren Aspekte, die sich auf mehr als einen dieser Themenbereiche beziehen. Diese wurden in dem Kapitel behandelt, in dem die meisten Bereiche abgedeckt werden konnten.

jedes Land ermittelt wurden, sind davon Bereiche betroffen wie Normung, Akkreditierung, Zertifizierung, Konformitätsbewertung, Marktaufsicht, gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen und die Koordinierung der Sozialversorgungssysteme, die Überwachung der Rechtsvorschriften im nicht harmonisierten Bereich insofern der freie Warenverkehr und die Dienstleistungsfreiheit betroffen sind, die unabhängige Aufsicht über den Datenschutz, die Aufsicht über die Finanzdienste, die Anwendung der Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen und die Durchsetzung der Rechte an gewerblichem und geistigem Eigentum sowie des Lebensmittelrechts. Die Aktionspläne sehen Maßnahmen wie den Erlass ausstehender Rechtsvorschriften, die Stärkung der zuständigen Behörden, auch durch Aufstockung der Mittel und des Personals, die gezielte Ausbildung der Beamten, Richter und Staatsanwälte und die Entwicklung von Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit vor. Bulgarien, die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen und Slowenien erhalten auf diesem Gebiet zusätzliche Unterstützung. Dazu gehören Hilfe bei der Stärkung des nationalen Konformitätsbewertungssystems und die Durchsetzung der Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen und des Lebensmittelrechts, die Stärkung der Kapazitäten zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme und zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen, der Ausbau der Versicherungs-, Banken- und Wertpapieraufsicht und die Gewährleistung der Durchsetzung der Rechte an geistigem Eigentum.

Im Bereich **Wettbewerb** sehen die Aktionspläne für alle Länder Aktionen zur Stärkung der Durchsetzungskapazität für staatliche Beihilferegulungen und das Kartellrecht vor. Neben Maßnahmen, die sich direkt an die staatlichen Beihilfebehörden und Kartellbehörden richten, schließt dies Maßnahmen zur Sensibilisierung der Beihilfe gewährenden Stellen, der Wirtschaftsbeteiligten und der breiten Öffentlichkeit für die EG-Wettbewerbsvorschriften ein sowie die Intensivierung spezialisierter Ausbildungsmaßnahmen für die Justiz. Zusätzliche Unterstützung ist für Bulgarien, die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Polen und Slowenien geplant, darunter Partnerschaften (Twinning) zur Durchsetzung des EU-Wettbewerbsrechts und Sensibilisierung und zur Ausbildung der Richter.

Die Funktionsweise des **Verkehrs- und/oder Energiebinnenmarkts** ist ein weiterer Bereich, der für alle Länder erfasst ist. Abhängig von den spezifischen Schwachpunkten, die ermittelt wurden, schließen die Aktionspläne Aktionen zur Stärkung der entsprechenden Strukturen im Straßenverkehr und der Regulierungsbehörden im Schienenverkehrssektor und im Energiesektor ein. Zu den konkreten Maßnahmen gehören der Erlass der ausstehenden Rechtsvorschriften, die Benennung oder Stärkung der Regulierungs- und Lizenzierungsbehörden, auch durch Aufstockung von Mittelausstattung und Personal, Ausbildung, die Entwicklung von Qualitätssicherungssystemen und Informationskampagnen für die Industrie. Für die Tschechische Republik und Estland wird in diesem Bereich zusätzliche Hilfe geleistet, die sich auf den Bereich des Schienenverkehrs konzentriert.

In den Bereichen **Telekommunikation**, **Postdienste** und **audiovisuelle Politik** umfassen die Aktionspläne für Bulgarien, Zypern, die Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien Aktionen zum Aufbau oder zur Stärkung unabhängiger Regulierungsstrukturen. Konkrete Maßnahmen beziehen sich auf den Erlass der fehlenden Rechtsvorschriften, die Stärkung der zuständigen Behörden durch Mittel- und Personalaufstockung, Ausbildung, die Entwicklung von angemessenen Verwaltungsverfahren, Systeme zur Qualitätsmessung und IT-Systeme. Bulgarien, die Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei und Slowenien kommen in den Genuss zusätzlicher Hilfe durch Partnerschaften (Twinning), Ausbildungskurse und Sachverständigenmissionen zu verschiedenen Aspekten des EU-Telekommunikationsrechts. Die Umsetzung des neuen Rechtsrahmens für Telekommu-

nikation, den die EU unlängst verabschiedet hat, stellt eine außergewöhnlich harte Aufgabe dar.

In den Bereichen **Zoll** und **Steuern** sehen die Aktionspläne für alle Länder Aktionen zum Ausbau der Kapazitäten der Steuer- und Zollverwaltungen im Hinblick auf die Kontrolle und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts vor, auch durch Kontrollen an den Außengrenzen. Ferner sollen IT-Systeme für den elektronischen Datenaustausch mit der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten ausgebaut und modernisiert werden. Abhängig von den spezifischen Schwachpunkten in jedem einzelnen Land enthalten die Aktionspläne Maßnahmen wie die Entwicklung von Zoll- und Steuerstrategien und Unternehmenskonzepten, die Umstrukturierung der Verwaltung, die Aufstockung und Ausbildung des Personals, die Vereinfachung der Verfahren, die Erarbeitung von Ethikkodizes, Kontrollverfahren, Einspruchsstrukturen und Strukturen für den Publikumsverkehr sowie die Entwicklung und Anpassung von IT-Systemen. Zusätzliche Unterstützung ist für die Tschechische Republik, Lettland und Litauen vorgesehen und deckt Fragen wie die Entwicklung von IT-Strategien und den Austausch elektronischer Daten sowie die Modernisierung des Steuersystems ab.

#### Gewährleistung nachhaltiger Lebensbedingungen in der Europäischen Union

Dies ist unter anderem sicherzustellen durch die Gewährleistung der Anwendung der Umwelt-, Gesundheits- und Sicherheitsnormen, auch am Arbeitsplatz, sowie die Gewährleistung eines hohen Niveaus nuklearer Sicherheit und Verbesserung der Verkehrssicherheit. Die ordentliche Umsetzung der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik sowie der Regional- und der Strukturpolitik der Gemeinschaft ist in diesem Zusammenhang auch von großer Bedeutung.

Im Bereich **Landwirtschaft** sehen die Aktionspläne für alle Länder Aktionen zur Stärkung der Verwaltungsstrukturen für die gemeinsame Agrarpolitik vor, insbesondere das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (IACS) und die Zahlstelle, sowie Marktinformationssysteme und Mechanismen zur Um- und Durchsetzung der tier- und pflanzengesundheitlichen Vorschriften der EU (zu diesen beiden Aspekten siehe unten: "*Gewährleistung eines umfassenden Schutzes der Bürger der Europäischen Union*"). Zu den spezifischen Maßnahmen zählen der Erlass der ausstehenden Rechtsvorschriften, die Einrichtung oder Stärkung der betreffenden Strukturen, auch durch Umstrukturierung sowie Mittel- und Personalaufstockung, Ausbildung, Anschaffung von Ausrüstung und die Entwicklung entsprechender IT-Systeme und Datenbanken sowie gegebenenfalls deren Zusammenschaltung mit EG-Systemen. Sofern eingehende Umsetzungspläne für diese Bereiche bereits von den einzelnen verhandelnden Ländern vorgelegt und im Kontext der Beitrittsverhandlungen erörtert wurden, dienten diese als Ausgangspunkt für die Formulierung der geplanten Maßnahmen. Die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Litauen, Polen und die Slowakei sollen in diesem Bereich zusätzliche Hilfe erhalten, und zwar in Bezug auf Fragen wie die Anwendung der EG-Qualitätsnormen, die Verwaltung der Programme für ländliche Entwicklung und der Marktinformationssysteme sowie den Aufbau oder die Stärkung von IACS und der Zahlstelle.

Im **Fischereibereich** enthalten die Aktionspläne für Länder mit Zugang zum Meer Aktionen zur Schaffung oder Stärkung von Verwaltungsstrukturen in einem oder mehreren der folgenden Bereiche: Ressourcenmanagement, Aufsicht und Kontrolle über die Fischereiaktivitäten, Umsetzung der Marktpolitik, Verwaltung der strukturpolitischen Maßnahmen, einschließlich der Flottenregistrierung. Zu den konkreten Maßnahmen zählen der Erlass der ausstehenden Rechtsvorschriften, die Einrichtung oder Stärkung der

zuständigen Strukturen, auch durch Mittel- und Personalaufstockung, Ausbildung, Anschaffung von Ausrüstung, Entwicklung und Modernisierung von Datenbanken und IT-Systemen und die Verbesserung der Erhebung von Statistiken. Estland und Polen erhalten zusätzliche Unterstützung wie Partnerschaften (Twinning) zur Umsetzung der Markt- und Strukturpolitik und Hilfe bei der Einrichtung einer Behörde zur Verwaltung der strukturpolitischen Maßnahmen.

Die Umsetzung der **Regional- und Strukturpolitik** der Gemeinschaft ist ein weiterer Punkt, der in den Aktionsplänen für alle Länder auftaucht. Die Pläne sehen unter anderem Aktionen zur Benennung und zum Aufbau geeigneter Stellen vor, die mit der Durchführung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds betraut sind, insbesondere Verwaltungsbehörden und Zahlstellen, zwischen denen für eine klare Aufgabenverteilung und eine wirksame Koordinierung zu sorgen ist; die Entwicklung der technischen Vorbereitung von künftig im Rahmen der Fonds kofinanzierungsfähigen Projekten; die Einrichtung geeigneter Systeme für die Erhebung und Verarbeitung statistischer Daten und die Einhaltung der betreffenden Vorschriften für Finanzmanagement und Kontrolle. Die spezifischen Maßnahmen umfassen den Erlass der ausstehenden Rechtsvorschriften, die Benennung oder Stärkung der zuständigen Strukturen, auch durch Umstrukturierung und Mittel- und Personalaufstockung, die Einrichtung von Mechanismen zur Koordinierung, Konfliktbeilegung und Überwachung, die Ausarbeitung und Umsetzung von Entwicklungsplänen für die Humanressourcen, Ausbildungsmaßnahmen und die Entwicklung von Datenbanken für Projekte, die künftige für eine Kofinanzierung in Frage kommen. Die Umsetzung aller oben genannten Maßnahmen ist Voraussetzung dafür, dass die Kommission - wie in den entsprechenden Verordnungen geregelt - die Gemeinschaftsfinanzierung im Rahmen der Strukturprogramme genehmigt. In diesem Bereich sollen die Tschechische Republik, Estland, Polen, die Slowakei und Slowenien zusätzliche Hilfe erhalten, so etwa zur Einrichtung von Verwaltungs- und Zahlstellen in allen Gebieten, zur Entwicklung eines umfassenden Überwachungssystems und zur technischen Vorbereitung einer Reihe an Projekten für eine künftige Kofinanzierung.

Im **Umweltbereich** sehen die Aktionspläne für alle Länder Aktionen zur weiteren Stärkung der Verwaltungs-, Überwachungs- und Durchsetzungskapazität vor, besonders in den Bereichen Abfall, Wasser, Luft, Chemikalien und Naturschutz. Abhängig von den jeweiligen Schwachpunkten gibt es spezifische Maßnahmen zur Einrichtung oder Stärkung der Verwaltungs- und Aufsichtsbehörden und der Überwachungssysteme, auch durch Mittel- und Personalaufstockung, die Ausbildung von Aufsichtsbeamten und anderem Personal, auch auf regionaler und lokaler Ebene, sowie Schulungsmaßnahmen für den Privatsektor. Die Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen und Polen erhalten zusätzliche Hilfe zur Entwicklung von Überwachungssystemen, Festlegung und Verwaltung von Schutzgebieten und Ausbildung der Umweltbehörden auf regionaler und lokaler Ebene.

Dem Bereich **Sozialpolitik und Beschäftigung** wird ebenfalls in den Aktionsplänen für alle Länder verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet. Darin enthalten sind Aktionen zur Gewährleistung der Umsetzung der Vorschriften über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und zur Stärkung der Arbeitsaufsicht, zur Durchsetzung der EU-Vorschriften zur Chancengleichheit und zum Diskriminierungsverbot (zu letzterem Aspekt siehe oben den Abschnitt "Politische Kriterien"), die Einrichtung oder Stärkung der Überwachungs- und Informationskapazitäten für epidemiologische Überwachung und Kontrolle übertragbarer Krankheiten, die Ausarbeitung und Umsetzung einer nationalen Beschäftigungsstrategie und die Vorbereitung auf die spätere Teilnahme an der europäischen Strategie für die soziale Eingliederung. Ferner sind in den meisten Ländern Aktionen vorgesehen zur Unterstützung der Bemühungen der Sozialpartner zum Aufbau ihrer Kapazitäten sowie zum Aufbau oder zur Stärkung der nötigen Strukturen für die Durchführung des Europäischen Sozialfonds.

Abhängig von den spezifischen Bedürfnissen des einzelnen Landes gibt es konkrete Maßnahmen zum Erlass der ausstehenden Rechtsvorschriften, der Einrichtung oder Stärkung der Institutionen, auch durch Mittel- und Personalaufstockung, die Einrichtung interministerieller Arbeitsgruppen, die Modernisierung der Datenerhebung und der IT-Systeme, die Ausbildung der Beamten, Sachverständigen und Sozialpartner sowie die Einrichtung von Informationszentren und andere Sensibilisierungsmaßnahmen. Die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Polen und die Slowakei erhalten in diesem Bereich zusätzliche Hilfe zur Intensivierung der Koordinierung zwischen den Ministerien und zwischen den Behörden im Beschäftigungsbereich, zum Ausbau der Kapazitäten der öffentlichen Gesundheitsverwaltung und zur Umsetzung des EU-Rechts im Bereich Gleichbehandlung und Diskriminierungsverbot.

Ferner schließen die Aktionspläne für alle Länder Aktionen zur Einrichtung oder Stärkung geeigneter Regulierungsstrukturen und Aufsichtsmechanismen zur Gewährleistung der **Verkehrssicherheit** (insbesondere im Straßen- und im Seeverkehr) ein sowie die Gewährleistung eines hohen Niveaus **nuklearer Sicherheit** (in Einklang mit den Empfehlungen des "Berichts über die nukleare Sicherheit im Zusammenhang mit der Erweiterung" des Rates) und die Optimierung der **Energieeffizienz** und die Nutzung erneuerbarer Energien. Zu den konkreten Maßnahmen zählen der Erlass der ausstehenden Rechtsvorschriften, die Einrichtung oder Stärkung der entsprechenden Behörden, auch durch Umstrukturierung und Mittel- und Personalaufstockung und gegebenenfalls die Stärkung ihrer Unabhängigkeit, Ausbildungsmaßnahmen, Einführung oder Modernisierung von IT-Systemen, Anschaffung von Ausrüstung und Entwicklung von Systemen zur Qualitätssicherung. Angesichts der umfangreichen Hilfe, die bereits auf diesem Gebiet geleistet wird oder geplant ist, sehen die Aktionspläne keine zusätzliche Unterstützung vor.

#### Gewährleistung eines umfassenden Schutzes der Bürger der Europäischen Union

Dafür ist unter anderem zu sorgen durch Sicherung der Grenzen in vielerlei Hinsicht, durch Gewährleistung eines ausreichenden Niveaus an Lebensmittelsicherheit, angemessener Marktaufsicht für den Verbraucherschutz und durch Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres. Diese Maßnahmen erfordern verschiedene Regelungen im Hinblick auf Aufsicht und Rechtsdurchsetzung.

Im Bereich **Justiz und Inneres** enthalten die Aktionspläne wie erwähnt eine Reihe an Aktionen zur Stärkung des Justizsystems und zum Aufbau geeigneter Korruptionsbekämpfungskapazitäten (*siehe oben bei den politischen Kriterien*). Darüber hinaus sehen die Pläne für alle Länder auch Aktionen zur Stärkung der Grenzkontrollen vor, insbesondere an den künftigen EU-Grenzen, einschließlich zur Umsetzung eines Schengener Aktionsplans, zum Aufbau der erforderlichen Kapazitäten zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes in den Bereichen Visa, Migration und Asyl, zur Vorbereitung auf die Teilnahme am Schengener Informationssystem, zur Gewährleistung einer angemessenen Zusammenarbeit aller Akteure bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, zur Gewährleistung eines ordentlichen Datenschutzes und zur Vorbereitung auf die Umsetzung der Gemeinschaftsinstrumente zur justiziellen Zusammenarbeit. Zu den konkreten Maßnahmen gehören der Erlass der ausstehenden Rechtsvorschriften, die Einrichtung oder Stärkung der entsprechenden Strukturen, auch durch Umstrukturierung und Mittel- und Personalaufstockung und Investitionen in deren Ausrüstung, die Ausbildung von Beamten, Polizeibeamten, Richtern und Staatsanwälten, die Entwicklung von Verfahren, operationellen Leitlinien und Leitfäden sowie von Datenbanken und IT-Systemen sowie die Einrichtung und Stärkung von Kommando-, Kontroll- und Koordinierungszentren zur Bekämpfung der

organisierten Kriminalität. Die Aktionspläne sehen in diesem Bereich für die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei und Slowenien zusätzliche Hilfe vor, schwerpunktmäßig für Fragen wie Grenzschutz, Umgang mit Migrations- und Asylfragen, Umsetzung der Visumpolitik und Aufbau und Stärkung konsularischer Einrichtungen, Stärkung der Datenschutzbehörden und Entwicklung von Informationssystemen und Datenbanken.

Um die **Lebensmittelsicherheit** über die gesamte Nahrungskette hinweg zu gewährleisten, sehen die Aktionspläne für alle Länder Aktionen vor zur Modernisierung der Lebensmittelunternehmen und der Aufsichtsregelungen zur Durchsetzung der tier- und pflanzengesundheitlichen Vorschriften der EU sowie der EU-Vorschriften im Bereich Lebensmittelsicherheit, die sich auf den freien Warenverkehr beziehen. Zu den konkreten Maßnahmen gehören der Erlass der ausstehenden Rechtsvorschriften, die Stärkung der entsprechenden Strukturen, auch durch Mittel- und Personalaufstockung, die Einrichtung von interministeriellen Koordinierungsgruppen und Wissenschaftsausschüssen, die Einrichtung oder Modernisierung von Laboratorien, Grenzkontrollstellen und eines Schnellwarnsystems für Lebensmittel, die Entwicklung einer Bewertung des Systems der Risikoanalyse und kritischen Kontrollpunkte (HACCP), die Entwicklung und Modernisierung von Datenbanken und EDV-gestützten Netzwerken sowie die Einrichtung von Ausbildungsstrukturen für Aufsichtsbeamte, Laborpersonal und Lebensmittelhersteller, einschließlich der Ausbildung von Tierärzten und Schlachthofpersonal in TSE. Zusätzliche Hilfe ist für die Tschechische Republik, Ungarn, Lettland, Polen, die Slowakei und Slowenien vorgesehen und umfasst Partnerschaften (Twinning) zur TSE-Bekämpfung und Marktaufsicht in der Nahrungskette sowie Unterstützung bei der Einrichtung und Modernisierung von Grenzkontrollstellen.

Beim **Verbraucherschutz** sehen die Aktionspläne für Bulgarien, die Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien Aktionen zur Gewährleistung der Effizienz der Verwaltungsstrukturen vor, insbesondere derer, die für Marktaufsicht zuständig sind. Zu den konkreten Maßnahmen gehören die Stärkung der zuständigen Strukturen, auch durch Mittel- und Personalaufstockung, die Einrichtung regionaler Netze der Marktaufsichtsämter und Schlichtungsgerichte, Ausbildung von Personal und Richtern, Entwicklung von regelmäßigen Aufsichtsprogrammen und Überwachungs- und Rechnungsprüfungsverfahren sowie Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit. In diesem Bereich ist zusätzliche Hilfe durch Partnerschaften (Twinning) vorgesehen.

#### Gewährleistung einer ordentlichen Verwaltung der Gemeinschaftsmittel

Das erfordert geeignete Strukturen auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene, die Aufgaben wie die Anwendung der **Vorschriften über das öffentliche Beschaffungswesen, Finanzkontrolle, Rechnungsprüfung** und die **Bekämpfung von Betrug und Korruption** ausführen können. Darüber hinaus besteht, wie oben dargelegt, auch Bedarf an angemessenen Verwaltungskapazitäten für Programmierung, Verwaltung und Kontrolle der **strukturpolitischen Instrumente**.

Im Bereich **Finanzkontrolle**, dem in dieser Hinsicht zentrale Bedeutung zukommt, umfassen die Aktionspläne für alle Länder Aktionen zur Stärkung der für die interne Kontrolle der öffentlichen Finanzen (PIFC) zuständigen Strukturen, der externen Rechnungsprüfung und der Betrugsbekämpfung, einschließlich einer Betrugsbekämpfungsstruktur, die für die Koordinierung aller legislativen, administrativen und operationellen Aspekte im Zusammenhang mit den finanziellen Interessen der EG zuständig ist und als Anlaufstelle für OLAF dienen kann, sowie zur Gewährleistung der ordentlichen Nutzung, Kontrolle,

Überwachung und Evaluierung der Heranführungsfonds der EG als Schlüsselindikator für die Kapazitäten eines Landes in diesem Bereich. Zu den spezifischen Maßnahmen zählen der Erlass ausstehender Rechtsvorschriften, die Einrichtung oder Stärkung der entsprechenden Strukturen, einschließlich durch Mittel- und Personalaufstockung auch auf regionaler und lokaler Ebene, die Ausbildung des Personals und die Schaffung tragfähiger institutioneller Ausbildungseinrichtungen, die Entwicklung von Verfahren und Techniken, die Einrichtung oder Modernisierung einer IT-Strategie und von IT-Systemen sowie die Schaffung interministerieller Finanzkontrollausschüsse. Die Tschechische Republik, Estland, Litauen, Polen und Slowenien erhalten zusätzliche Hilfe für die Entwicklung von PIFC-Mechanismen, die Stärkung der operationellen Kapazität und der Unabhängigkeit des Rechnungshofs und den Aufbau tragfähiger Ausbildungseinrichtungen für Finanzkontrolleure und Innenrevisoren.

Die Verfügbarkeit verlässlicher **Statistiken** ist ein weiteres Kernelement bei der Umsetzung der Gemeinschaftspolitik in vielen Bereichen. Die Aktionspläne für Bulgarien, Zypern, die Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien und die Slowakei schließen - auch auf regionaler Ebene - Aktionen zur weiteren Stärkung der statistischen Kapazitäten ein. Zu den konkreten Maßnahmen zählen die Stärkung der zuständigen Strukturen, auch durch Mittel- und Personalaufstockung, Ausbildung, Modernisierung der Infrastruktur, einschließlich Entwicklung und Modernisierung von IT-Systemen sowie die Modernisierung der Erhebungsmethoden. Zu diesem Zweck sollen die Tschechische Republik, Litauen und die Slowakei insbesondere zur Stärkung der statistischen Kapazitäten auf regionaler Ebene zusätzliche Hilfe erhalten.

## 2. EIN VERSTÄRKTER ÜBERWACHUNGSPROZESS

Die Kommission überwacht systematisch und fortlaufend die Umsetzung der Verpflichtungen, die die verhandelnden Länder im Laufe der Verhandlungen eingegangen sind und macht auf mögliche Probleme, die entstanden sind, aufmerksam, so dass geeignete Gegenmaßnahmen ergriffen werden können.

Der verstärkte Überwachungsprozess stützt sich auf die Länderüberwachungsberichte, die nun durch Überwachungsmaßnahmen ergänzt werden, die in den Aktionsplänen für den Ausbau der Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizbereich festgelegt wurden.

Die Länderüberwachungsberichte liefern einen Gesamtüberblick und beleuchten nach Kapiteln den Stand der Umsetzung der Verpflichtungen, die jedes verhandelnde Land in den Verhandlungen eingegangen ist. Diese Verpflichtungen spiegeln die Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen wider und können gemäß dem Grundsatz der Differenzierung, an den sich der Verhandlungsprozess hält, von Land zu Land unterschiedlich ausfallen. Wo sich die verhandelnden Länder verpflichtet haben, spezifische Maßnahmen bis zum Beitritt abzuschließen, bewertet die Kommission die entsprechenden Vorbereitungsprozesse. Jeder Länderbericht schließt eine Bewertung der Fortschritte bei der Übernahme und Umsetzung des EU-Rechts im Einklang mit den von jedem Land eingegangenen Verpflichtungen ein und hebt die Fragen hervor, die einer verschärften Aufmerksamkeit bedürfen. Ferner liefern diese Berichte einen Überblick über die von den verhandelnden Ländern in den Verhandlungen eingenommenen Standpunkte, wie etwa Anträge auf Übergangsmaßnahmen oder Vorbehalte, sowie gegebenenfalls über die Standpunkte der EU.

Die Aktionspläne für den Ausbau der Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizbereich stellen ein zusätzliches Instrument zur Überwachung der Umsetzung der Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Aufbau der administrativen und justiziellen Kapazität eines jeden

Landes dar. Des weiteren hat die Ausarbeitung der Aktionspläne, wie oben dargelegt, auf zahlreichen Gebieten gezeigt, dass zusätzliche Überwachung nötig ist, um die Vorbereitungen jedes Landes genau bewerten zu können. In diesen Gebieten werden Peer Reviews und andere zusätzliche Überwachungsmaßnahmen organisiert, um den Überwachungsprozess weiter zu stärken.

Der verstärkte Überwachungsprozess zeigt, dass die meisten der von den Kandidatenländern eingegangenen Verpflichtungen bislang im Einklang mit den vereinbarten Zeitplänen erfüllt werden, wenngleich auf zahlreichen Gebieten weitere Anstrengungen nötig sind. Nachstehend erfolgt ein Überblick über die Ergebnisse für jedes Kapitel, in dem die Aufmerksamkeit auf die spezifischen Bereiche gelenkt wird, in denen weitere Anstrengungen erforderlich sind.

## **2.1. Überblick nach Kapiteln**

### Freier Warenverkehr (Kapitel 1)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen, außer mit Bulgarien und Rumänien.

Die EU hat in diesem Kapitel nur sehr wenige Übergangsfristen akzeptiert. Sie betreffen die Verlängerung der Zulassungen für Arzneimittel in fünf verhandelnden Ländern (Zypern, Litauen, Malta, Polen und Slowenien) und Ablauf der Geltungsdauer von Konformitätsbescheinigungen für medizinisches Gerät in Polen und Zypern.

Insgesamt schreitet die Umsetzung der von den verhandelnden Ländern in den Verhandlungen eingegangenen Verpflichtungen in den meisten Fällen ohne größere Verzögerung voran, muss allerdings weiter beschleunigt werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Bereich öffentliches Beschaffungswesen gewidmet werden, in dem die Rechtsumsetzung (besonders die Fragen im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich, den Verfahren und den Rechtsmitteln) vervollständigt und die Vollzugsstrukturen gestärkt werden müssen, dem Bereich Lebensmittelsicherheit, in dem zusätzliche Anstrengungen im Hinblick auf die Verwaltungskapazität nötig sind, sowie dem nicht harmonisierten Bereich, in dem die Durchsicht der Rechtsakte abgeschlossen werden muss und ihre Ergebnisse umzusetzen sind. Was die harmonisierten Produktvorschriften betrifft, sollte sich die Aufmerksamkeit besonders auf den Ausbau der Verwaltungskapazität richten, vor allem in Bereichen wie Marktaufsicht und Normen.

### Freizügigkeit (Kapitel 2)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen, außer mit Bulgarien und Rumänien, mit denen die Verhandlungen noch andauern.

Die Kernfrage dieses Kapitels ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Die EU hat Übergangsregelungen von bis zu sieben Jahren für den Zugang zu den Arbeitsmärkten vorgeschlagen, außer für Malta und Zypern. Acht Länder konnten diese Regelung unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit annehmen. Malta wurde eine besondere Regelung gewährt.

Insgesamt werden von den Ländern Maßnahmen ergriffen, um die nötigen Termine für die Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes einzuhalten. Jedoch sollte der Bereich der gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen Beachtung finden, in dem alle notwendigen Verwaltungsstellen deutlich vor dem Beitritt einsatzfähig sein sollen und in dem für die Berufe, in denen Mindestanforderungen für allgemeine und berufliche Bildung gelten - insbesondere im Gesundheitssektor -, für Rechtsangleichung gesorgt und die Ausbildung

angepasst werden sollte, so dass mit dem Beitritt die Anwendung des entsprechenden EU-Rechts gewährleistet ist. Darüber hinaus muss der Ausbau der Verwaltungskapazität im Bereich der Koordinierung der Sozialversicherung fortgesetzt werden.

### Freier Dienstleistungsverkehr (Kapitel 3)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen, außer mit Rumänien, mit dem die Verhandlungen noch nicht eröffnet wurden.

Für Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei und Slowenien wurden Übergangsfristen von bis zu fünf Jahren vereinbart, um ein Mindestmaß an Garantien für Bankeinlagen oder Investorenschutz zu erreichen. Zypern, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen und Slowenien haben im Einklang mit den derzeitigen Mitgliedstaaten für sehr kleine oder besondere Kreditinstitutionen eine Ausnahme vom gemeinschaftlichen Besitzstand im Bankwesen oder Übergangsfristen vereinbart.

Insgesamt wurde in den meisten Ländern eine Rechtsangleichung in erheblichem Umfang verwirklicht und die Zeitpläne der Verpflichtungen wurden weitgehend eingehalten. Dennoch stehen noch umfangreiche Arbeiten aus, die weiterhin eine genaue Überwachung erfordern. Besondere Aufmerksamkeit sollte in bestimmten Ländern der Vervollständigung der Harmonisierung im Bankwesen, bei den Investitionsdienstleistungen und den Wertpapiermärkten, beim Schutz personenbezogener Daten und bei der Aufhebung der Diskriminierung bei der Dienstleistungsfreiheit gewidmet werden.

### Freier Kapitalverkehr (Kapitel 4)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen, außer mit Ungarn und Rumänien, mit dem die Verhandlungen noch andauern.

Kernfrage der Verhandlungen in diesem Kapitel sind Investitionen in Immobilien (landwirtschaftlich genutzte Flächen und Wälder sowie Zweitwohnsitze). Mit Bulgarien, der Tschechischen Republik, Ungarn, der Slowakei und Polen wurde eine siebenjährige Übergangsfrist für landwirtschaftlich genutzte Flächen und Wälder (12 Jahre für Polen) und mit Bulgarien, Zypern, der Tschechischen Republik, Ungarn und Polen eine fünfjährige Übergangsfrist für Zweitwohnsitze vereinbart. Für Malta wurde eine Sonderregelung gefunden.

In den meisten Fällen wurden die Verpflichtungen erfüllt und viele Länder sind mit der Liberalisierung der Kapitalbewegungen gut vorangekommen. Im Bereich der Direktinvestitionen jedoch, und insbesondere bei den Investitionen in landwirtschaftlich genutzte Flächen, müssen mehrere Länder dafür sorgen, dass ihre Rechtsvorschriften im Einklang mit dem EU-Recht stehen. Besondere Aufmerksamkeit muss auf die ordentliche Umsetzung der Geldwäscherichtlinien gerichtet werden.

### Gesellschaftsrecht (Kapitel 5)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen. Die Union hat einen besonderen Mechanismus im Bereich Arzneimittel und Gemeinschaftsmarken vorgeschlagen, der von allen verhandelnden Ländern akzeptiert wurde.

Insgesamt erfüllen die verhandelnden Länder die in den Verhandlungen eingegangenen Verpflichtungen. Ein Kernbereich in diesem Kapitel ist die Durchsetzung der Rechte an geistigem und gewerblichem Eigentum und insbesondere die Bekämpfung von Produktpiraterie und Nachahmung. Während die Umsetzung der Rechte an geistigem und gewerblichem Eigentum mit zufriedenstellender Geschwindigkeit vorankommt, muss das Ausmaß der Durchsetzung der Rechtsvorschriften in den verhandelnden Ländern genau überwacht werden. Die Bemühungen zur Verbesserung der Durchsetzung in diesem Bereich müssen auf zahlreiche Probleme abzielen, etwa im Zusammenhang mit den Grenzkontrollen, der regelmäßigen Anhebung der Bußgelder, der Ausbildung von Vollzugsbeamten (Zoll, Polizei, Justiz) und der weiteren Koordinierung der Vollzugsbehörden, hauptsächlich der Polizei, der Justiz und des Zolls.

### Wettbewerb (Kapitel 6)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern eröffnet und mit Estland, Slowenien, Lettland und Litauen vorläufig geschlossen.

Zypern, Malta, die Slowakei und Polen haben eine Reihe unterschiedlicher Übergangsfristen im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen und individuellen Investitionen sowie für Schlüsselindustrien oder Industrien im Umbau beantragt. Ungarn hat darüber hinaus eine sechsmonatige Anpassungsfrist im Hinblick auf die Anwendung einer Reihe kartellrechtlicher Bestimmungen der Gemeinschaft beantragt. Nach Auffassung der EU ist dies eine technische Anpassung, die im Beitrittsvertrag aufgegriffen wird und vom dann geltenden Rechtsrahmen abhängt. Über all diese Anträge sind Verhandlungen im Gange. Die übrigen Länder haben keine Übergangsfristen beantragt.

Ein Kernproblem dieses Kapitels bleibt weiterhin die Gewährung staatlicher Beihilfen - hauptsächlich in Form steuerlicher Anreize, die typischer Weise ausländischen Investoren gegeben werden -, die mit dem EU-Recht nicht vereinbar sind und in kompatible Beihilfen (regionale Investitionen) und Beihilfen zur Förderung kranker Industriezweige überführt werden müssen. Hinzu kommt, dass viele Länder noch wichtige Schritte zu unternehmen haben, etwa die Umsetzung von Umstrukturierungsplänen, um alle Fragen im Zusammenhang mit der Gewährung von Beihilfen in bestimmten Sektoren (Stahl, Schiffbau) zu lösen. Die Angleichung an die kartellrechtlichen Vorschriften der EU ist dagegen im Allgemeinen gut vorangekommen, doch der Durchsetzung der Regeln muss ständige Aufmerksamkeit gewidmet werden.

### Landwirtschaft (Kapitel 7)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern außer Rumänien eröffnet. Es wurde noch mit keinem Land vorläufig geschlossen.

Für Estland, Ungarn und Slowenien wurden alle tier- und pflanzengesundheitlichen Fragen geklärt. In diesem Zusammenhang wurden mit Ungarn und Slowenien beim Tierschutz (Hennen in Legebatterien) Übergangsfristen vereinbart und mit Ungarn bei der öffentlichen Gesundheit in Einrichtungen. Mit Zypern wurden die meisten tiergesundheitslichen Fragen geklärt. Oberstes Verhandlungsprinzip in diesem Bereich ist es, das hohe Maß an Lebensmittelsicherheit in der derzeitigen Union aufrechtzuerhalten, indem für eine wirksame Umsetzung der Binnenmarktkontrollsysteme gesorgt wird. Über zahlreiche Anträge, darunter marktbezogene Fragen, wird noch verhandelt. Malta ist nicht willens, die Prinzipien der Binnenmarktvorschriften im Bereich Tiergesundheit zu übernehmen.

Im tier- und pflanzengesundheitlichen Bereich ist das EU-Recht dabei in nationales Recht umgesetzt zu werden und muss deutlich vor dem Beitritt in Kraft sein. Für viele Kandidatenländer werden verstärkte Anstrengungen notwendig sein, um das ehrgeizige Programm zu verwirklichen, das sie sich in diesem Bereich selbst gesteckt haben, insbesondere hinsichtlich der Modernisierung der Einrichtungen, der TSE-Maßnahmen und geeigneter Kapazitäten an den Grenzkontrollstellen.

Ferner wurden bedeutende Fortschritte bei der Errichtung der Verwaltungsstrukturen für die Gemeinsame Agrarpolitik erzielt. Weitere Anstrengungen sind jedoch nötig, insbesondere was die Einrichtung der Zahlstellen und des integrierten Verwaltungskontrollsystems (IACS), sowie die Einrichtung der Strukturen für die Entwicklung des ländlichen Raums betrifft.

#### Fischerei (Kapitel 8)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern eröffnet und vorläufig geschlossen, außer mit Polen und Malta.

Die EU hat mit Lettland eine Übergangsregelung betreffend ein besonderes Verwaltungssystem für den gesamten Golf von Riga vereinbart. Malta hat spezifische Regelungen beantragt, über die noch verhandelt wird.

Die Fortschritte bei der Erfüllung der Verpflichtungen sind allgemein zufriedenstellend. Besondere Aufmerksamkeit sollte jedoch der Marktpolitik, einschließlich der Vermarktungsnormen, der Rechtsangleichung beim Umgang mit den Ressourcen und der Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften für die strukturpolitischen Maßnahmen, insbesondere des Fischereischiffregisters gewidmet werden.

#### Verkehr (Kapitel 9)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern eröffnet. Es wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen, außer mit der Tschechischen Republik, Polen Bulgarien und Rumänien.

Die verhandelnden Länder haben zahlreiche Übergangsfristen beantragt. Im Straßen-, Schienen- und im Luftverkehrssektor wurde im Falle Zyperns, Ungarns, Lettlands, Litauens und Maltas eine Reihe an Anträgen auf begrenzte Übergangsfristen akzeptiert.

Die EU hat eine Übergangsregelung vorgeschlagen, nach der der Zugang nicht ansässiger Fuhrunternehmer zum nationalen Straßenverkehrsmarkt anderer Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen allmählich eingeführt werden sollte. Vorgeschlagen wird, den gegenseitigen Zugang zu den nationalen Straßenverkehrsmärkten der derzeitigen und einiger neuer Mitgliedstaaten bis zu fünf Jahre lang gestaffelt zu beschränken. Alle verhandelnden Länder, die dies betrifft, außer der Tschechischen Republik, haben diesem Vorschlag zugestimmt.

Die in den Verhandlungen eingegangenen Verpflichtungen werden allgemein zufriedenstellend eingehalten. Besondere Aufmerksamkeit sollte jedoch dem Bereich Straßenverkehr gewidmet werden, in dem die meisten verhandelnden Länder die Harmonisierung der Kraftfahrzeugsteuersätze abschließen müssen, sowie dem Bereich Seeverkehr, in dem einige Länder ihre Sicherheitsbehörden stärken müssen.

### Steuern (Kapitel 10)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern eröffnet und mit Zypern, der Tschechischen Republik, Litauen, Polen, Slowenien und der Slowakei vorläufig geschlossen.

Alle verhandelnden Länder haben Übergangsfristen und im Falle Maltas spezifische Regelungen im Bereich der indirekten Steuern, d.h. MwSt und Verbrauchsteuern, beantragt. In den meisten Fällen verfolgen die Anträge das Ziel, das Niveau der MwSt und der Verbrauchsteuern auf bestimmte Waren oder Dienstleistungen niedriger zu halten als gemeinschaftsrechtlich gefordert. Einige Übergangsfristen wurden von der EU für Zypern, die Tschechische Republik, Ungarn, Litauen, Polen, die Slowakei und Slowenien akzeptiert.

Die Länder halten im Allgemeinen ihre Verpflichtungen ein. Insgesamt kommt die Rechtsangleichung bei den indirekten Steuern reibungslos und den vereinbarten Zeitplänen entsprechend voran. Die verhandelnden Länder haben erklärt, dass sie die Grundsätze des Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung akzeptieren und anwenden werden. Die Kommission ist im Begriff die entsprechenden Rechtsvorschriften in den verhandelnden Ländern zu prüfen, um möglicherweise schädliche Verfahren zu ermitteln, die mit dem Verhaltenskodex nicht in Einklang stehen.

### Wirtschafts- und Währungsunion (Kapitel 11)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen, außer mit Rumänien, wo es noch nicht eröffnet ist. Es wurden keine Übergangsfristen beantragt.

Die Länder erfüllen im Allgemeinen ihre Verpflichtungen, wenngleich es Verzögerungen bei Einzelheiten des Umsetzungszeitplans gibt. Die Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Zentralbanken und die Rechtsvorschriften, die den privilegierten Zugang der staatlichen Behörden zu Finanzinstitutionen und die direkte Finanzierung des öffentlichen Sektors verbieten, sollten jedoch weiter angeglichen werden.

### Statistik (Kapitel 12)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen. Es wurden keine Übergangsfristen beantragt.

In allen Ländern werden die Verpflichtungen weitgehend plangemäß umgesetzt und es sind keine größeren Probleme zu verzeichnen. Beachtet werden sollte jedoch die Stützung und der Ausbau der Verwaltungsstrukturen und die Verbesserung der Verfügbarkeit von Regionalstatistiken.

### Sozialpolitik (Kapitel 13)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen.

In Anerkennung der objektiven Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung bestimmter Elemente des EU-Rechts im Gesundheits- und im Sicherheitsbereich sowie in den Bereichen öffentliche Gesundheit und Arbeitsrecht aufgetreten sind, wurden Lettland, Malta, Polen, Slowenien und Ungarn in Fragen im Zusammenhang mit der öffentlichen Gesundheit (Tabakvorschriften) und arbeitsplatzbezogenen Fragen bis Ende 2005 und Bulgarien bis 2010 Übergangsfristen eingeräumt.

Im Allgemeinen haben die verhandelnden Länder detaillierte Zeitpläne für die Übernahme und Umsetzung aller Maßnahmen vorgelegt und erfüllen so ihre Verpflichtungen. Einiges an legislativer Arbeit bleibt jedoch für alle Länder noch zu tun, besonders in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit und Gleichbehandlung. Ferner muss der soziale Dialog intensiviert werden.

#### Energie (Kapitel 14)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen, außer mit Bulgarien, Estland, Litauen und Rumänien, mit denen die Verhandlungen noch andauern.

Für Zypern, die Tschechischen Republik, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei und Slowenien wurden bis Ende 2009 Übergangsfristen für die Ölvorräte vereinbart. Der Tschechischen Republik wurde bis Ende 2004 eine Übergangsfrist für die Gasrichtlinie eingeräumt. Estland hat eine Sonderregelung für Ölschiefer beantragt.

Die meisten Länder erfüllen ihre Verpflichtungen. Beachtet werden sollte, dass bei den Ölvorräten einige Länder ihre Anstrengungen zum Aufbau ihrer Notfallreserven fortsetzen sollten und im Hinblick auf den Energiebinnenmarkt die verhandelnden Länder ihren Strom- und Gasmarkt öffnen müssen. Was die nukleare Sicherheit betrifft, so müssen Stilllegungsverpflichtungen für nicht aufrüstbare Blöcke bestimmter Kernkraftwerke abgegeben und eingehalten und daher gebührend in die Beitrittsverträge aufgenommen werden. In der Slowakei betrifft das die Stilllegung von Block 1 des KKW Bohunice-V-1 (2006) und Block 2 (2008). In Bulgarien betrifft es die Stilllegung der Blöcke 1-4 des KKW Kozloduj. Verpflichtungen wurden eingegangen, die Blöcke 1 und 2 vor 2003 stillzulegen. In Litauen betrifft es die Stilllegung der Blöcke 1 und 2 des KKW Ignalina. Verpflichtungen wurden eingegangen, Block 1 vor 2005 stillzulegen.

Es ist erneut zu betonen, dass die EU fordert, Block 2 des KKW Ignalina in Litauen bis 2009 stillzulegen. Im Hinblick auf die Blöcke 3 und 4 des KKW Kozloduj erwartet die EU eine Stilllegung spätestens 2006.

#### Industrie (Kapitel 15)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen, außer mit Rumänien, wo die Verhandlungen noch nicht eröffnet wurden. Es wurden keine Übergangsfristen beantragt.

In allen Ländern, die dieses Kapitel eröffnet haben, steht die Industriepolitik in Einklang mit den Konzepten und Grundsätzen der EU-Industriepolitik. Weitere Fortschritte sind jedoch im Bereich der Umstrukturierung nötig, besonders bei einigen Ländern im Gassektor.

#### Kleine und mittlere Unternehmen (Kapitel 16)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen. Es wurden keine Übergangsfristen beantragt.

Die Politik der verhandelnden Länder gegenüber den KMU steht in engem Einklang mit den Grundsätzen und Zielen der EU-Unternehmenspolitik. Es bedarf weiterer Anstrengungen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit.

### Wissenschaft und Forschung (Kapitel 17)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen. Es wurden keine Übergangsfristen beantragt.

In diesem Kapitel werden keine Probleme erwartet. Alle verhandelnden Länder nehmen am Forschungsrahmenprogramm teil.

### Allgemeine und berufliche Bildung (Kapitel 18)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen. Es wurden keine Übergangsfristen beantragt.

In diesem Kapitel werden keine besonderen Probleme erwartet. Einige Länder jedoch sollten weiter Anstrengungen zur Angleichung ihrer Rechtsvorschriften über die Bildung der Kinder von Wanderarbeitnehmern an das EU-Recht unternehmen.

### Telekommunikation (Kapitel 19)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen, außer mit Rumänien, mit dem die Verhandlungen noch im Gange sind. Für Bulgarien wurde eine zweijährige Übergangsfrist vereinbart, um die Vorschriften auf die Betreibernummern-Übertragbarkeit umzusetzen.

Die Länder haben im Allgemeinen ihre Verpflichtungen erfüllt. Die meisten Länder sind jedoch in den kommenden 18 Monaten zeitgleich mit der Marktöffnung mit der Umsetzung des derzeit geltenden EU-Rechts konfrontiert, während sie für die Übernahme und Umsetzung des neuen Rechtsrahmens sorgen müssen, den die EU soeben verabschiedet hat. Im Postsektor bedarf es in den meisten Ländern erheblicher Anstrengungen, um das EU-Recht zu übernehmen und durch die Trennung der früheren staatlichen Postmonopole von den neuen nationalen Aufsichtsbehörden die Grundlagen für die Liberalisierung des Marktes zu schaffen.

### Kultur und audiovisuelle Politik (Kapitel 20)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen, außer mit Ungarn und Rumänien, mit denen die Verhandlungen noch im Gange sind. Es wurden keine Übergangsfristen vereinbart und es stehen keine Anträge aus.

Die Verhandlungen in diesem Kapitel haben sich auf die Rechtsangleichung an die Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" und deren Umsetzung konzentriert. Die Länder, mit denen dieses Kapitel bislang abgeschlossen wurde, haben Rechtsvorschriften eingeführt, die für einen hohen Grad der Angleichung sorgen, selbst wenn in einigen Fällen weitere Anpassungen oder Durchführungsvorschriften nötig sind, um zu einer vollständigen Angleichung zu gelangen.

### Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente (Kapitel 21)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern eröffnet und mit Zypern und der Tschechischen Republik vorläufig geschlossen. Übergangsfristen wurden nicht beantragt.

Das EU-Recht im Rahmen von Kapitel 21 muss nicht in nationales Recht umgesetzt werden, doch brauchen alle Länder den passenden Rechtsrahmen für die Umsetzung der spezifischen Bestimmungen, die auf diesem Gebiet gelten.

Insgesamt wurden bis auf einige Ausnahmen gute Fortschritte erzielt. Zu den Bereichen, die besondere Aufmerksamkeit verlangen, gehören die endgültigen Durchführungsstrukturen, die Aufgabenteilung der jeweiligen beteiligten Stellen, der Ausbau ihrer Humanressourcen und für einige Länder die Benennung der Verwaltungs- und Zahlstellen für die Struktur- und Kohäsionsfonds sowie der Erlass von Rechtsvorschriften, die mehrjährige Haushalte ermöglichen. Ferner bedarf die Einrichtung zuverlässiger Finanzverwaltungs- und Kontrollverfahren und die Entwicklung von Überwachungssystemen besonderer Aufmerksamkeit.

### Umwelt (Kapitel 22)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen, außer mit Bulgarien, Malta und Rumänien, mit denen noch verhandelt wird.

Zypern, der Tschechischen Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen der Slowakei und Slowenien wurden begrenzte Übergangsfristen in verschiedenen spezifischen Bereichen gewährt. Übergangsmaßnahmen wurden nur auf der Grundlage detaillierter Durchführungspläne vereinbart, die Finanzierungsstrategien und Zwischenziele enthalten. Diese Zwischenziele müssen in die Beitrittsakte aufgenommen werden.

Die meisten der in den Verhandlungen eingegangenen Verpflichtungen wurden ohne Verzögerungen erfüllt, besonders was Rahmen- und horizontale Vorschriften betrifft. In den meisten Fällen schreitet die Umsetzung sektoraler Rechtsvorschriften im Einklang mit den aufgestellten Zeitplänen gut voran. Besondere Aufmerksamkeit sollte jedoch dem Bereich Wasserqualität gewidmet werden, wo Programme zur Verringerung der Verschmutzung eingerichtet werden müssen, dem Bereich Naturschutz, wo die Ausweisung von Schutzgebieten abgeschlossen werden muss, dem Bereich Abfallentsorgung, wo Pläne fertiggestellt und die Entsorgungssysteme modernisiert werden müssen, sowie dem Bereich Chemikalien und GVO, wo die nötigen Verwaltungsstrukturen bis zum Beitritt eingerichtet sein müssen.

### Verbraucher- und Gesundheitsschutz (Kapitel 23)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen und es wurden hier keine Übergangsfristen vereinbart.

In allen verhandelnden Ländern sind die Vorbereitungen vorangeschritten und die wichtigsten Rahmenvorschriften sowie die Durchführungsmaßnahmen wurden verabschiedet. Dennoch sind in allen Ländern weitere Anstrengungen nötig, um die Rechtsangleichung abzuschließen und geeignete Verwaltungskapazitäten für die Durchsetzung der EU-Vorschriften für den Verbraucher- und Gesundheitsschutz mit dem Beitritt zu schaffen.

### Justiz und Inneres (Kapitel 24)

Dieses Kapitel wurde mit Zypern, der Tschechischen Republik, Estland, Ungarn, Litauen, Malta und Slowenien vorläufig geschlossen, wohingegen die Verhandlungen mit allen anderen Ländern noch andauern.

Dies ist kein Kapitel, in dem der Verhandlungsschwerpunkt auf Übergangsfristen liegt, so dass weder die verhandelnden Länder noch die EU dazu keine Anträge vorliegen haben. Im Wesentlichen wird es eher nötig sein, Wege zu finden, in den Reihen der Mitgliedstaaten das Vertrauen aufzubauen, dass die verhandelnden Länder die Kapazitäten besitzen, das EU-Recht in diesem Bereich umzusetzen.

Bislang waren kaum Verzögerungen bei der Einhaltung der in den Verhandlungen eingegangenen Verpflichtungen zu beobachten. Die Überwachung konzentriert sich auf die Notwendigkeit sicherzustellen, dass die verhandelnden Länder gerüstet sind, passende und akzeptable Standards bei der Umsetzung von Fragen wie Grenzkontrolle, illegale Einwanderung, Asyl, Geldwäsche, organisierte Kriminalität und polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit einzuhalten. Eine zu überprüfende Kernfrage ist die Umsetzung der Schengener Aktionspläne, die von jedem Land vorgelegt wurden. Diese beziehen sich nicht nur auf den Zeitraum bis zum EU-Beitritt, sondern gelten bis zu dem Zeitpunkt, an dem – einige Jahre nach dem Beitritt – die Binnengrenzen aufgehoben werden können. Die Einrichtung eines unabhängigen, verlässlichen und effizienten Justiz- und Polizeiwesens ist ebenfalls von herausragender Bedeutung.

#### Zollunion (Kapitel 25)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern - außer mit Bulgarien, Malta und Rumänien, mit denen Verhandlungen im Gange sind - vorläufig geschlossen.

Die EU hat für Ungarn einer dreijährigen Übergangsregelung für die Einfuhr von Aluminium zugestimmt.

Insgesamt werden die Verpflichtungen eingehalten. Besondere Aufmerksamkeit verlangt die Gewährleistung der Vernetzung mit den EDV-gestützten Zollsystemen der EG und in einigen Ländern die Sicherstellung der vollen Vereinbarkeit ihres Zollkodex mit dem EU-Recht und dessen ordentliche Umsetzung.

#### Außenbeziehungen (Kapitel 26)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen. Übergangsfristen wurden nicht vereinbart (mehrere Anträge wurden gestellt, doch keiner angenommen).

Bei der Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften auf diesem Gebiet und ihrer praktischen Umsetzung werden in den verhandelnden Ländern keine besonderen Schwierigkeiten erwartet. Die verhandelnden Länder müssen jedoch dafür sorgen, dass internationale Vereinbarungen, die mit der Mitgliedschaft nicht vereinbar sind, neu verhandelt oder zum Zeitpunkt des Beitritts gekündigt werden, um zum Zeitpunkt des Beitritts die vollständige Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der EG sicherzustellen.

#### Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Kapitel 27)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern vorläufig geschlossen. Übergangsfristen wurden nicht beantragt.

Die Außen- und Sicherheitspolitik, die in den verhandelnden Ländern verfolgt wird, steht allgemein in Einklang mit der GASP. Ungarn muss jedoch seine Gesetze über die in den

Nachbarländern lebenden Ungarn wie in dem betreffenden Gesetz vorgesehen ändern, um spätestens mit dem Beitritt eine Harmonisierung mit dem EU-Recht zu erreichen.

### Finanzkontrolle (Kapitel 28)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern außer Bulgarien und Rumänien vorläufig geschlossen. Die Verhandlungen mit Bulgarien sind im Gange, während das Kapitel mit Rumänien noch nicht eröffnet wurde. Übergangsfristen wurden nicht beantragt.

Zu den wichtigsten Fragen in diesem Kapitel gehören die Übernahme und Umsetzung der notwendigen Rechtsvorschriften im Bereich der öffentlichen internen Finanzkontrolle. Darüber hinaus müssen die verhandelnden Länder die Unabhängigkeit ihrer externen Kontrollgremien bekräftigen. Des Weiteren ist es wichtig, dass die verhandelnden Länder eng mit OLAF zusammenarbeiten, um die ordentliche Nutzung und Kontrolle der Heranführungshilfe der EG und die künftige Finanzierung sicherstellen.

Alle Länder, mit denen das Kapitel vorläufig geschlossen wurde, haben einen hohen Grad der Rechtsangleichung erreicht. Die Länder müssen jedoch ihrer Anstrengungen noch weiter fortsetzen, um die Rechtsvorschriften ordentlich umzusetzen und ihre Verpflichtungen aus den Verhandlungen zu erfüllen.

### Finanz- und Haushaltsbestimmungen (Kapitel 29)

Dieses Kapitel wurde mit allen Ländern eröffnet, außer mit Rumänien. Bislang hat kein Land das Kapitel vorläufig abgeschlossen. Alle verhandelnden Länder, die das Kapitel eröffnet haben, haben Übergangsregelungen im Hinblick auf ihren Beitrag zum EG-Haushalt (Eigenmittel) beantragt.

Der gemeinschaftliche Besitzstand besteht hier hauptsächlich aus Gemeinschaftsvorschriften, die für die Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich sind und keiner Umsetzung in nationales Recht bedürfen. Die wichtigste Anforderung im Rahmen dieses Kapitels ist die Einrichtung geeigneter Verwaltungskapazitäten, mit denen die Berechnung, Erhebung, Auszahlung und Kontrolle der Eigenmittel angemessen koordiniert werden können. Alle Länder haben Fortschritte in dieser Hinsicht gemacht, indem sie zur Vorbereitung auf die vollständige Anwendung der Eigenmittelvorschriften Maßnahmen zur Koordinierung der verschiedenen beteiligten Akteure wie Zoll- und Steuerbehörden, nationale Statistikämter und Finanzkontrollbehörden ergreifen.

## **2.2. Peer Reviews und andere zusätzliche Überwachungsmaßnahmen**

Im Zuge der Ausarbeitung der Aktionspläne hat sich gezeigt, dass auf zahlreichen Gebieten Bedarf an zusätzlicher Überwachung besteht, um die Vorbereitungen jedes Landes gebührend bewerten zu können. Das schließt Gebiete ein, auf denen die Kommission nicht über die vollständige Expertise verfügt, die nötig ist, um zu beurteilen, ob die Verwaltungen der Kandidatenländer bereit sind, zumal die Umsetzung weitgehend den Mitgliedstaaten obliegt und die nötigen Informationen bisweilen nicht über die bestehenden Kanäle wie etwa technische Sitzungen beschafft werden kann. Auf diesen Gebieten bedient sich die Kommission der Expertise der Mitgliedstaaten, indem sie Peer Reviews organisiert. Peer Reviews sind Evaluierungen, in denen Sachverständige aus den Mitgliedstaaten und die Kommission für die Um- und Durchsetzung des EU-Rechts in einem bestimmten Bereich zuständig sind, den Grad der Vorbereitung ihrer Partner in den verhandelnden Ländern evaluieren und Ratschläge formulieren. Ähnliche Peer Reviews gibt es auch zwischen den

EU-Mitgliedstaaten. Im Strategiepapier der Kommission zur Erweiterung von 2001 heißt es, dass Peer Reviews auf sehr nützliche Weise andere Überwachungsinstrumente ergänzen können, um die Bewertung der Umsetzung der von den verhandelnden Ländern in den Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen zu vertiefen und Schwächen in den Verwaltungssystemen und ihren Kapazitäten herauszufinden sowie mögliche Lösungen zu benennen.

Zusätzlich zu den laufenden Peer Reviews in den Bereichen Finanzdienste, gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen, nukleare Sicherheit (unter der Schirmherrschaft des Rates), Justiz und Inneres, Zahlungssysteme (unter der Schirmherrschaft der Europäischen Zentralbank) sowie Zoll, werden nun, gestützt auf die Analyse im Rahmen der Aktionspläne, Peer Reviews in zahlreichen weiteren Bereichen organisiert. Sie beziehen sich insbesondere auf folgende Punkte: Schnellwarnsysteme für Lebensmittel und neuartige Lebensmittel (einschließlich GVO); Datenschutz, lebensmittelverarbeitende Einrichtungen, Grenzkontrollstellen und Rinderdatenbanken, verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik, darunter IACS, die Arbeitsweise der Arbeitsaufsichtsbehörden (durch den Ausschuss hoher Arbeitsaufsichtsbeamter), epidemiologische Überwachung und Kontrolle übertragbarer Krankheiten, Postdienste, eine Reihe von Themen im Umweltbereich, allgemeine Produktsicherheit, und die Umsetzung der Verordnung über Waren mit doppeltem Verwendungszweck.

Neben diesen verschiedenen Peer Reviews sind aus der Analyse der Aktionspläne zahlreiche weitere Überwachungsmaßnahmen hervorgegangen oder durch sie bestätigt worden. So führen die Kommissionsdienststellen Bewertungen der Um- und Durchsetzungskapazitäten der verhandelnden Länder im nicht harmonisierten Bereich durch, der sich auf den freien Warenverkehr, die Dienstleistungsfreiheit, die Rechte an geistigem Eigentum, das Kartellrecht und staatliche Beihilfen, die Sicherheit im Seeverkehr, den Straßen- und Schienenverkehr, Steuern, Statistik, den Energiebinnenmarkt und die interne Kontrolle der öffentlichen Finanzen bezieht. Außerdem organisieren die Kommissionsdienststellen die Aufsicht über den Telekommunikationsdienstleistungsmarkt in den verhandelnden Ländern sowie IT-Bewertungen für das Steuer- und das Zollwesen und sorgen für die Weiterverfolgung der Gemeinsamen Bewertung der Prioritäten der Beschäftigungspolitik. Ferner unternimmt das Lebensmittel- und Veterinäramt der Kommission zahlreiche Bewertungsmissionen, einschließlich zu TSE und Einrichtungen, und zwischen den Kommissionsdienststellen und jedem verhandelnden Land finden bilaterale Kontakte zur Ausarbeitung des Entwicklungsplans für die Umsetzung des Strukturfonds statt. Die Überwachung der Umsetzung der Heranführungsinstrumente, einschließlich des Erweiterten dezentralisierten Durchführungssystems (EDIS) wird fortgesetzt.

Die Ergebnisse dieser zusätzlichen Überwachungsmaßnahmen sind nicht nur für die Überwachung der Verhandlungen eine wichtige Informationsquelle, sondern auch für die Vorbereitung der Regelmäßigen Berichte 2002 der Kommission.

### **3. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Wie oben gezeigt, schreiten die Verhandlungen zufriedenstellend voran und die verhandelnden Länder erfüllen bislang im Allgemeinen ihre Verpflichtungen in den Verhandlungen im Einklang mit den vereinbarten Zeitplänen. In den einzelnen Kapiteln wurden einige Bereiche wie unter anderem Lebensmittelsicherheit und Verwaltung der Gemeinschaftsfonds benannt, die besondere Aufmerksamkeit verlangen. Diese haben sowohl mit der Übernahme als auch mit der Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes zu tun.

Wichtig ist, dass die verhandelnden Länder alle notwendigen Korrekturmaßnahmen ergreifen, um diese Probleme zu beheben und sicherzustellen, dass sie alle Verpflichtungen fristgerecht einhalten. Die Kommission wird diese Fragen weiterhin genau untersuchen.

Die Kommission wird in ihren Regelmäßigen Berichten 2002 die tatsächlichen Fortschritte jedes Landes im Hinblick auf die Einhaltung aller Beitrittskriterien eingehend bewerten. Darüber hinaus überwacht die Kommission den Prozess weiterhin bis zum tatsächlichen Beitritt der neuen Mitgliedstaaten.

In der Zeit nach dem Beitritt wird die Kommission, wie in ihrem Strategiepapier 2001 über die Erweiterung genannt, "als Hüterin der Verträge mit den gleichen Mitteln wie bei den derzeitigen Mitgliedstaaten prüfen, wie die neuen Mitgliedstaaten den *Besitzstand* in die Praxis umsetzen".

Im Zuge der Ausarbeitung umfassender Aktionspläne konnten inzwischen zusammen mit jedem der verhandelnden Länder die nächsten Schritte, die bis zum Beitrittszeitpunkt zur Schaffung der nötigen Kapazitäten im Verwaltungs- und Justizbereich vollzogen werden müssen, festgelegt und detaillierte Arbeitsprogramme formuliert werden. Es ist wichtig, dass die Kandidatenländer die Chancen, die die Aktionspläne bieten, vollständig nutzen und ihre Anstrengungen diesen Vorgaben entsprechend beschleunigen.

Von allen Mitgliedstaaten wird erwartet, dass sie ihre Verwaltungskapazitäten regelmäßig an die sich weiterentwickelnden Bedürfnisse des EU-Rechts anpassen. Der Aufbau geeigneter Verwaltungskapazitäten ist ein Prozess, der nicht mit dem Beitritt endet, sondern danach weiterläuft. Das zeigt, wie wichtig der Kommissionsvorschlag ist, die neuen Mitgliedstaaten zu diesem Zweck nach dem Beitritt durch eine besondere Übergangsfazilität weiter zu unterstützen.