

**PARTNERSTWO DLA CZŁONKOSTWA  
UNII EUROPEJSKIEJ  
STUDIUM PORÓWNAWCZE**

Opracowanie wykonano w ramach programu Phare-Sierra  
na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej

Wydawca: Kolegium Europejskie – Natolin

Nakład: 500 egz.

Wydrukowano w lipcu 1999 r.

Copyright ©: Program Phare/Sierra

Centrum Europejskie Natolin

Książka została sfinansowana z funduszy programu Phare/Sierra

Druk: NAJ COMP s.c.

ISBN 83-910358-4-0

## Spis treści

<b>1. Wstęp</b> .....	5
<b>2. Formuła Partnerstwa</b> .....	6
<b>3. Partnerstwo w strategii przedakcesyjnej UE</b> .....	7
<b>4. Droga powstawania Partnerstwa</b> .....	9
<b>5. Struktura dokumentów Partnerstwa</b> .....	13
<b>6. Instrumenty finansowe</b> .....	16
<b>7. Warunkowość</b> .....	18
<b>8. Instrumenty pomocnicze Partnerstwa</b> .....	21
8.1. Strategia wobec ochrony środowiska, czyli Partnerstwo w praktyce .....	21
<b>9. Analiza porównawcza</b> .....	25
9.1. Uwagi metodyczne .....	25
9.2. Problemy wspólne dla wszystkich krajów kandydujących .....	34
9.3. Specyficzne problemy poszczególnych krajów .....	38
9.4. Odniesienia do spraw szczegółowych .....	39
<b>10. Analiza polskiego Partnerstwa</b> .....	40
<b>11. Podsumowanie</b> .....	42
Przypisy .....	45
Aneksy .....	49



# 1. Wstęp

Niniejsza analiza jest podsumowaniem prac badawczych w ramach programu PHARE/SIERRA nad formułą Partnerstwa dla członkostwa, jakie zostało zaproponowane przez Unię Europejską dziesięciu krajom kandydującym z Europy Środkowej i Wschodniej.

Idea projektu, nazwanego następnie „Partnerstwo dla członkostwa”, została przedstawiona przez Komisję Europejską w Agendzie 2000 z lipca 1997 r. Ostatecznie poszczególne dokumenty zostały przyjęte przez Radę Unii Europejskiej w marcu 1998 r. Są one głównym instrumentem pomocy, jakiej UE udziela krajom kandydującym w przygotowywaniu się do członkostwa.

W opracowaniu została przedstawiona droga kształtowania Partnerstwa i opisana standardowa zawartość Partnerstwa, w tych jego częściach, które są bądź podobne, bądź identyczne dla wszystkich krajów kandydujących. Uwzględniono również te jego elementy, które stanowią o różnicy w podejściu Unii Europejskiej do poszczególnych krajów-kandydatów. Przedstawiono także formy pomocy finansowej, jakie zostały przewidziane w Partnerstwie na okres przedakcesyjny.

Główny nacisk w opracowaniu położono na formułę warunkowości, która wiąże finansową pomoc przedakcesyjną z przyjmowaniem *acquis communautaire* przez kandydatów i z toczącymi się negocjacjami członkowskimi. Zwrócono również uwagę na możliwość zwrotnego oddziaływania na priorytety i cele Partnerstwa, jaką mają do dyspozycji kraje kandydujące.

Większość wniosków niniejszej analizy została sformułowana na podstawie syntetycznego ujęcia wszystkich dziesięciu Partnerstw w sumarycznych tabelach. Osobny rozdział został poświęcony próbie zrozumienia przyszłego funkcjonowania Partnerstwa na przykładzie proponowanej przez Komisję Europejską strategii wobec problemów ochrony środowiska w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. W osobnym rozdziale ujęto wnioski, jakie płyną z Partnerstwa dla Polski.

Główna teza niniejszego opracowania to stwierdzenie, że Unia Europejska w swym podejściu do przyszłego poszerzenia, którego najbardziej aktualnym wyrazem jest właśnie Partnerstwo dla członkostwa, opiera się na niemal doktrynalnym rozumieniu *acquis communautaire*. Takie rozumienie *acquis*, wypływające zapewne z doświadczeń z poprzednich poszerzeń Unii, nie uwzględnia jednak specyfiki przyszłego rozszerzenia. Wydaje się, że głównym przedmiotem troski autorów Partnerstwa jest zachowanie nie naruszalności *acquis* jako – być może – jedynego i ostatniego spoiwa Wspólnoty, tej istniejącej i tej poszerzonej. W kontekście ogromnych potrzeb wynikających z takiego rozumienia *acquis* (np. konieczność przyjęcia całości kosztownej legislacji dotyczącej ochrony środowiska) oraz przy uwzględnieniu skromnych środków stojących do dyspozycji, a które mogłyby być przeznaczone na ich zaspokojenie, być może należałoby jednak poszukać innych metod osiągnięcia tego skądinąd ze wszech miar pożądanego celu. Z punktu widzenia Polski nie jest bowiem celowe dążenie do „rozmywania” fundamentów UE. Tylko silna Unia leży w interesie naszego kraju. Zarazem jednak trudno pozbyć się wrażenia, że ochrona środowiska i Wspólna Polityka Rolna (Common Agricultural Policy – CAP), te dwa najbardziej kosztowne elementy poszerzania, nie są być może absolutnie niezbędnymi składowymi *acquis*, rozumianego jako konieczne spoiwo procesu integracji europejskiej.

## 2. Formuła Partnerstwa

Partnerstwo dla członkostwa, jako element strategii przedakcesyjnej, przygotowanej na pożytek przyszłego poszerzenia UE na wschód, zostało sformułowane w rozporządzeniu Rady (622/98) z 16 marca 1998 r.<sup>1</sup> Rozporządzenie to zostało oparte na artykule 235 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej [wcześniejsza propozycja Komisji odwoływała się również do artykułu 203 Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA)]<sup>2</sup>. Formułując generalne założenia Partnerstwa dla wszystkich dziesięciu krajów kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej, rozporządzenie nr 622/98 zobowiązuje Komisję do przedstawienia propozycji precyzujących priorytety i zadania, dla każdego państwa z osobna. Propozycje Komisji zostały przyjęte przez Radę w formie regulacji dotyczących każdego kraju z osobna<sup>3</sup>. Niewątpliwie adresatem tych decyzji Rady są państwa kandydujące. Zwykle adresatami decyzji Rady są państwa członkowskie Unii, które wszak wiążą traktaty. W przypadku Partnerstwa tak nie jest.

Z punktu widzenia prawa Partnerstwa nie wiążą formalnie państw stowarzyszonych, trudno bowiem za podstawę takiego związania uznać fakt konsultacji zasad Partnerstw z krajami kandydującymi. Podstawy Partnerstwa należy więc szukać na płaszczyźnie politycznej. W pewnym sensie taką samą naturę mają kryteria sformułowane przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. Mówią one o konieczności spełnienia przez kandydatów warunków politycznych, gospodarczych oraz formalnych (gotowość do wypełniania celów Unii).

Dodatkową komplikację prawno-polityczną wprowadza Traktat Amsterdamski, który zmienia brzmienie artykułu O, rządzącego procesem przystępowania do UE nowych państw. W wersji Traktatu z Maastricht (Traktatu o Unii Europejskiej), artykuł ten mówił, że każde państwo europejskie może się ubiegać o członkostwo w Unii. W Amsterdamie artykuł ten uzupełniono o kwalifikację, która zobowiązuje kandydatów – przed uzyskaniem członkostwa – do przestrzegania podstawowych wartości, które Unia Europejska uznaje za fundamentalne dla jej funkcjonowania. Są to: wolność, demokracja, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka i podstawowych swobód<sup>4</sup>. Wprawdzie Traktat z Amsterdamu nie został dotychczas ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie, a więc nie wszedł jeszcze w życie, ale wydaje się, że duch jego już działa. Każde państwo, które wyraża wolę przystąpienia do Unii, jest zobowiązane do przestrzegania określonych warunków politycznych. Innymi słowy, na podstawie tego artykułu wnioszek o członkostwo – jeśli warunki te nie są spełniane – może zostać odrzucony. Wydaje się, że oprócz ustaleń Rady Europejskiej z Kopenhagi, na które Komisja bezpośrednio powoływała się w swych Opiniach z lipca 1997 r., również Traktat Amsterdamski odegrał pewną rolę w determinacji, z jaką kryteria te zostały zastosowane w Partnerstwie dla członkostwa.

Innym przykładem oddziaływania ducha Traktatu Amsterdamskiego na Partnerstwo jest protokół do tego Traktatu w sprawie przyjmowania dorobku prawnego z Schengen. Mówi się w nim, że państwa kandydujące muszą przyjąć *acquis* z Schengen przed uzyskaniem członkostwa. Tym samym troska o przyszłe granice zewnętrzne Unii, jaką UE deklaruje w Partnerstwach, zyskała podstawę polityczno-prawną.

### 3. Partnerstwo w strategii przedakcesyjnej UE

Partnerstwo dla członkostwa jest głównym elementem wzmocnionej strategii przedakcesyjnej, tak jak zapowiadała to Agenda 2000 Komisji Europejskiej i przyjęła Rada Europejska w Luksemburgu w 1997 r. Partnerstwo jest więc częścią całego procesu poszerzania Unii Europejskiej, zgodnie z konkluzjami ze szczytu luksemburskiego.

Decydując o technice przyszłego poszerzania Unii, Rada Europejska wskazała wiele instrumentów, które temu poszerzaniu mają służyć.

Na pierwszym, najbardziej ogólnym poziomie znajduje się **Konferencja Europejska**, która skupia 15 krajów członkowskich UE z jednej strony oraz wszystkie państwa, które w przyszłości mogą zostać członkami Unii. Tak więc w ramach Konferencji Europejskiej partnerami UE może być 12 krajów (10 krajów kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej, Cypr oraz Turcja). „Może być”, ponieważ – jak dotychczas – Turcja odmówiła udziału w Konferencji, gdyż uważała, że jest to formuła oddalająca ją od celu członkostwa w UE. Pierwsze inauguracyjne spotkanie Konferencji Europejskiej odbyło się 12 marca 1998 r. w Londynie na poziomie szefów rządów i głów państw. Za główne tematy zainteresowania Konferencji uznano: zwalczanie zorganizowanej przestępczości międzynarodowej, ochronę środowiska, politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, wzmacnianie konkurencyjności gospodarki oraz współpracę regionalną. Są to więc problemy, których właściwe podjęcie wymaga szerokiego kontekstu międzynarodowego. Konferencja ma kontynuować swe prace podczas corocznych spotkań na najwyższym szczeblu.

Węższym od Konferencji Europejskiej kręgiem jest sam **proces poszerzania UE**. Obejmuje on 11 krajów (10 z Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cypr). W jego kontekście formuła Partnerstwa dla członkostwa łączy w jedno wymagania polityczne, gospodarcze i pomoc finansową UE. Wyznacza on krąg krajów, które znajdują się w bezpośredniej bliskości członkostwa w Unii Europejskiej. Oznacza to tym samym, że Turcji wprawdzie przyrzeczono prawo do ubiegania się o status członka UE, ale jednocześnie uznano ją za państwo zbyt odległe od spełnienia podstawowych warunków politycznych, by mógł je objąć właśnie proces poszerzania. To właśnie z tego powodu Turcja odmówiła udziału w Konferencji Europejskiej, licząc, że możliwe będzie wynegocjowanie włączenia jej do węższego kręgu obejmującego sam proces poszerzania.

Jeśli chodzi o Cypr, to Unia postanowiła – ze względu na specyfikę problemu cypryjskiego – przygotować oddzielne Partnerstwo. Podobne podejście odpowiednie dyrekcje generalne Komisji przyjęły w poszczególnych trudnych obszarach, takich jak rolnictwo czy ochrona środowiska<sup>5</sup>.

Wreszcie w najwęższym kręgu znajduje się pięć krajów Europy Środkowej i Wschodniej (Czechy, Estonia, Polska, Słowenia i Węgry) oraz Cypr, z którymi Unia rozpoczęła 31 marca 1998 r. **właściwe negocjacje członkowskie** w formie konferencji międzyrządowych z każdym z tych państw z osobna.

Proces poszerzania Unii Europejskiej zostało określony jako „inkluzywny”, a więc istnieje możliwość, że kraje, które nie uzyskały pozytywnej opinii Komisji w lipcu 1997 r., będą mogły – o ile spełnią po temu konieczne warunki sformułowane w kryteriach członkostwa z Kopenhagi z czerwca 1993 r. – rozpocząć negocjacje bez konieczności czekania na zakończenie rokowań z „pierwszą falą”. Służyć temu mają dwa me-

chanizmy. Po pierwsze, rokrocznie Komisja ma przedstawiać ocenę postępów osiągniętych przez poszczególne państwa kandydujące w procesie przejmowania *acquis communautaire*. Po drugie, pierwsza faza negocjacji – czyli *screening*, a więc przegląd prawa poszczególnych kandydatów pod kątem zgodności z prawem europejskim – jest prowadzony równolegle ze wszystkimi 11 kandydatami.

Zdaniem Komisji, Partnerstwo jest „jednolitą ramą”, w której zawarte zostały wszystkie rozmaite formy wsparcia udzielanego przez Unię krajom kandydującym, i która jednocześnie ma służyć jako formuła organizująca współpracę w przygotowywaniu kandydatów do członkostwa<sup>6</sup>. Ta jednolita rama, obejmująca pomoc finansową oraz współpracę, stanowi pierwszy podstawowy cel wzmocnionej strategii przedczłonkowskiej, realizowany właśnie poprzez Partnerstwo dla członkostwa. Za drugi cel wzmocnionej strategii przyjęto zaznajomienie kandydatów z politykami i metodami działania Unii, co jest również realizowane poprzez Partnerstwo.



## 4. Droga powstawania Partnerstwa

Przygotowania do sformułowania Partnerstwa zostały zapowiedziane przez Komisję w Agendzie 2000, a rozpoczęte w drugiej połowie 1997 r. Projekty dokumentów Partnerstwa zostały przekazane krajom kandydującym do konsultacji pod koniec października 1997 r. Konsultacje zakończyły się w styczniu 1998 r. Tymczasem 10 grudnia 1997 r. Komisja przedstawiła Radzie propozycję regulacji: Pomoc dla krajów kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej w ramach strategii przedakcesyjnej<sup>7</sup>. Regulacja ta była konsultowana z Parlamentem Europejskim, przedstawiona Radzie<sup>8</sup> i ostatecznie została przyjęta przez Radę 16 marca 1998 r. (rozporządzenie nr 622/98, OJ L85, s. 1-2, z 20 marca 1998 r.) jako rama formuły Partnerstwa. Rada Europejska w Luksemburgu udzieliła politycznej akceptacji temu nowemu instrumentowi, jako podstawowemu elementowi wzmocnionej strategii przedakcesyjnej<sup>9</sup>.

W trakcie prac nad Partnerstwem pojawiły się rozbieżności między państwami członkowskimi Unii co do rozłożenia akcentów między warunkami politycznymi a gospodarczymi. W ich wyniku – już po zaakceptowaniu generalnej, ramowej formuły Partnerstwa – Komisja musiała wycofać pierwsze wersje Partnerstw dla poszczególnych krajów i przedstawić nowe teksty. Doszło też do swoistej rywalizacji między Komisją a Radą o wpływ na bieżące zarządzanie Partnerstwami<sup>10</sup>. Pozornie rywalizację tę wygrała Rada. To właśnie Rada po raz pierwszy zdecydowała o konkretnym kształcie warunków, jakie muszą spełnić beneficjenci, aby Unia udzieliła pomocy. Do tej pory, np. w zarządzaniu programem PHARE, Rada miała możliwość bezpośredniego wpływania na kształt realizowanych projektów w Komitecie zarządzającym danym programem. W Partnerstwie jednak Rada przeforsowała zwiększenie swego wpływu poprzez bezpośredni nadzór nad priorytetami skierowanymi do państw kandydujących<sup>11</sup>. Ten ostateczny kształt Partnerstwa zdecydowanie różni się od propozycji Komisji z Agendy 2000 z lipca 1997 r. Wówczas Komisja przewidywała, że „każde Partnerstwo będzie miało postać decyzji Komisji, która zostanie podjęta po konsultacjach z krajem kandydującym i uwzględni też opinie komitetów zarządzających pomocą finansową (...)”<sup>12</sup>. Początkowo nie uwzględniano więc tak dużego zaangażowania Rady w bezpośrednie formułowanie Partnerstwa i nadzór nad nim. Jednak Komisja nadal ma ogromne uprawnienia. To na jej właśnie wnioski mogą być zmieniane priorytety i cele Partnerstwa, może też ona proponować zawieszanie pomocy finansowej udzielanej w jego ramach.

Priorytety zawarte w Partnerstwach były konsultowane z poszczególnymi państwami kandydującymi. Komisja starała się zbudować maksymalnie szeroki konsens co do kroków, jakie każdy z tych krajów musi podjąć w celu przyjęcia *acquis*<sup>13</sup>.

Należy odnotować, że zdaniem niektórych państw kandydujących konsultacje w sprawie priorytetów zawartych w Partnerstwach nie były wystarczająco dogłębne. Prawdopodobnie głównym powodem tej oceny był stosunkowo krótki czas przygotowywania strategii przedakcesyjnej oraz jej instrumentów, a w szczególności samego Partnerstwa. Kraje członkowskie Unii, w kluczowej dla Partnerstwa drugiej połowie roku 1997, skupione były na wewnętrznych uzgodnieniach dotyczących przyszłego poszerzenia Unii. Podstawowym problemem okazało się uzgodnienie wspólnego stanowiska wobec problemu liczby krajów, z którymi należy rozpocząć negocjacje. Pozytywna opinia Komisji – z lipca 1997 r. – o pięciu najbardziej zaawansowanych krajach kandydujących otworzyła debatę. Konkurencyjnym w stosunku do stanowiska Komisji podej-

ściem była formuła regatowa (*regatta approach*), która miała polegać na rozpoczęciu negocjacji ze wszystkimi 11 państwami kandydującymi. Proces różnicowania formalnego miał być pozostawiony samym negocjantom. Zaletą tego podejścia było danie wszystkim równych szans na początku i niewprowadzanie różnicowania na wczesnym etapie procesu poszerzania. Wadą zaś było nadmierne obciążenie procesu negocjacyjnego, zarówno polityczne (możliwość kryzysu politycznego w momencie zamrożenia lub wyraźnego spowolnienia negocjacji z jakimś krajem), jak i menedżerskie: Komisja i Rada musiałyby w tym samym czasie prowadzić równoległe 11 konferencji międzyrządowych. Nie bez znaczenia był fakt, że za podejściem regatowym kryły się preferencje poszczególnych państw członkowskich wobec niektórych państw kandydujących, które zostały negatywnie zaopiniowane przez Komisję. I tak za rozpoczęciem negocjacji z pozostałymi dwoma państwami bałtyckimi – Litwą i Łotwą – opowiadały się przede wszystkim kraje skandynawskie. Za włączeniem do grupy zaawansowanej Bułgarii opowiadały się Grecja i Włochy, natomiast za Rumunią stała Francja, związana z Bukaresztem tradycją frankofońską. Te wysiłki lobbystyczne zniosły się w ostatecznym rezultacie i została przyjęta formuła zaproponowana przez Komisję. Jednak ten dość ostry spór ma swoje odzwierciedlenie w strukturze samego procesu poszerzania Unii. Otóż zarówno formuła rozpoczęcia **procesu** poszerzania UE ze wszystkimi 11 krajami, jak i fakt prowadzenia *screeningu* również ze wszystkimi kandydatami, wreszcie presja na inkluzywność tego procesu (odzwierciedlona w obietnicy składania Komisji corocznych opinii o pozostałych kandydatach), wszystko to jest pokłosiem sporów o podstawową formułę poszerzenia.

Również Partnerstwo dla członkostwa można w pewnym sensie uznać za efekt sporów o podejście regatowe do negocjacji członkowskich. Zarówno dyskusja nad formułą przyszłego poszerzenia, jak i pomysł Partnerstwa były bowiem omawiane już wcześniej. Struktura całego Partnerstwa, które nie różnicuje między krajami rozpoczynającymi właściwe negocjacje akcesyjne a pozostałą piątką, odzwierciedla formułę regatową. Partnerstwo traktuje wszystkie 10 krajów jednakowo co do formalnego statusu: wszystkie są przedmiotem Partnerstwa. Oczywiście występują różnice w szczegółach, ale one też nie oddają różnicy formalnej między pierwszą a drugą piątką. Z drugiej jednak strony szczegółowe zalecenia dla poszczególnych krajów, różniące się liczbą i jakością, odzwierciedlają dążenie do różnicowania już na początku negocjacji.

Osobne Partnerstwo zostanie przygotowane dla Cypru, który to kraj został uznany za przypadek szczególny. Również tu można upatrywać politycznych źródeł jednorodności Partnerstwa dla 10 krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Uznając bowiem Cypr, ze wszech miar słusznie, za szczególny przypadek polityczny, Unia przychyliła się do opinii, że nie istnieją fundamentalnie istotne różnice polityczne między pierwszą a drugą piątką krajów naszego regionu. Tę samą tezę w bardzo podobny sposób potwierdzałoby przesunięcie Turcji do najbardziej rozległego i odległego kręgu Konferencji Europejskiej. Dając Turcji prawo do członkostwa w UE, ale zarazem uznając jej jakościową inność pod względem stopnia gotowości do członkostwa, Unia dowiodła, że kryterium polityczne było bardzo ważne przy wyborze podstawowego podejścia do procesu jej poszerzania. Należy się więc cieszyć, że w pierwszej grupie rekomendowanej do przyjęcia do UE znalazło się miejsce dla Estonii (otwarcie UE na kraje bałtyckie) i Słowenii (otwarcie UE na południe). Te dwie decyzje dobrze rokują przyszłemu poszerzeniu UE w obu tych kierunkach.

Interesujące jest, że Unia nie zdążyła dogłębnie i właściwie skonsultować Partnerstwa z krajami kandydującymi, na których rzecz zostało ono sformułowane. Wewnątrzunijne debaty polityczne zabrały zbyt dużo czasu. Ten nowy instrument polityki Unii, tak trudny ze względu na swą dwoistą naturę (bierze pod uwagę zarówno interesy Unii, jak też – przynajmniej deklaratywnie – interesy jej przyszłych członków), nie został wnikliwie przemyślany. Trzeba jednak przyznać, że zawiera on wiele elementów pozytywnych. Szczególnie interesujące jest dążenie do ujęcia w jednolite ramy wielostronnej pomocy udzielanej przez Unię Europejską państwom oczekującym na członkostwo. Celem bowiem koordynacji pomocy bezzwrotnej jest również uruchomienie dodatkowego finansowania trudnego procesu dostosowania do *acquis* ze źródeł międzynarodowych instytucji finansowych: Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Banku Światowego. W tym celu Komisja podpisała memorandum z tymi instytucjami, w którym jest mowa o współfinansowaniu projektów zgodnie z formułą Partnerstwa. Na lata 1998 i 1999 przewidziano sumę 3,5 mld euro, która ma być przeznaczona głównie na duże projekty infrastruktury (jako część sieci transeuropejskich) oraz mniejsze projekty dotyczące ochrony środowiska, energii i restrukturyzacji przemysłu<sup>14</sup>. Koordynacja zmierza również do uruchomienia inwestycji i kredytów ze źródeł komercyjnych.

Jednocześnie Partnerstwo ma za zadanie koordynację pomocy UE z pomocą udzielaną państwom Europy Środkowej i Wschodniej na poziomie bilateralnym. Z pewnością jest to korzystne pod względem skutecznego wykorzystania stosunkowo niewielkich środków przeznaczonych dla tych państw, jak i właściwego ustanowienia priorytetów przez państwa kandydujące.

Drugim pozytywem Partnerstwa jest dążenie do zapoznania przyszłych krajów członkowskich ze sposobem funkcjonowania programów wewnątrz Unii. Zarówno przeformułowanie PHARE na rzecz wspierania przyjmowania *acquis* (70 proc. kierowane ma być na inwestycje zmierzające do zbliżenia standardów krajów kandydujących ze standardami Unii, przede wszystkim w ochronie środowiska naturalnego i infrastrukturze transportowej), jak i nowy instrument finansowy (ISPA) wzorowany na Funduszu Spójności (Kohezyjnym), a także pomoc przedakcesyjna na rzecz rolnictwa, oprócz dobroczynnych skutków finansowo-ekonomicznych, niewątpliwie przyczynią się do wszechstronniejszego zaznajomienia się władz krajów kandydujących ze specyfiką działania Unii w tym zakresie. Proces ten bez wątpienia był i jest niezbędny. Z pewnością ułatwi też lepsze przygotowanie tych krajów w początkowym okresie członkostwa. Można jedynie żałować, że został uruchomiony tak późno.

Brak właściwego przygotowania Partnerstwa można zarazem zaobserwować w czasie, kiedy spływały kolejne jego elementy składowe. Mając zgodę polityczną Rady Europejskiej z grudnia 1997 r., ogólną podstawę prawną w postaci rozporządzenia Rady z 16 marca<sup>15</sup>, Komisja przedstawiła 27 marca zestaw dziesięciu szczegółowych Partnerstw dla członkostwa, dla każdego kraju z osobna. 30 marca Rada przyjęła je<sup>16</sup>. Jednak dopiero w połowie maja 1998 r. Dyrekcja Generalna XI Komisji, odpowiedzialna m.in. za sprawę ochrony środowiska, przygotowała dokument uzupełniający Partnerstwo o propozycje strategii dotyczącej właśnie środowiska<sup>17</sup>.

Jednym z ważniejszych, a być może najważniejszym powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, że Partnerstwo, które łączy w sobie wszystkie instrumenty finansowe na okres przedakcesyjny, jest nieodłącznie związane z negocjacjami, jakie państwa członkowskie

Unii prowadzą w sprawie przyszłego budżetu Unii. Ten zaś jest równie ściśle związany z planami reform tych polityk Unii, które są najbardziej kosztowne: Wspólnej Polityki Rolnej i funduszy strukturalnych oraz ich instrumentów. Wprawdzie 18 marca 1998 r., prawie jednocześnie z Partnerstwem, Komisja przygotowała zmodyfikowany w stosunku do Agendy 2000 z lipca 1997 r. zbiór reform dotyczących tych obszarów na lata 2000-2006, jednak wciąż są to tylko propozycje.

Ostateczna więc wersja strony finansowej Partnerstwa zostanie przyjęta dopiero po uzgodnieniu przyszłego budżetu Unii przez obecne państwa członkowskie. A nie jest to przedsięwzięcie łatwe. Nie wchodząc w zbędne tu, aczkolwiek niekiedy pasjonujące, szczegóły sporów obecnie toczących się w Unii, należy jednak wskazać ich główne przedmioty.

Po pierwsze, toczy się spór o reformę Wspólnej Polityki Rolnej. Oszczędności w tej dziedzinie mogłyby uwolnić fundusze niezbędne na poszerzenie Unii. Ale w dziedzinie rolnictwa Unia nie znajduje się wyłącznie pod presją poszerzenia. Dominującą przesłanką w reformie CAP stały się wymogi przyszłych negocjacji w ramach Światowej Organizacji Handlu. Okoliczność ta, choć przyszłe poszerzenie odegrało tu również pewną rolę, skłoniła komisarza Franza Fischlera, odpowiedzialnego w Komisji za rolnictwo, do zaproponowania stosunkowo szerokiego przejścia od systemu wspierania cen do bezpośredniego wspierania dochodów rolników. Jednak reforma ta, jak każda zmiana, kosztuje. Dlatego też w przyszłym budżecie zaplanowano (wprawdzie niewielki) wzrost (!) nakładów na Wspólną Politykę Rolną. Planując większe wydatki, trudno mówić o oszczędnościach. Przynajmniej w pierwszym dziesięcioleciu przyszłego wieku CAP nadal będzie pochłaniała największą część unijnego budżetu.

Po drugie, Komisja stara się zaproponować taki system zarządzania funduszami strukturalnymi, by zyskały one większą skuteczność. Zmniejszenie liczby celów, na które przeznaczane są te pieniądze, przeniesienie części zarządzania na kraje członkowskie, lepsza koordynacja wydawania środków – wszystko to ma usprawnić funkcjonowanie funduszy strukturalnych.

Tak jak w przypadku każdej zmiany, są ci, którzy na niej korzystają, i ci, którzy tracą, i to prawie w każdym kraju. Rządy zaś są zobowiązane do bronięcia interesów swych obywateli, nawet jeśli stanowią oni małą grupę. Często też interesy ekonomiczne wiążą się z interesami politycznymi (zależność rządów od grup nacisku). Dlatego też we wszystkich krajach członkowskich UE podniosły się protesty. Ponieważ głosy przeciwników nie układają się w spójne koalicje, które mogłyby zablokować całe przedsięwzięcie Komisji, należy się spodziewać, że jej propozycje – zapewne po zmianach, które załagodzą opór najbardziej radykalnych – zostaną przyjęte przez wszystkie państwa. Niemniej stan debaty na wiosnę 1998 r. nie pozwala na precyzyjne określenie środków, które będą przeznaczone na sfinansowanie poszerzenia. Pozwala natomiast w niej właśnie poszukiwać źródeł zamieszania, które związane jest z nowatorstwem Partnerstwa, drogą jego powstawania i z niepewnością mu towarzyszącą.

## 5. Struktura dokumentów Partnerstwa

Jako że Partnerstwa mają za zadanie przygotowanie poszczególnych krajów z osobna do członkostwa w Unii, każde Partnerstwo formułuje szczegółowe cele dla tych krajów. Odpowiadają one kryteriom określonym przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. Pierwsze kryterium jest natury politycznej: kraje kandydujące muszą się wykazać stabilnością instytucji gwarantujących przestrzeganie reguł demokracji, rządów prawa, poszanowanie praw człowieka oraz ochronę mniejszości. Drugie kryterium jest natury gospodarczej: państwa kandydujące muszą mieć sprawnie funkcjonujące gospodarki rynkowe, zdolne do sprostanienia warunkom konkurencyjności panującym w obszarze Jednolitego Rynku. Trzecie kryterium dotyczy samego procesu integracji europejskiej: kraje kandydujące muszą być zdolne do wywiązania się z obowiązków wynikających z członkostwa w UE, w tym do realizowania celów unii politycznej, gospodarczej i monetarnej.

Dlatego też Partnerstwo formułuje cele dotyczące kryteriów politycznych, reform gospodarczych, wzmacniania potencjału instytucjonalnego i administracyjnego kandydatów, przygotowań do udziału w Jednolitym Rynku, we współpracy wymiaru sprawiedliwości i w sprawach wewnętrznych, a także dotyczące rolnictwa, ochrony środowiska, transportu, zatrudnienia i spraw społecznych, polityki regionalnej i polityki spójności. W ocenie Komisji, „choć niektóre [z tych dziedzin] są wspólne dla wszystkich krajów, jako że wszystkie one muszą się przygotować do przyjęcia *acquis* Unii, teksty [poszczególnych Partnerstw] odzwierciedlają ich specyficzne sytuacje i potrzeby”<sup>18</sup>.

Partnerstwa dla wszystkich dziesięciu krajów kandydujących do Unii Europejskiej są strukturalnie identyczne. Składają się z dokumentu głównego oraz załącznika. W dokumencie głównym wymieniane są cele, zasady oraz priorytety krótko- i średnio-terminowe. **Priorytety krótkoterminowe** to przedsięwzięcia, które będą mogły być zakończone – lub w sposób istotny rozwinięte – do końca roku 1998. **Priorytety średnio-terminowe** to te, których realizację również należy podjąć w roku 1998, ale ich trwanie przewidziane jest na dłużej niż rok, natomiast termin zakończenia wszystkich spodziewany jest w momencie przystąpienia do Unii Europejskiej.

Dokument określa również **instrumenty pomocy technicznej i finansowej**, jakiej UE zamierza udzielić państwom kandydującym w procesie dochodzenia do członkostwa. Głównym instrumentem w tej mierze pozostaje program PHARE, który jednocześnie zostaje przekształcony w narzędzie wspomaganie na drodze do członkostwa przez zmianę celów: 30 proc. pieniędzy zostanie przeznaczonych na wzmacnianie zdolności instytucji krajów kandydujących do przyjmowania, implementacji i nadzorowania przestrzegania ustawodawstwa europejskiego; natomiast 70 proc. zostanie przeznaczone na inwestycje, których celem będzie adaptowanie infrastruktury krajów kandydujących do wymogów *acquis*. Przewidziano również wsparcie ze strony międzynarodowych instytucji finansowych, w szczególności Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Banku Światowego.

Nowatorskim elementem Partnerstwa jest **formuła warunkowości**. Wiąże ona pomoc finansową, jakiej UE udziela państwom kandydującym, z rzeczywistym przyjmowaniem i implementacją *acquis*. Jej istota sprowadza się do możliwości wstrzymania pomocy, jeśli beneficjent nie wprowadza w życie uzgodnionych zobowiązań do przyjmowania *acquis* (art. 4 rozporządzenia Rady nr 622/98)<sup>19</sup>.

Jeśli zaś chodzi o **implementację pomocy finansowej**, Partnerstwo określa minimalny próg wysokości kosztów projektów, jakie będą wspierane w okresie przedczłonkowskim: jest to 2–3 mln ECU (euro). Ponadto warunkowość, jaką sformułowano na potrzeby wprowadzania w życie *acquis*, rozciągnięto tutaj na zdolność krajów do absorpcji środków. Oznacza to, że jeśli dany kraj nie będzie zdolny do wchłonięcia środków, jakie wstępnie przewidziano na jego rzecz, wówczas suma będąca różnicą między planem a rzeczywistą absorpcją zostanie wycofana. Jest sprawą krajów kandydujących powołanie do życia sprawnej struktury administracyjnej zajmującej się koordynacją pomocy w ramach Partnerstwa. Komisja jednak radzi, by tak jak to ma miejsce w większości państw członkowskich i kandydujących, struktura taka została utworzona przy ministerstwie finansów. W języku Partnerstwa nosi ona nazwę Narodowy Fundusz Promocji Inwestycji (National Fund for Investment Promotion), który ma być nadzorowany przez urzędnika krajowego (National Authorising Officer – NAO). Fundusz ten będzie odpowiadał przed Komisją za właściwe spożytkowanie pieniędzy, a także ma koordynować współfinansowanie przedsięwzięć ze środków własnych danego kraju oraz z innych źródeł (międzynarodowe instytucje finansowe, kredyty komercyjne, inwestycje bezpośrednie itp.).

Partnerstwo określa również **sposób monitorowania Partnerstwa**. Ma się to odbywać w ramach Układu Europejskiego, a więc przy wykorzystaniu instytucji wspólnych powołanych tym Układem, takich jak Rada Stowarzyszeniowa czy Komitet Stowarzyszenia. Właściwe podkomitety mają się zająć odpowiednimi dla nich częściami Partnerstwa. Komitet zarządzania programem PHARE jest zobowiązany do uwzględnienia w swych decyzjach wskazań Partnerstwa dla członkostwa. Wszystkie elementy Partnerstwa będą przedmiotem stałej procedury przeglądowej, która ma owocować systematycznym uzupełnianiem i zmienianiem celów określonych w Partnerstwie, w miarę wykonywania (lub nie) zobowiązań przez dane państwo kandydujące do Unii.

Należy również wspomnieć, że elementem składowym Partnerstwa są tzw. **Road Maps**, czyli „mapy” mające pomóc w przyjmowaniu *acquis* w obszarze Jednolitego Rynku. Mapy te, a właściwie tabele, zostały przygotowane z inicjatywy komisarza Mario Montiego, odpowiedzialnego za Jednolity Rynek, przez służby Komisji jemu podlegające, w porozumieniu z innymi właściwymi dyrekcjami generalnymi. Tabele te stanowią zindywidualizowaną kontynuację projektu doradczego wspierania wysiłku przyjmowania *acquis* Jednolitego Rynku, jaki został przedstawiony w Białej Księdze Komisji „Przygotowanie krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z rynkiem wewnętrznym Unii”<sup>20</sup> z 1995 r. Road Maps – które nie są przedmiotem niniejszej analizy – proponują cztery cele strategiczne procesu harmonizacji z Jednolitym Rynkiem:

1. Dokończenie legislacji związanej z Jednolitym Rynkiem;
2. Implementacja oraz wprowadzanie w życie reguł Jednolitego Rynku;
3. Poprawa współpracy administracyjnej;
4. Angażowanie „użytkownika” Jednolitego Rynku.

W rozbiciu na kwestie szczegółowe, Road Maps formułują pięć kwestii „horyzontalnych”, przekrojowych oraz rekomendacje w 19 obszarach sektorowych.

Istotną cechą Partnerstwa jest nowatorska **formuła wzajemnego (zwrotnego) oddziaływania**. Oznacza ona możliwość wpływania na jego cele i priorytety w późniejszym

okresie funkcjonowania. Możliwość tę mają zarówno kraje kandydujące, jak i Unia. Zarówno na poziomie Road Maps, jak i poprzez przedstawianie Narodowych programów dochodzenia do członkostwa przez poszczególne państwa starające się o członkostwo, a wreszcie dzięki wbudowanemu w Partnerstwo mechanizmowi wprowadzania doń zmian, jaki został zapisany w podrozdziale o monitorowaniu, Partnerstwo jest takim instrumentem, który da się elastycznie kształtować. Z tym że możliwość oddziaływania na kształt i zapisy Partnerstwa będzie zawsze podporządkowana warunkom wypełniania kryteriów członkostwa, sformułowanym przez Radę Europejską w Kopenhadze (1993), regule nienaruszalności *acquis communautaire* oraz każdorazowo będzie nadzorowana zarówno przez Komisję, jak i Radę, która w każdym przypadku zmiany musi wyrazić zgodę na wprowadzanie zmian do Partnerstwa (art. 2 rozporządzenia Rady nr 622/98)<sup>21</sup>.

Do podstawowego dokumentu każdego Partnerstwa – w takiej postaci, w jakiej ustaliła je Rada – Komisja dołączyła swoje aneksy, odmienne dla każdego kraju. Wymienia się tam podstawowe zmiany, jakie – zdaniem Komisji – są niezbędne do właściwego przygotowania się krajów do członkostwa w UE. Aneksy te są w zasadzie powtórzeniem sugestii zawartych w Opiniach (*avis*) Komisji o wnioskach członkowskich tych krajów, które Komisja przedstawiła 17 lipca 1997 r. Podobnie jak Opinie, składają się one z rekomendacji podzielonych na cztery grupy:

1. Kryterium polityczne.
2. Kryterium gospodarcze.
3. Zdolność do przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa:
  - 3.1. Wewnętrzny rynek bez granic
  - 3.2. Innowacyjność
  - 3.3. Sprawy ekonomiczne i podatkowe
  - 3.4. Polityki sektorowe
  - 3.5. Spójność ekonomiczna i społeczna (zatrudnienie, sprawy społeczne, polityka regionalna i spójności)
  - 3.6. Jakość życia i środowisko naturalne
  - 3.7. Sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości (III filar UE)
  - 3.8. Polityki zewnętrzne (w wymiarze gospodarczym).
4. Zdolność administracji do wprowadzania *acquis* w życie.

Ponieważ aneksy Komisji są pomyślane jako rodzaj wyjaśnienia celów i priorytetów zawartych w decyzjach Rady oraz są w zasadzie przedłużeniem uwag zawartych w Opiniach Komisji z lipca 1997 r., nie będą one przedmiotem szczegółowej analizy w niniejszej pracy. Odwołania do tych aneksów będą się pojawiać wówczas, gdy pozwoli to lepiej zrozumieć treść Partnerstwa.

## 6. Instrumenty finansowe

Jednym z podstawowych celów Partnerstwa dla członkostwa jest ujęcie w jednolite ramy wszelkiej pomocy udzielanej przez Unię Europejską krajom aspirującym do członkostwa. Wprawdzie do tej pory pomocy tej udzielał tylko program PHARE, jednak po przyjęciu nowego budżetu UE na lata 2000-2006 (w wersji proponowanej przez Komisję w Agendzie 2000 z 17 lipca 1997 r., ze zmianami z marca 1998 r.) Unia będzie miała do dyspozycji również inne instrumenty. Stąd wynika potrzeba objęcia ich jednolitym zestawem warunków, implementacji i nadzorowania. Realizuje ją regulacja Rady w sprawie koordynacji pomocy dla krajów kandydujących w ramach strategii przedakcesyjnej<sup>22</sup>.

Głównym narzędziem „przygotowującym kandydatów do członkostwa” ma nadal pozostać fundusz PHARE. W tym celu został on zreformowany, począwszy od 1988 r. Z 1,5 mld ECU przeznaczanych rocznie dla 10 kandydujących krajów, prawie jedna trzecia ma być przeznaczana na wzmacnianie instytucji niezbędnych do wprowadzania w życie i nadzorowania przestrzegania *acquis communautaire*. Początkowo priorytetami w tej dziedzinie mają być: finanse, rolnictwo, ochrona środowiska oraz wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne. Pozostałe środki mogą być przeznaczone na współfinansowanie inwestycji niezbędnych do przybliżenia poszczególnych krajów do wypełniania rzeczywistych wymogów standardów, jakie są następstwem wprowadzanego w życie *acquis*. Pieniądze te kierowane będą na: restrukturyzację rolnictwa, rozwój regionalny, inwestycje w kapitał ludzki i intelektualny, inwestycje, których celem będzie wspieranie zdolności do wypełniania norm Wspólnoty, na przykład w środowisku, rolnictwie, transporcie, telekomunikacji, współfinansowanie infrastruktury dużej skali oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw<sup>23</sup>.

Oprócz PHARE Unia Europejska powołała dwa dodatkowe fundusze.

Pierwszym z nich jest Instrument Polityk Strukturalnych na okres przedakcesyjny (ISPA – Instrument for Structural Policies for Pre-Accession). Fundusz ten, którego wielkość zaplanowano w nowym budżecie (a więc będzie on dostępny w latach 2000-2006) na 1 mld ECU rocznie, został pomyślany jako zwierciadlane odbicie Funduszu Spójności. Stąd też podobne jak w Funduszu Spójności są cele ISPA: dostosowanie standardów w ochronie środowiska, inwestycje w infrastrukturę transportową, w szczególności tam, gdzie niezbędne jest wsparcie wiązania sieci transportowych krajów kandydujących z sieciami transeuropejskimi (TEN – Trans-European Networks). Dodatkowym argumentem przemawiającym na rzecz powstania ISPA, który miał znaczenie podczas jego kształtowania, były doświadczenia zebrane na podstawie potrzeb infrastrukturalnych wschodnich landów niemieckich, po zjednoczeniu Niemiec, a więc po ich włączeniu do Unii Europejskiej<sup>24</sup>.

ISPA została pomyślana w ten sposób, że jej fundusze będą dostępne tylko dla tych krajów, które przygotowują się do członkostwa, natomiast przestaną być dostępne dla tych, które już wejdą do Unii. Wówczas zaś całość sumy przypadającej na wszystkie kraje kandydujące zostanie skoncentrowana na pozostałych krajach przygotowujących się do członkostwa. Natomiast kraje, które już uzyskają członkostwo, obejmą normalne środki dostępne dla wszystkich członków.

ISPA stanowi więc bezpośrednią odpowiedź Unii na postulat sformułowany w Agendzie 2000 i zaakceptowany przez Radę Europejską w Luksemburgu, że wzmocniona strategia przedakcesyjna, a wraz z nią Partnerstwo dla członkostwa, powinny słu-



żyć zaznajamianiu państw kandydujących z programami, funduszami, procedurami i politykami funkcjonującymi w Unii, tak aby po wejściu do UE krajom tym łatwiej było korzystać z dostępnych tam środków.

Drugi fundusz, w wysokości 500 mln euro rocznie dla dziesięciu krajów kandydujących, został przeznaczony na rolnictwo w okresie przedakcesyjnym. Jego celem jest umożliwienie zwiększania produktywności gospodarstw rolnych, przetwarzania żywności i jej dystrybucji, poprawy jakości, polepszenia kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej, poprawy jakości ziemi, zwiększania różnorodności przedsięwzięć gospodarczych w regionach wiejskich, działania na rzecz poprawy środowiska naturalnego i zalesienia tych obszarów, a także wsparcie infrastruktury wiejskiej oraz pomoc techniczna. Cele tego funduszu, jeśli okaże się to potrzebne, mogą być rozszerzane<sup>25</sup>.

Podobnie jak w przypadku funduszu ISPA, fundusz na rolnictwo przestanie być dostępny dla tych krajów, które już wejdą do Unii. Całość sumy zostanie skoncentrowana na pozostałych krajach przygotowujących się do członkostwa, natomiast państwa, które już uzyskają członkostwo, zostaną zapewne objęte normalnymi środkami Wspólnej Polityki Rolnej, dostępnymi dla wszystkich członków UE.

„Normalne” znaczy tu – podobnie jak w przypadku funduszy strukturalnych – te, które zostaną uzgodnione podczas trwającej właśnie debaty nad reformą CAP oraz reformą funduszy strukturalnych. Ostateczny kształt tych polityk nie jest obecnie znany. Oczywiście, w powyższych rozważaniach pominięto również ewentualne okresy przejściowe, jakie mogą objąć przyszłe kraje członkowskie.

## 7. Warunkowość

Warunkowość pojawiła się w leksykonie pojęć Komisji tworzonym na potrzeby poszerzenia Unii na wschód już w Agendzie 2000. W tomie drugim czytamy, że ranga zadań stojących przed państwami kandydującymi „wymaga zdefiniowania pośrednich etapów w postaci priorytetów, z których każdemu będą towarzyszyły precyzyjne cele ustanowione we współpracy z właściwymi państwami; realizacja tych priorytetów i celów będzie warunkowała wysokość udzielanej pomocy oraz postęp negocjacji toczonych z niektórymi krajami oraz rozpoczynanie nowych negocjacji z innymi”<sup>26</sup>.

W rozumieniu pojęcia warunkowości należy rozróżnić jej stosowanie na zewnątrz – jako element polityki zagranicznej, i do wewnątrz – jako sposób utrzymywania spójności organizmu politycznego. Zewnętrzne stosowanie warunkowości podlega trojakim kryteriom, wynikającym ze złożonej natury Unii Europejskiej.

Po pierwsze, warunkowość jest stosowana w wyniku presji interesów grupowych. „Jeśli UE otworzy swe granice dla importu taniej stali ze Słowacji, zaszkodzi to producentom stali w całej Unii. Warunkowość, która wiąże wolny handel z takim czy innym rodzajem reform politycznych, jest skuteczną formą ochrony przed taką szkodą (do momentu, gdy spełnione zostaną warunki). Z drugiej strony interesy zgrupowane wokół eksportu, a także przemysły UE, które korzystają z dostępu do tańszych importowanych towarów, powinny raczej argumentować przeciwko warunkowości”<sup>27</sup>.

Po drugie, warunkowością posługują się same państwa członkowskie UE w swych własnych politykach zagranicznych. W takim przypadku często dochodzi do sprzeczności. „Ogólnie rzecz ujmując, warunkowość nie jest koncepcją dobrze rozumianą w stolicach narodowych, nie istnieje też na tym poziomie wyraźna zgoda co do tego, co znaczy, do jakiego stopnia i jakiego rodzaju jest pożądana”<sup>28</sup>. Przykłady tych sprzeczności można znaleźć w niekonsekwentnym stanowisku poszczególnych państw członkowskich Unii w stosunku do krajów, w których istnieją problemy z przestrzeganiem zasad demokracji i praw człowieka. Z jednej strony państwa członkowskie UE starają się promować wartości im bliskie, z drugiej zaś interesy gospodarcze (wynikające z interesów grupowych bądź uwarunkowań politycznych) nakazują im czasem „zapomnieć” o wartościach w imię doraźnych korzyści. Ślady takiego dwoistego podejścia możemy znaleźć w stosunku Francji do Iraku i Iranu, a także Niemiec do Turcji.

Po trzecie, warunkowość jest stosowana przez samą Unię Europejską. Na tym poziomie powinna ona odzwierciedlać preferencje całej UE, jako dające się odróżnić od preferencji poszczególnych państw członkowskich bądź ich wszystkich. Takim rodzajem preferencji jest stawianie warunku poszanowania praw człowieka i zasad demokracji w stosunkach z krajami trzecimi, którym Unia udziela pomocy materialnej<sup>29</sup>. Może nim być również właśnie ochrona *acquis* jako podstawowego spoiwa integracji europejskiej.

Jakkolwiek pasjonujące, jednak trudne byłoby rozdzielenie tych trzech poziomów warunkowości w interesującym nas przypadku jej zastosowania w Partnerstwie dla członkostwa. Bez znajomości archiwów niemożliwe jest prześledzenie drogi powstawania zasad i celów Partnerstw w tej postaci, w jakiej zostały one zaproponowane krajom – przyszłym członkom Unii Europejskiej. Generalna obawa o przyszłą spójność Unii poszerzonej o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, jaka towarzyszy procesowi poszerzania UE, wskazuje, że troska o zachowanie za wszelką cenę *acquis communautaire* w nienaruszonej postaci oraz dbałość o niezakłócone funkcjonowanie Jednolitego Ryn-

ku dominowały w rozważaniach nad sposobem podejścia do procesu poszerzania. Logika przemawiająca za szczegółowym nadzorowaniem szybkości i jakości wprowadzania *acquis* do systemów prawnych przyszłych członków jest logiką obrony *acquis* jako być może jedynego trwałego fundamentu integracji. Ponieważ zadanie poszerzania UE na wschód wydaje się obecnie ogromne, „bez bezprecedensowego wysiłku na rzecz realizacji tego zadania porządek prawny Wspólnoty zostanie osłabiony, a istniejąca dziś w Europie 15 członków dyscyplina zostanie stopniowo rozmyta, aż do momentu, gdy nie zostanie jej już tyle, by utrzymać samą esencję tego porządku, a nawet samą Wspólnotę”<sup>30</sup>.

W rozumieniu Komisji wzmocniona strategia przedakcesyjna, a w niej głównie mechanizm Partnerstwa, powinna „ułatwić rozwiązywanie problemów związanych z poszerzeniem dzięki unikaniu częstego uciekania się do długich okresów przejściowych, które mogłyby postawić pod znakiem zapytania *acquis* i spójność Unii”<sup>31</sup>. Kiedy takie zagrożenie mogłoby wystąpić? Jedną z możliwych strategii negocjacyjnych mogłaby polegać na próbie odsunięcia w czasie implementacji najtrudniejszych czy najbardziej kosztowych elementów *acquis* w nadziei na ich przeprowadzenie pod politycznym parasolem już wewnątrz Unii, lub wręcz ich sfinansowanie przez znacznie większe środki finansowe dostępne po uzyskaniu członkostwa. Byłaby to więc próba przerwania ciężaru reform na budżet Unii. Rozciągnięty na negocjacje mechanizm warunkowości powoduje jednak, że Unia w każdym momencie może – jeśli uzna, że *acquis* nie jest implementowane w sposób wystarczająco intensywny – nie tylko wstrzymać pomoc finansową, ale również zahamować proces negocjacji. Oznacza to, że wprowadzono mechanizm uniemożliwiający przerzucanie ciężaru reform na Unię. Jednocześnie zaś ciężar ten pozostawiono w znacznej części krajom reformującym się. Brak możliwości uzyskania większej liczby dłuższych okresów przejściowych powoduje (wraz z polityczno-społeczno-cywilizacyjną presją na rzecz szybkiego członkostwa, która uzyskuje jednocześnie wymiar czysto finansowy – „prawdziwe pieniądze dostaniecie dopiero po wejściu”), że reformy będą musiały się dokonać przed uzyskaniem członkostwa. Mechanizm warunkowości to gwarantuje.

Istnienie warunkowego związku między pieniędzmi a negocjacjami potwierdzają pierwsze opinie na temat kształtu i przyszłego funkcjonowania Partnerstwa. Według anonimowego dyplomaty, cytowanego przez „Rzeczpospolitą”, „od skuteczności wykorzystania pieniędzy PHARE w znacznym stopniu zależy tempo postępu negocjacji członkowskich”<sup>32</sup>.

Oceniając Agendę 2000, niektórzy komentatorzy europejscy zwracają uwagę na fakt, że dobrodziejstwa Funduszu Spójności spływają na obecnych członków Unii, a podobne sumy nie zostały przydzielone kandydatom<sup>33</sup>. Wszak logika tego instrumentu finansowego polegała na wsparciu krajów w ich wysiłku zbliżania się do kryteriów konwergencji unii walutowej, zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht. Wszystko zdawałoby się przemawiać za podobnym rozwiązaniem na rzecz krajów kandydujących, których problemy w zakresie ochrony środowiska, infrastruktury transportowej i połączeń do sieci transeuropejskich (TEN) są podobne do dotychczasowych problemów krajów kohezyjnych, a skala potrzeb jest nawet większa. Tymczasem, w porównaniu z 3 mld euro kierowanymi rocznie do Funduszu Spójności, nowy instrument polityki strukturalnej dla krajów kandydujących (ISPA) został wyznaczony na poziomie 1 mld euro rocznie.

Z podobną oceną spotyka się propozycja podziału funduszy strukturalnych: „bogate kraje nadal będą korzystały z [ich] dobrodziejstw”<sup>34</sup>. Tymczasem będą one dostępne dla krajów kandydujących dopiero po uzyskaniu członkostwa.

Również fakt, że reforma Wspólnej Polityki Rolnej nie przewiduje żadnych wydatków wspomagających ceny w krajach kandydujących, stanowi – w ocenie komentatorów – poważną wadę propozycji Komisji. „Niewprowadzanie takiego samego wsparcia dla cen, jakie obecnie stosowane jest w «piętnastce», być może będzie akceptowane jako środek przejściowy, ale naiwnością będzie sądzić, że takie różnicujące traktowanie może być utrzymane na dłuższą metę. Doświadczenie Niemiec w byłych landach wschodnich ukazuje koszty takiego przedsięwzięcia, ale wątpliwe jest, by stało się to wzorem dla UE. Poszerzanie powinno być okazją do całościowego przeglądu CAP”<sup>35</sup>.

## 8. Instrumenty pomocnicze Partnerstwa

Oprócz samego tekstu Partnerstwa dla członkostwa w jego postaci ramowej, Komisja przygotowała również wiele szczegółowych stanowisk (tzw. podejść) wobec najważniejszych problemów zidentyfikowanych w Partnerstwie. Służyc mają po temu: tzw. Pakt na rzecz zwalczania zorganizowanej przestępczości, drogowaskazy (Road Maps) przyjmowania legislacji w zakresie rynku wewnętrznego, strategia na rzecz środowiska naturalnego, wspomniane już porozumienia (memoranda) zawarte z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, Bankiem Światowym i Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju, a także instrumenty finansowe: PHARE, ISPA i fundusz pomocy dla rolnictwa.

W komunikacie Komisji dotyczącym strategii na rzecz środowiska naturalnego, zatytułowanym „Sprostanie wyzwaniu poszerzenia o kraje kandydujące Europy Środkowej i Wschodniej”, mówi się wprost, że strategia środowiskowa stanowi część strategii przedakcesyjnej Unii oraz uzupełnia Partnerstwo dla członkostwa. Celem tych przedsięwzięć jest wsparcie krajów członkowskich w „udoskonalaniu” ich narodowych programów przyjmowania *acquis*. W języku Komisji, strategia środowiskowa powinna być wzięta pod uwagę przez kraje kandydujące „w przygotowywaniu przez nich swych narodowych strategii osiągnięcia pełnej zgodności z *acquis* środowiskowym”<sup>36</sup>.

### 8.1. Strategia wobec ochrony środowiska, czyli Partnerstwo w praktyce

Z dwóch największych problemów przyszłego poszerzenia UE: rolnictwa i standardów w ochronie środowiska naturalnego, ten drugi – środowisko – wydaje się najciekawszy dla analizy Partnerstwa dla członkostwa. O ile problem rolnictwa jest z pewnością bardziej skomplikowany politycznie i socjologicznie (konieczność modernizacji sektora będzie miała głębokie konsekwencje w tych dwóch wymiarach), o tyle jest on nieodłącznie związany z reformą Wspólnej Polityki Rolnej. Związek ten zaś komplikuje obraz Partnerstwa. Realizacja oczywistych priorytetów w tej dziedzinie jest uwarunkowana zdolnością państw członkowskich Unii do uzgodnienia między sobą zmian w CAP. Na dalszym planie zdolność ta zależy również od postaw i sposobu postrzegania konieczności przygotowań do przyszłych negocjacji w dziedzinie rolnictwa, jakie Unia będzie prowadzić w ramach Światowej Organizacji Handlu. Dlatego też środowisko wydaje się znacznie lepszym przypadkiem do uchwycenia specyfiki Partnerstwa. Zapewne z podobnych powodów Komisja sformułowała specjalne rekomendacje w tej dziedzinie<sup>37</sup>, na później zostawiając problem rolnictwa w krajach kandydujących. Przyjrzymy się więc Partnerstwu na przykładzie ochrony środowiska.

W wyniku trudności, o których wspomniano w analizie formuły Partnerstwa, rekomendacja Komisji ma postać komunikatu skierowanego do wszystkich stron: Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz do krajów kandydujących. Z jednej strony jest to więc komunikat wewnętrzny Unii, adresowany do jej instytucji, z drugiej zaś jest to komunikat zewnętrzny, adresowany do partnerów, którzy członkami UE jeszcze nie są.

Konieczność opracowania specjalnej strategii wobec wyzwań w dziedzinie standardów ochrony środowiska w Europie Środkowej i Wschodniej została już stwierdzona w Agendzie 2000 z lipca 1997 r. „W partnerskiej współpracy z Unią, przed przystąpieniem

niem do niej, wszystkie kraje ubiegające się o przyjęcie powinny opracować i zacząć wprowadzać w życie realistyczną, długoterminową, narodową strategię stopniowego i skutecznego wyrównywania różnic poziomów, szczególnie w zakresie zanieczyszczenia powietrza i wody. Strategia ta powinna określać priorytetowe dziedziny działań oraz cele, jakie należy osiągnąć w okresie przed przystąpieniem do Unii, jak również harmonogramy działań, które prowadzić będą do dalszej i pełnej zgodności; wynikające stąd zobowiązania powinny zostać włączone do traktatów o przystąpieniu do Unii. Wszystkie nowe inwestycje powinny być zgodne z wymogami *acquis*. (...) Unia będzie mogła udzielić pomocy w tych kwestiach jedynie w ograniczonym zakresie”<sup>38</sup>.

W komunikacie dotyczącym strategii w sprawach środowiska z maja 1998 r. Komisja stwierdza istnienie czterech dziedzin w zakresie ochrony środowiska. Są to: problemy legislacyjne, problemy instytucjonalne, problemy specyficzne dla poszczególnych dziedzin środowiska naturalnego i wreszcie problemy finansowe.

Jeśli chodzi o problemy legislacyjne, Komisja stwierdza, że wprawdzie państwa kandydujące rozpoczęły przyjmowanie *acquis* w tej dziedzinie, ale prace te nie są prowadzone na podstawie całościowej analizy wyzwań związanych z przyjmowaniem dorobku prawnego Wspólnoty w ochronie środowiska naturalnego. Zdaniem Komisji potrzebne jest określenie priorytetów oraz opracowanie realistycznego kalendarza przyjmowania legislacji. Brakuje przy tym odpowiednich ekspertów prawnych, przeszkadza również bariera językowa.

Jeśli chodzi o problemy instytucjonalne, Komisja dostrzega problem implementacji zaadoptowanej już legislacji środowiskowej. Często jest to kwestia inwestycji oraz reorganizacji odpowiednich ministerstw. Dodatkowo sprawę komplikuje fakt, że niektóre kwestie ochrony środowiska (np. chemikalia, modyfikacja genetyczna, wodociągi itd.) znajdują się w gestii różnych instytucji, co uwidocznia problem koordynacji, której brak lub słabość może być „poważną przeszkodą w procesie zbliżania”<sup>39</sup>. Komisja zwraca również uwagę na konieczność szkolenia władz regionalnych i lokalnych, które w wielu przypadkach są odpowiedzialne za rzeczywistą skuteczność legislacji środowiskowej.

Jeśli chodzi o problemy występujące w poszczególnych dziedzinach ochrony środowiska, Komisja identyfikuje pięć głównych obszarów:

- zanieczyszczenie powietrza,
- śmieci,
- woda pitna i ścieki,
- zanieczyszczenia przemysłowe i te, które wynikają z wypadków,
- bezpieczeństwo nuklearne i ochrona przed radiacją.

Zapewne warto w tym miejscu spróbować określić naturę podejścia zaprezentowanego w strategii środowiskowej. W odróżnieniu od samego Partnerstwa – które jest oparte na podejściu zindywidualizowanym (podobnie jak Road Maps, które stanowią fragment Partnerstwa, którego celem jest przybliżenie funkcjonowania Jednolitego Rynku) – strategia ta w pewnym stopniu kontynuuje podejście znane od czasów Białej Księgi Komisji w sprawie Jednolitego Rynku, a sformułowanej na potrzeby krajów przygotowujących się do członkostwa. Wprawdzie Komisja przyznaje, że sytuacja w poszczególnych krajach kandydujących jest różna, ale nie dokonuje innych zindywidualizowanych rekomendacji w obszarze ochrony środowiska niż te, które zostały bezpośrednio wymienione wśród celów i priorytetów poszczególnych Partnerstw dla poszczególnych krajów. W dokumencie dotyczącym strategii na rzecz środowiska Komisja stara się okre-

ślić właściwe parametry takiej strategii w przypadku każdego kraju. A parametry te są dla każdego kraju jednakowe. Podkreśla się nawet, że również w tych krajach, gdzie nie ma problemu bezpieczeństwa energii pozyskiwanej metodami nuklearnymi, należy jednak wprowadzać wszystkie elementy *acquis* dotyczącego energii atomowej<sup>40</sup>.

Nie sposób więc oprzeć się refleksji, że w tym miejscu całość *acquis* jest rozumiana jako dogmat, który nie podlega dyskusji nawet tam, gdzie nie ma większego zastosowania. Czy jednak jest to dogmat tylko dla dogmatu? Pewne światło na ten dylemat może rzucić fragment strategii środowiskowej, który dotyczy pełnej zgodności wszelkich nowych inwestycji z wymogami *acquis*. „[To podejście] da w efekcie konkurencyjne przemysły, promować będzie *joint-ventures* i stymulować rynek technologii ochrony środowiska, co będzie miało pozytywny skutek dla zatrudnienia zarówno w UE, jak i w krajach kandydujących”<sup>41</sup>. Brak zaawansowanych technologii sprzyjających ochronie środowiska naturalnego w krajach kandydujących do Unii jest oczywistością. Istnienie tych technologii w Unii i wysokie ich koszty są również oczywistością. Być może istnieje zatem konieczność stymulacji rynku technologii środowiskowej. Strategia nie tłumaczy, niestety, w jaki sposób wyrzucić może pozytywny wpływ na zatrudnienie w krajach kandydujących. Dalszy fragment natomiast nie pozostawia wątpliwości co do determinacji UE w realizacji tego podejścia: „Krajom kandydującym radzi się podążać za tą zasadą w odniesieniu do inwestycji krajowych **w okresie przedczłonkowskim** (podkr. oryginału). Finansowanie wspólnotowe będzie opatrzone warunkiem zgodności z tym wymogiem. Międzynarodowe instytucje finansowe zostaną zachęczone do stosowania podobnej warunkowości. Zobowiązanie takie zostanie wprowadzone do traktatów akcesyjnych, tak jak przewiduje to Agenda 2000, **na okres poakcesyjny**” (podkr. oryginału).

Strategia środowiskowa przyjmuje założenie, że całkowite koszty dostosowania środowiska naturalnego do standardów UE w dziesięciu krajach kandydujących Europy Środkowej i Wschodniej będą wymagały zainwestowania 100-120 mld euro. Suma ta, powtarzana od Agendy 2000 z lipca 1997 r., pochodzi z raportu przygotowanego na zlecenie Komisji przez irlandzką firmę EDC Consultants<sup>42</sup>.

Strategia stanowi też interesujący przykład zastosowania zasady wzajemnego oddziaływania. Komisja wprost sugeruje sposób hierarchizowania problemów ochrony środowiska wokół trzech grup priorytetów:

1. Priorytety dotyczące bezpośrednio środowiska.

Te – w rozumieniu Komisji – nie mogą być formułowane w oderwaniu od specyficznych potrzeb każdego kraju z osobna. Dlatego powinny one wynikać z Narodowych programów dochodzenia do członkostwa, które są formułowane przez każdy kraj w odpowiedzi na sugestie zawarte w Partnerstwach. Generalnie, strategia powtarza sformułowanie Agendy 2000, że kraje kandydujące powinny położyć nacisk na sprawy związane z zanieczyszczeniem wody i powietrza. Ponieważ jednak od lipca 1997 r. upłynął prawie rok, Komisja dorzuca nowy obszar o „kluczowym znaczeniu” – kwestię wysypisk śmieci. Wszystkie kraje kandydujące powinny podjąć wysiłki w tej materii<sup>43</sup>.

2. Druga grupa priorytetów dotyczy problemów legislacyjnych i administracyjnych państw kandydujących. Priorytety te powinny być określane z uwzględnieniem Białej Księgi z 1995 r., rezultatów prowadzonego właśnie *screeningu* oraz szczegółowych rekomendacji dotyczących przejmowania *acquis* środowiska, które zostały zawarte w specjalnie w tym celu sporządzonym dokumencie<sup>44</sup>.

3. Trzecia grupa priorytetów obejmuje problemy ekonomiczne przyjmowania *acquis*. Komisja słusznie zauważa, że największe problemy będą się wiązały ze stosunkowo niewieloma artykułami prawnymi – tymi, które dotyczą kanalizacji, zanieczyszczenia wody i powietrza oraz śmieci. Ale to właśnie na te dziedziny kładzie się największy nacisk, uzasadniony o tyle, że istotnie w tych obszarach zaniedbania są największe.

Połączenie sztywnego rozumienia *acquis* z niewielkimi w stosunku do uznanych potrzeb środkami finansowania powoduje, iż państwa kandydujące stają wobec dylematu zrozumienia intencji strony unijnej. Finansowanie bowiem rzeczywiście daleko odbiega od potrzeb. Komisja przyznaje, że większość nakładów będą musiały ponieść kraje kandydujące. Środki pomocowe stawiane do dyspozycji uznaje się wyłącznie za katalizator do osiągnięcia celów, a więc swoiste koło napędowe pozwalające na gromadzenie środków ze źródeł budżetowych, międzynarodowych instytucji finansowych, kredytów komercyjnych oraz inwestycji prywatnych. O ile takie podejście jest zrozumiałe w sytuacji gdy nie przeznaczają się znacznych środków, o tyle oczekiwania co do ich skuteczności wydają się nadmierne. Wobec 100-120 mld euro potrzeb, do dyspozycji krajów kandydujących stawiane jest 70 proc. z 1,5 mld euro rocznie z funduszu PHARE (z którego tylko część będzie mogła być przeznaczona na ochronę środowiska, drugim zaś celem jest równie kapitałochłonny transport), a po roku 2000 (z nowego budżetu) część 0,5 mld euro przeznaczanych na rolnictwo oraz część 1 mld euro z funduszu ISPA (drugim priorytetem ISPA jest również transport). W najlepszym razie można więc oczekiwać, że na ochronę środowiska (do roku 2002, który przyjmowany jest dla celów technicznych jako optymistyczna data członkostwa pierwszych krajów) krajów kandydujących UE przeznaczy około 4,5 mld euro. Jeśli przyjąć maksymalny optymistyczny współczynnik zwielokrotniania skutków pomocy, zakładany przez Komisję na 1:4, można maksymalnie (znów optymistycznie) oczekiwać, że w momencie członkostwa pierwszych krajów kandydujących potrzeby całej dziesiątki w standardach ochrony środowiska zostaną zaspokojone w wysokości 18 mld euro, a więc w 15-18 proc., co nie wydaje się odpowiadać oczekiwaniom w tej materii ani po stronie Unii, ani po stronie państw kandydujących. Tym bardziej że już dziś – co Komisja przyznaje – wydatki państw kandydujących na ochronę środowiska są na podobnym lub wyższym poziomie jak w krajach UE, licząc je jako udział w PKB.

W tej sytuacji Komisja proponuje rozwiązania cząstkowe: udział krajów kandydujących w programach Unii wspierających ochronę środowiska, takich jak LIFE, uczestnictwo w Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) oraz wsparcie z programów rozwoju technologicznego (RTD). Sugeruje również wzmocnienie instytucji doradczej TA-IEX oraz udział w unijnej grupie nacisku na ochronę środowiska (IMPEL). Wszystkie te inicjatywy są godne uwagi. Nie rozwiązują jednak całego problemu, bo nie przewiduje się na to odpowiednich środków.



## 9. Analiza porównawcza

Partnerstwa – jako dokumenty przyjęte przez Radę – składają się z decyzji Rady i dołączonych do nich aneksów, zawierających cele i priorytety krótko- i średnioterminowe.

Tymczasem przyjęte na podstawie decyzji Rady dokumenty Komisji dotyczące Partnerstwa nie powtarzają części zawierającej decyzje, natomiast – w części głównej – powtarzają wszystkie elementy aneksu z decyzji Rady. Do dokumentów Komisji również zostały dołączone aneksy, mają one jednak zupełnie inną postać i brzmienie niż dokumenty Rady. Są strukturą aneksy sporządzone przez Komisję odpowiadają strukturze kryteriów kopenhaskich, a więc również strukturze Opinii Komisji w sprawie wniosków o członkostwo w UE państw obecnie kandydujących.

Najistotniejsza różnica między Opiniami a aneksami Komisji do Partnerstw nie ma natury merytorycznej. Komisja przyznaje we wstępie do swoich wersji Partnerstw, że zalecenia tam zawarte zostały sformułowane na podstawie Opinii. Różnica zaś polega na specyfice używanego języka. W Opiniach Komisji, które są niejako „wewnętrznymi” dokumentami UE (opinia jest niezbędna do podjęcia przez Radę decyzji w sprawie rozpoczęcia negocjacji członkowskich z kandydatem), dominuje formuła „jeśli”. Jeśli dane państwo ma brać pełny udział np. w polityce konkurencji, to „powinno ono” lub „należy” – i tu następuje wyliczanie zaleceń. Tymczasem aneksy Komisji do Partnerstwa – a więc pewnego rodzaju „umowy” co do sposobów osiągnięcia wspólnego celu (w tym przypadku poszerzenia UE/przyjęcia nowych członków) – posługują się zbyt często słowem „musi”. Nie jest to zapewne kwestia tylko semantyczna, semantyka bowiem zawsze zdradza postawy tych, którzy formułują swe myśli i postulaty.

### 9.1. Uwagi metodyczne

Poniżej przedstawione tabele sumują wszystkie wzmianki o celach i priorytetach krótko- i średnioterminowych. Te pierwsze zostały opatrzone literą K, te drugie literą S.

Tabele te zapewne mają wiele wad. Z pewnością nie są one swoistym rankingiem krajów kandydujących. Trudno też na ich podstawie rzetelnie ocenić stopień przygotowania poszczególnych krajów do członkostwa. Odzwierciedlają one bowiem te same problemy i wątpliwości, jakie nasuwa lektura wszystkich Partnerstw: rekomendacje i cele polityczne często mieszają się z zaleceniami praktycznymi, ze szczegółowymi zaleceniami instytucjonalnymi, prawnymi czy gospodarczymi. Jeżeli potraktować te wszystkie składniki Partnerstw w dobrej wierze, to stanowią one zestaw rad, jakich Unia Europejska udziela swym przyszłym członkom w oczekiwaniu, że pomogą one we właściwym ich przygotowywaniu się do członkostwa. Jednak ta sama mieszanka poradnicza – jeśli pożyteczna i skuteczna – powoduje problemy metodologiczne, gdy próbujemy ustalić istotę całego przedsięwzięcia. Należy przy tym pamiętać, że zapewne żaden kompleksowy przekaz nie był zamierzeniem autorów tego dokumentu. Widać to między innymi w tabeli ostatniej, gdy okazuje się, że w ten sposób „ważone” różnice między krajami Europy Środkowej i Wschodniej są zaskakująco małe. Tak więc zawartość Partnerstw nie odzwierciedla jakościowej różnicy między kandydatami. I to jest właśnie kolejne zastrzeżenie, jakie należy uwzględnić, przeglądając poniższe tabele.

Trzeba wreszcie pamiętać, że wstawienie literki K lub S może oznaczać jakościowo różne sytuacje. To dodatkowo zaburza liczenie „wagi” całości danego obszaru i odno-

szenie go do innych. W pewnej mierze ułomności tej przeciwdziała fakt, że jakościowe różnice między poszczególnymi K i S dla konkretnych krajów są rozrzucone we wszystkich obszarach. Nie mierząc stopnia tego rozrzuconia, w niniejszej analizie przyjęto, że jest on wystarczająco duży, by względne „ważenie” obszarów było w ogóle możliwe.

Tabele te mogą być jednak pożytecznym narzędziem analitycznym z przynajmniej dwóch powodów.

Po pierwsze, stanowią dobrą ilustrację sposobu widzenia krajów kandydujących przez ich przyszłych partnerów w Unii. W szczególności w tak ujętych Partnerstwach być może da się uchwycić postrzeganie kandydatów w kontekście prawie całego *acquis* UE. Interesujące w tym miejscu może być spostrzeżenie, że Partnerstwa nie zawierają żadnych celów, rekomendacji czy zaleceń dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Tymczasem współpraca wymiarów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a więc III filar Unii, ma swój osobny, całkiem pokaźny i ważny rozdział.

Drugą zaletą poniższych tabel może być uchwycenie relatywnej wagi, jaką autorzy tych dokumentów przywiązują do poszczególnych obszarów *acquis*. Podobnie jak poprzednio, również i w tym przypadku trudno mówić o jakiejś całościowej wizji *acquis*. Różnice i podobieństwa, jakie widać w tabelach, a więc i w Partnerstwach, będą dotyczyły rozumienia *acquis* przez autorów Partnerstwa, w kontekście poszerzania Unii Europejskiej. A takie rozumienie z pewnością będzie nas bardzo interesować. Dzięki tabelom łatwiej możemy zobaczyć, które obszary społeczne, gospodarcze i polityczne będą być może najtrudniejsze w procesie dochodzenia do członkostwa. Trudność ta, co warto mieć na uwadze, nie musi (choć może, a często jest) być powodowana dystansem dzielącym kraje kandydujące od stanu idealnego. Może również być wynikiem percepcji zagrożeń, jakie wiążą się z przyszłym poszerzeniem Unii, a zatem również z dostrzeganymi dziś sposobami przeciwdziałania tym zagrożeniom. Obecnie widoczne zagrożenia nie muszą być zagrożeniami przyszłości, a jeśli nawet przetrwają do czasu rzeczywistego spełnienia się poszerzenia, nie muszą być rozwiązywane za pomocą dziś proponowanych metod.

**TABELA: Porównanie Partnerstw dziesięciu krajów kandydujących**

PROBLEMY	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
<b>Kryteria polityczne SUMA:</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	
Naturalizacja, integracja osób nie mających obywatelstwa			KS		KS						4
Integracja Romów	S	S					S			S	4
Nauka języka krajowego dla mniejszości			KS		K						3
Równość dostępu do usług publicznych		S				S					2
Ochrona wolności osobistych	S						S				2
Ochrona dzieci							S				1
Wolność prasy		S									1
Poprawa funkcjonowania sądów							S				1
Przyspieszenie repywatyzacji									S		1

Wolne wybory prezydenckie i lokalne 1998									K			1
Zapewnienie opozycji udziału w pracach parlamentu									K			1
Przyjęcie prawa o języku mniejszości									K			1
Poszanowanie konstytucji i praw opozycji									S			1
Gwarancje niezawisłości sądownictwa									S			1
Wzmocnienie instytucji demokratycznych									S			1
Niezależność mediów									S			1
Poszanowanie praw mniejszości									S			1
Wzmocnienie organizacji pozarządowych									S			1

PROBLEMY	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
<b>Reformy gospodarcze SUMA:</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	
Prywatyzacja	KS			KS	KS	K	KS	K			10
Średnioterminowe priorytety gospodarcze		K	K	K	K	K	K	K	K	K	9
Restrukturyzacja		K			KS	K	K	K	K		7
Sektor bankowy i finansowy				S	KS	K	KS		K		5
Restrukturyzacja przemysłu	K					K	K	K			4
Reformy strukturalne								K		KS	3
Restrukturyzacja /prywatyzacja banków	K			K		K					3
Restrukturyzacja sektora finansowego	K					K		K			3
Reforma emerytalna			K						K		2
Równowaga wewnętrzna i zewnętrzna		K						K			2
Restrukturyzacja sektora żywnościowego				KS							2
Restrukturyzacja rolnictwa	K						K				2
Prawo o bankructwach				S		K					2
Rejestr własności prywatnej i gruntów					K						1
Ostrożna polityka makroekonomiczna										S	1
Zmniejszanie inflacji			K								1
Zwiększanie zatrudnienia			K								1
Utrzymanie tempa wzrostu			K								1
Prywatna własność ziemi			K								1

Sektor energetyczny				S							1
Modernizacja rolnictwa					K						1
Komisja giełdy i ubezpieczeń		K									1
Wzmocnienie polityki konkurencji					S						1
Wzmocnienie instytucji gospodarczych	S										1
Zachęty dla inwestycji zagranicznych	K										1
Prawo konkurencji				S							1
Zezwolenia				S							1
Reguły dotyczące inwestycji zagranicznych								K			1
Restrukturyzacja telekomunikacji							K				1
Wzrost wydajności pracy								S			1
Dyscyplina finansowa przedsiębiorstw				K							1

PROBLEMY	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
<b>Polityka gospodarcza</b> SUMA:	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	
Regularna ocena priorytetów gospodarczych	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Spełnienie kryteriów kopenhaskich	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Osiągnięcie konwergencji nominalnej i realnej	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10

PROBLEMY	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
<b>Instytucje i administracja</b> SUMA:	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	
Instytucje podatkowe i celne	S	S	S	KS	KS	KS	KS	S	S	KS	15
Instytucje polityki regionalnej	K	K	K	K	KS	K	K	K	KS	K	12
Wzmocnienie instytucji III filaru (policja, straż gr., sądy)	S	S	S	S	S	KS	S	S	S	S	11
Instytucje kontroli finansowej		S	KS	S	K	KS	K	S	K	K	11
Szkolenie administracji sądowniczej		S	S	S	KS	S	S	S	S	S	10
Poprawa sądownictwa	S		S	S	S	S	S	S	KS	S	10
Służby fitosanitarne i weterynaryjne	K	K	K	K	K	K	K	K	K	K	10
Instytucje kontroli żywności	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Administracja ochrony środowiska		K	S	K	K	K		K	K	K	8
Urząd audytorski				S		S	K	S	K	S	6

Reforma administracji	K			K	K		KS	K			6
Wzmocnienie instytucji bezpieczeństwa nuklearnego		S		S			S	S	S	S	6
Procedura budżetowa			S	S	S			S			4
Instytucje do zwalczania przestępstw gospodarczych				S	S	S				S	4
Szkolenie służby cywilnej	S		K	K							3
Nadzór bankowy i ubezpieczeń		K						S	S		3
Administracja rolnicza		K	S		S						3
Prawo o służbie cywilnej	K							K	K		3
Wzmocnienie zdolności kontrolnych administracji	KS		K								3
Instytucje antymonopolowe i pomocy państwa	S					K	K				3
Konsolidacja organów nadzorujących finanse			K				KS				3
Administracja statystyczna			S		S						2
Ochrona konkurencji							S		S		2
Modernizacja administracji		S									1
Sektor audiowizualny									S		1
Zakupy publiczne (przejrzystość)									S		1
Administracja finansowa				K							1
Wzmocnienie ministerstwa rolnictwa					K						1
Instytucje ochrony danych i ochrony konsumenta		S									1
Kontrola granic				K							1
Poprawa procedur tworzenia prawa w parlamencie						S					1
Zwiększenie zdolności do pobierania podatków						S					1

PROBLEMY	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
<b>Rynek wewnętrzny SUMA:</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	
Certyfikacja i standardyzacja	S	KS	S	KS	S	KS	KS	KS	KS	KS	17
Pomoc państwa	KS	K	K	KS	KS	KS	K	KS	KS	KS	17
Prawo i instytucje konkurencji	KS	S	KS	KS	KS	S	S	S	S	S	14
Zakupy publiczne		S	KS	KS	K	KS	K	K	S	K	12
Własność przemysłowa i intelektualna	K	K	KS	K	K	K	S	KS	K	K	12
Usługi finansowe	K	S	KS	K	KS	S		S	S	S	11
Rozwój przedsiębiorstw (w tym małych i średnich)	S	S	S	S	S	S	KS	S	S	S	11

Telekomunikacja	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Ochrona konsumenta	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
System analizy rynku	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Podatki	KS		KS	S	K		K	S	K		9
Wewnętrzny rynek energii		S	S	S	S	S	S	S	S	S	9
Prawo i instytucje antymonopolowe		K	K		KS	S		S	K		7
Polityka audiowizualna	S		S		S	S	S	S		S	7
Liberalizacja kapitałowa				S		K			KS	S	5
Ochrona danych		S	S					S			3
Dostosowanie legislacji fitosanitarnej i weterynaryjnej				K				K			2
Statystyka				S	S						2
Polityka celna	S				S						2
Prawo o przedsiębiorstwach							K			K	2
Inwestycje zagraniczne							K		S		2
Księgowość		S									1
Ubezpieczenia							S				1
Własność prywatna						S					1
Kontrola granicy zewnętrznej						S					1
Restrukturyzacja sektora bankowego							K				1
Restrukturyzacja rynków kapitałowych							K				1
Prawo o bankructwach								K			1
Przyjęcie VAT									K		1
Prawo własności									K		1

PROBLEMY	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
<b>III filar SUMA:</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	
Przestępczość zorganizowana	KS	S	KS	KS	KS	S	KS	S	S	S	15
Korupcja	KS	S	K	KS	KS	S	KS	S	S	S	14
Kontrola granic	KS	KS	S	KS	S	KS	KS	S		K	14
Polityka wizowa	S	S	S	S	S	KS	S	S	S	S	11
Polityka migracyjna i azylowa	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Schengen	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Sądownictwo		S	K		K			S			4
Uchodźcy				K	S					K	3
Policja		S						S			2
Zwalczanie narkotyków		S									1
Polityka imigracyjna										S	1

Prawo dotyczące cudzoziemców						S						1
Wzmocnienie wszystkich instytucji								S				1
Zgodność prawa karnego z konwencjami międzynarodowymi									S			1

PROBLEMY	Bułgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
<b>Ochrona środowiska SUMA:</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	
Plan zблиzania prawa	KS	KS	KS	KS	KS	KS	KS	KS	KS	KS	20
Przyjęcie legislacji ramowej i/lub horyzontalnej	K	K	K	K	K	K	K	K	K	K	10
Strategia zблиzania prawa	K	K	K	K	K	K	K	K	K	K	10
Zdolność do kontrolowania i monitorowania	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Problemy wody, śmieci i powietrza	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Integracja środowiska do programów rozwoju	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10

PROBLEMY	Bułgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
<b>Energia SUMA:</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	
Problemy z niektórymi jednostkami atomowymi	KS			KS				S			5
Strategia energetyczna	K			KS				S			4
Bezpieczeństwo energii atomowej	K			S					S		3
Zróżnicowanie sektora energetycznego	S			S							2
Odpady radioaktywne	S										1

PROBLEMY	Bułgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
<b>Rolnictwo SUMA:</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	
Kontrola weterynaryjna i fitosanitarna	S	S	S	S	S	KS	S	S	S	S	11
Zdolność testowania i diagnozowania	S	S	S	S	S	KS	S	S	S	S	11
Ochrona środowiska w rolnictwie	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Różnorodność biologiczna	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Zdolność do wprowadzenia CAP	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Poprawa przetwórstwa rolnego	S	S	S	S	S	K	S	S	S	S	10

Restrukturyzacja sektora rolno-spożywczego	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Kontrola granic	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Polityka wiejska					S	KS	S		S		5
Rejestr gruntów	S						S		S		3
Zwrot ziemi	S										1
Rynek handlu ziemią	S										1
Struktura ziemi					S						1

PROBLEMY	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
<b>Rybolówstwo SUMA:</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	
Zdolność do wprowadzenia polityki połowowej	S		S	S	S	S	S		S		7

PROBLEMY	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
<b>Transport SUMA:</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	
Dostosowanie transportu drogowego	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Inwestycje	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Rozszerzanie sieci transeuropejskich (TEN)	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Dostosowanie transportu kolejowego		S	S	S	S	S	S	S	S	S	9
Dostosowanie transportu morskiego	S		S	S			S				4
Dostosowanie transportu powietrznego	S										1
Bezpieczeństwo przewozów					S						1

PROBLEMY	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
<b>Zatrudnienie i sprawy społeczne SUMA:</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	
Przygotowanie do koordynacji polityki	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Dostosowanie prawa pracy i bhp	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Wcielanie w życie prawa pracy i bhp	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Przyjęcie dyrektywy o bhp	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Równość płci	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Dialog społeczny	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Ośłony społeczne	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10



PROBLEMY	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
<b>Reformy gospodarcze SUMA:</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	
Podstawy prawne, administracja i procedury budżetowe	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	10
Instrumenty finansowe i kontrolne	S										1

**SUMA CAŁKOWITA CELÓW I PRIORYTETÓW**

Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
<b>88</b>	<b>75</b>	<b>86</b>	<b>97</b>	<b>95</b>	<b>90</b>	<b>93</b>	<b>92</b>	<b>83</b>	<b>72</b>	<b>871</b>

**TABELA II: Syntetyczne ujęcie Partnerstw**

PROBLEMY	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
Rynek wewnętrzny	15	15	20	19	20	19	19	20	20	16	183
Instytucje i administracja	12	13	16	18	18	17	17	15	18	13	157
Rolnictwo	11	8	8	8	10	12	10	8	10	8	93
III filar	9	10	8	10	10	9	9	9	6	8	88
Reformy gospodarcze	8	4	6	12	10	9	10	7	4	4	74
Ochrona środowiska	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	70
Zatrudnienie i sprawy socjalne	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	70
Transport	5	4	5	5	5	4	5	4	4	4	45
Polityka gospodarcza	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	30
Kryteria polityczne	2	3	4	0	3	1	4	9	1	1	28
Energia	6	0	0	6	0	0	0	2	1	0	15
Polityka regionalna i kohezyjna	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
Rybołówstwo	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	7

**SUMA CAŁKOWITA CELÓW I PRIORYTETÓW**

Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry	suma
<b>88</b>	<b>75</b>	<b>86</b>	<b>97</b>	<b>95</b>	<b>90</b>	<b>93</b>	<b>92</b>	<b>83</b>	<b>72</b>	<b>871</b>

## 9.2. Problemy wspólne dla wszystkich krajów kandydujących

W obszarze kryteriów politycznych wyraźnie wyodrębnia się grupa problemów związanych z asymilacją ludności odmiennej etnicznie. Stanowią one ponad jedną trzecią wszystkich wskazanych przypadków. Unia Europejska zwraca szczególną uwagę na ten problem, widząc w nim główne zagrożenie dla stabilności państw, które wyszły z systemu komunistycznego. Niewątpliwie ważną rolę odegrały tu bolesne doświadczenia byłej Jugosławii, a Bośni w szczególności. Istotne też zapewne było pozytywne doświadczenie skutków tzw. Paktu na rzecz stabilności w Europie, którego podpisanie w 1994 r. w Paryżu ułatwiło łagodne rozwiązywanie problemów mniejszości narodowych w Rumunii, na Węgrzech i w Słowacji.

Drugim, często wymienianym, problemem jest kwestia przestrzegania zasad demokracji w Słowacji. Widać wyraźnie przyczyny, dla których Komisja w swej opinii o kandydaturze Słowacji postanowiła uznać, że kraj ten nie wypełnia warunku politycznego z Kopenhagi i nie rekomendowała tego państwa do rozpoczęcia negocjacji. Jak wiemy, Rada Europejska w Luksemburgu przychyliła się do tego zdania Komisji.

Z pozostałych zagadnień wymienionych w Partnerstwach na czoło problemów zdecydowanie wysuwają się sprawy związane z rynkiem wewnętrznym. W tej kategorii naliczyliśmy 183 przypadki. Z pewnością w celu oceny wagi tego problemu w całym Partnerstwie trzeba do niego dodać wydzielone rozdziały rolnictwa (93), reform gospodarczych (74), ochrony środowiska (70), polityki gospodarczej (30), energii (15) oraz rybołówstwa (7). Wówczas się okaże, że problemy rynku wewnętrznego dominują bardziej, niż mogłoby się wydawać, i obejmują (472) ponad połowę wszystkich spraw. Co w tym morzu problemów jest najważniejsze? Pewne sprawy zostały wydzielone ze względu na specyfikę (energia) lub skalę kłopotów (rolnictwo, środowisko). Ale i tak pozostało wiele mniejszych i większych elementów, które w sumie dały dominację nawet wąsko liczonego rynku wewnętrznego. Z tego na czoło zdecydowanie wysuwa się wszystko, co wiąże się z konkurencją: standardyzacja i certyfikacja, reguły i instytucje nadzorujące pomoc państwa, prawo o konkurencji i gremia dbające o jego przestrzeganie, zakupy publiczne i związane z tym procedury. Wszystkie te dziedziny znajdują się na pierwszym miejscu, jeśli idzie o liczbę wzmianek w Partnerstwach. Łącznie stanowią one prawie jedną trzecią (60) objętości rozdziału o rynku wewnętrznym.

Nie tracąc z pola widzenia wielu reform, jakie państwa kandydujące muszą jeszcze przeprowadzić, by w pełni móc sprostać „presji Jednolitego Rynku” (jak formuluje to drugi warunek kopenhaski), tak wyraźna dominacja tego obszaru nad innymi sprawami poruszonymi w Partnerstwach świadczyć również może o swoistej „wrażliwości” Unii Europejskiej na problem zachowania spójności tego fundamentu Wspólnoty, a więc również i Unii. W warunkach rosnącej różnorodności Unii troska o jedyne mocne spoiwo integracji europejskiej, jakim jest Jednolity Rynek, jest zarówno zachowaniem racjonalnym, jak też może stwarzać trudności państwu kandydującemu, szczególnie w procesie negocjacji. Partnerstwo dla członkostwa dowodzi w tej części, że *acquis communautaire* jest traktowane dogmatycznie i ze względów psychopolitycznych z całą determinacją będzie bronił przed rozwodnieniem po przystąpieniu do Unii nowych państw.

W tym miejscu nie sposób oprzeć się refleksji, że wraz z twardym i dogmatycznym traktowaniem *acquis* w celu jego obrony, sens i znaczenie tego pojęcia bywają dość do-

wolnie rozumiane. Świadczyć o tym może, z jednej strony, brak odniesień do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, z drugiej zaś niezgoda na zrelatywizowanie *acquis* w stosunku do rzeczywistej jego implementacji przez obecne państwa członkowskie (np. stopień implementacji Jednolitego Rynku), czy też w stosunku do istniejących odstępstw nabytych przez Wspólnotę w kolejnych poszerzeniach (np. w przypadku ostatniego poszerzenia o kraje EFTA) i w kolejnych negocjacjach wewnętrznych (np. Traktat Amsterdamski).

Na czoło problemów reform gospodarczych zdecydowanie wysuwają się prywatyzacja i restrukturyzacja. Łączenie tych dwóch składowych reform gospodarczych jest tym bardziej uzasadnione – pomijając oczywiste względy samego procesu przekształceń systemowych – że Partnerstwa w wielu miejscach wymieniają te dwa aspekty prawie łącznie (Słowacja, Rumunia, Czechy). Tym samym należy zwrócić uwagę, że zalecenia wynikające z Partnerstwa nie wiążą efektywności gospodarczej z samą prywatyzacją. Wynikać to może zarówno ze względów ideowych, jak i praktycznych – autorzy zdają się rozumieć, że prywatyzacja nie jest wystarczającym warunkiem powodzenia reform, o ile weźmie się pod uwagę polityczne i społeczne ich koszty. Konieczne jest w tym miejscu uzupełnienie, że w wielu Partnerstwach prywatyzacja jest wymieniana wraz z reprivatyzacją (szczególnie ziemi – Rumunia, Bułgaria) oraz z koniecznością zmian w przemyśle ciężkim, a w szczególności energochłonnym (Słowacja, Polska, Rumunia, Bułgaria). Osobnym, a wspólnym dla prawie wszystkich państw kandydujących problemem jest restrukturyzacja sektora finansowego i bankowego, czasami wprost wiązana z prywatyzacją banków. Problemy te nie są wymieniane jedynie w przypadku Estonii i Węgier oraz Czech, co w tym ostatnim przypadku stanowi pewne zaskoczenie.

Charakterystyczne dla problemów reform gospodarczych jest znaczne rozdrobnienie spraw poruszanych przez Partnerstwa. Świadczy o tym liczba spraw, które są aktualne wyłącznie dla jednego państwa – jest ich aż 18. Ta cecha rozdziału poświęconego reformom gospodarczym wydaje się dowodzić poważnego potraktowania tematu przez autorów Partnerstw. Wymieniane tu są sprawy konkretne: prywatyzacja niektórych banków, konieczność restrukturyzacji pewnych sektorów przemysłu (polska stal), komisja nadzorująca praską giełdę. Ale również znalazło się tu miejsce dla spraw o znaczeniu znacznie bardziej ogólnym: utrzymanie tempa wzrostu gospodarczego (tylko Estonia), modernizacja rolnictwa (tylko Łotwa), reforma emerytur (tylko Słowenia) czy ostrożna polityka makroekonomiczna (tylko Węgry). Problemy te są zapewne wspólne dla większości państw kandydujących, jeśli nie dla wszystkich. Wymienianie ich tylko w przypadku niektórych można rozumieć jako pewne różnicowanie – od państw mniej zaawansowanych wymaga się mniej. Przykładem może być Rumunia, gdzie zwrócono uwagę na konieczność zwiększenia wydajności pracy, oraz Litwa, gdzie radzi się poprawić dyscyplinę finansową przedsiębiorstw. Jednak nawet taka próba zrozumienia logiki różnicowania rekomendacji nie odsuwa natrącającego wrażenia o przypadkowości w doborze tych zaleceń, szczególnie jeśli dotyczą one problemów o szerszym znaczeniu. Czy np. w Polsce nie ma problemu systemu ubezpieczeń społecznych, a polityka makroekonomiczna może zostać swobodnie poluzowana?

W odniesieniu do polityki gospodarczej wszystkie Partnerstwa formułują identyczne zalecenia, identycznymi słowami. Ta część Partnerstw została skopiowana z jednego na wszystkie. Tak więc od kandydatów oczekuje się regularnej oceny priorytetów i celów gospodarczych, a w przyszłości nominalnego i realnego spełnienia kryteriów konwergencji

z Maastricht. Kryteria te nie są podstawą oceny zdolności gospodarczych przyszłych członków. Partnerstwo stwierdza, że od kandydatów nie oczekuje się przystąpienia do obszaru wspólnej waluty z dniem uzyskania członkostwa. Oczekuje się jednak przystąpienia do euro w przyszłości, zgodnie z wymogiem trzeciego kryterium kopenhaskiego.

Na czoło problemów instytucjonalnych i administracyjnych zdecydowanie wysuwają się sprawy zdolności przyszłych członków do nadzorowania przyszłej granicy zewnętrznej Unii. Chodzi tu zarówno o nadzór policyjny i straż graniczną, jak i nadzór gospodarczy (cła), a także kontrolę zdrowotną i jakościową żywności i towarów żywnościowych. Unia zdaje się w ten sposób bardzo wyraźnie dawać do zrozumienia, że od przyszłych partnerów oczekuje skuteczności w tej dziedzinie. Sprawy nadzoru granic stanowią prawie jedną trzecią (46) rozdziału traktującego o wszystkich problemach administracyjnych. Jeśli dodamy do tego osobny rozdział dotyczący współpracy wymiarów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (88), to okaże się, że problemy te stanowią 15 proc. wszystkich spraw omawianych w Partnerstwach i wysuwają się przed rolnictwo oraz inne problemy administracji (pozostałe po odjęciu spraw III filaru), jako drugi najważniejszy temat przygotowań do członkostwa.

Innym ważnym problemem administracji krajów kandydujących okazuje się zdolność ich systemów sprawiedliwości do pracy z uwzględnieniem wymogów *acquis*. W tym kontekście autorów Partnerstw szczególnie interesuje przyszła zdolność sądów i całej administracji sądowniczej do nadzorowania i wcielania w życie prawa europejskiego oraz wszystkich elementów *acquis* ostatecznie przeniesionych do narodowych systemów prawnych.

W dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych najważniejszą sprawą okazuje się – co nie jest zaskoczeniem – zwalczanie zorganizowanej przestępczości międzynarodowej. Od czasu otwarcia granic w związku z realizacją programu Jednolitego Rynku problem ten jest wciąż obecny w opinii publicznej państw członkowskich Unii Europejskiej. Był też jedną z najważniejszych przeszkód we wprowadzeniu swobody przekraczania granic dla osób i pracowników w ciągu całej historii integracji europejskiej. Uwolnienie krajów Europy Środkowej i Wschodniej spod reżymu komunistycznego oraz ich relatywne otwarcie dla podróży bezwizowych z krajów Unii Europejskiej po roku 1989 przydało temu dawnemu problemowi nowego wymiaru. Zwalczanie przestępczości zorganizowanej jest jednym z najczęściej powtarzających się motywów ostrożności wobec procesu poszerzania Unii na wschód, jaki można natknąć w debatach prowadzonych w obecnych krajach UE. Dlatego też wszystkie Partnerstwa bardzo wyraźnie wskazują na konieczność zwalczania zorganizowanej przestępczości przez kraje aspirujące do członkostwa, szczególnie zaś przemytu narkotyków, handlu ludźmi i prania brudnych pieniędzy, a czasem również kradzieży i przemytu samochodów. Problemy te są wymieniane w Partnerstwach wszystkich krajów wśród priorytetów średnioterminowych. W przypadku zaś niektórych krajów: Bułgarii, Estonii, Litwy, Łotwy i Rumunii zwalczanie przestępczości zostało również wskazane wśród celów na rok 1998, co wskazywałoby, iż UE dostrzega ostrość tego problemu.

Powszechnym problemem jest także korupcja; dotyczy ona również wszystkich 10 krajów stowarzyszonych. W przypadku niektórych (Bułgaria, Litwa, Łotwa i Rumunia) korupcję uznano za problem tak poważny, że zaliczono ją do spraw, z którymi walkę należy podjąć natychmiast.

Pozostałe sprawy III filaru Unii dotyczą w ten lub inny sposób kontroli granic i nadzoru nad przemieszczaniem się osób prywatnych i pracowników. Jak już wspomnieli-

śmy, problem ten znacznie wyprzedza inne i jest jednym z najbardziej interesujących Unię. Należy zwrócić uwagę, że choć prawie wszystkie kraje mają w tej dziedzinie pewne rzeczy do zrobienia w średnim terminie, to jednak większość z nich powinna rozpocząć przygotowania już w roku 1998. Dotyczy to Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii i Węgier, jedynie Słowacja i Słowenia nie mają w tym obszarze spraw do załatwienia w krótkim terminie.

W kilku innych dziedzinach najważniejszą cechą Partnerstw, jaką można zauważyć, jest identyczność tekstowa zaleceń. Autorzy dokumentów posługiwali się zapewne kopiowaniem pierwszej uzgodnionej wersji do pozostałych tekstów. Należy więc zadać pytanie, dlaczego w tak ważnych obszarach jak ochrona środowiska, w znacznej mierze rolnictwo, polityka gospodarcza, rybołówstwo, znaczna część transportu, zatrudnienie i sprawy socjalne oraz cała polityka regionalna i kohezyjna, autorzy dokumentów Partnerstwa postanowili w zasadzie nie dokonywać zróżnicowania między krajami kandydującymi? Nasuwają się tu dwie odpowiedzi.

Po pierwsze, być może autorzy nie dysponowali odpowiednimi, wiarygodnymi danymi, na których mogliby oprzeć swe rekomendacje szczegółowe. Takie przypuszczenie rodzi kwestia ochrony środowiska. Skądinąd wiadomo, że jest to problem wszystkich krajów, które wyszły z systemu komunistycznego. Wiadomo też, że jest to problem trudny, a nade wszystko kosztowny. Ale dane, na których Komisja oparła strategię na rzecz ochrony środowiska w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, budzą wątpliwości<sup>45</sup>. Komisja liczy na to, że państwa kandydujące w niedługim czasie przedstawią własne oceny potrzeb w dziedzinie ochrony środowiska. Jednak zarówno metoda oceny, jak i spór o wysokość potrzebnych środków – przy tak dużych liczbach – to kwestie marginalne, jeśli się deklaruje, że Unia może na ten cel przeznaczyć tylko niewielką część niezbędnych pieniędzy.

Podobnie rzecz się ma z problemami transportu. W tej dziedzinie w znacznej części cele i priorytety również brzmią identycznie, ujawniając niemożność zwiększenia inwestycji. Pieniądze są niezbędne. Partnerstwa nie odpowiadają na pytanie, skąd je wziąć. Omawiając rozdział poświęcony problemom transportu, nie sposób nie zwrócić również uwagi na brak sugestii dla pozostałych państw kandydujących w kwestii lotnictwa (poza przypadkiem Bułgarii). Jednocześnie również bułgarskie Partnerstwo jako jedyne nie postuluje konieczności zmian, restrukturyzacji czy dostosowania przepisów dotyczących transportu kolejowego. Nie sposób ocenić, czy autorzy uznali koleje bułgarskie za tak dobre, czy za zupełnie beznadziejne? A może jest to pomyłka?

Drugą odpowiedź sugeruje problem rolnictwa. W tym przypadku autorzy Partnerstw ograniczyli się do postulowania wprowadzenia Wspólnej Polityki Rolnej (w tym zdolności administracji do implementacji tej polityki) oraz do poprawy jakości produkcji (w tym standardów fitosanitarnych, weterynaryjnych oraz technologii produkcji niektórych towarów żywnościowych). Oprócz nielicznych pojedynczych sugestii szczegółowych (głównie w stosunku do Bułgarii) Partnerstwa ograniczają się do ogólników. Ich realizacja jest niewątpliwie ważna i potrzebna, lecz nie tutaj wydaje się leżeć problem rolnictwa. Problemem jest bowiem sama Wspólna Polityka Rolna i kwestia jej przyszłego kształtu w momencie uzyskania członkostwa przez poszczególne kraje kandydujące. Ponieważ zaś reforma CAP jest właśnie dyskutowana i nie sposób przewidzieć jej kształtu w szczegółowych kwestiach, autorzy zapewne musieli poprzestać na ogólnych wskazówkach dla krajów kandydujących. Tak więc mimo tego, że Partnerstwo jest po-

myślane jako instrument wspomagający przygotowywanie przyszłych członków, w niektórych obszarach (a takim z pewnością jest przede wszystkim związek rolnictwa krajów kandydujących z CAP) niemożliwe okazało się sformułowanie zaleceń szczegółowych. Te pozostają kwestią przyszłości: z jednej strony będą przedmiotem negocjacji członkowskich, z drugiej zaś możliwe staną się dopiero po uzgodnieniu zmian we Wspólnej Polityce Rolnej przez obecne państwa członkowskie.

W obszarze polityki regionalnej i spójności rady Partnerstwa są w zasadzie jednakowe: wszystkie rekomendacje dotyczą tych samych praw, instytucji i implementacji, co pokazuje tabela. W aneksie do Partnerstwa sformułowanym przez Komisję sugestie są jednak zróżnicowane i uwzględniają pewne niuanse. Można je z grubsza podzielić na trzy grupy.

Pierwsza obejmuje rekomendacje wskazujące na konieczność wprowadzenia podstaw prawnych oraz rozwoju struktur administracyjnych i budżetowych, niezbędnych dla przyszłego uczestnictwa danego państwa w programach strukturalnych Unii. W tej grupie znalazła się tylko Bułgaria.

Rekomendacje dla grupy drugiej wskazują na konieczność wprowadzenia prawnych, administracyjnych i budżetowych „ram”. W tej grupie znalazły się: Łotwa, Słowacja, Litwa, Czechy i Słowenia.

Wreszcie w grupie trzeciej Komisja wskazuje na konieczność „dalszego wzmocnienia” lub zakończenia tworzenia procedur, instrumentów i mechanizmów. Znalazły się tu: Węgry, Polska, Rumunia i Estonia.

### **9.3. Specyficzne problemy poszczególnych krajów**

Dzięki tabeli porównującej wszystkie dziesięć Partnerstw mamy możliwość wychwycenia tych problemów krajów kandydujących, które wychodzą poza generalne oczekiwania Unii wobec przyszłych członków. Wydają się one dość pouczające.

Jak wspomniano już przy omawianiu problemów kryteriów politycznych, w tej dziedzinie Słowacja bardzo wyraźnie wyróżnia się spośród innych krajów. Oczekiwania w stosunku do Słowacji w kwestii wypełniania warunków politycznych są następujące: przeprowadzenie w 1998 r. wolnych i uczciwych wyborów prezydenckich i lokalnych, umożliwienie opozycji wzięcia udziału w pracach parlamentu oraz przyjęcie legislacji regulującej sprawy związane z językiem mniejszości narodowych (są to cele krótkoterminowe), a także poszanowanie konstytucji i praw opozycji, gwarancje dla niezależności wymiaru sprawiedliwości oraz generalne wzmocnienie instytucji demokratycznych, w tym przestrzeganie wolności mediów oraz wzmocnienie organizacji pozarządowych (priorytety średnioterminowe). Oczekiwania te były zresztą większe w początkowej fazie kształtowania Partnerstwa. Według oceny strony słowackiej zostały one zredukowane tak pod względem liczby, jak i jakości postulatów, głównie w wyniku krytyki pierwszej wersji tekstu przeprowadzonej przez władze słowackie w toku konsultacji między listopadem a grudniem 1997 r.<sup>46</sup> Pierwsza poufna wersja przekazana do konsultacji w Bratysławie zawierała postulat „rozwiązania, na podstawie rządów prawa, możliwego kryzysu konstytucyjnego w związku z wyborem prezydenta” oraz oczekiwanie „językowe przygotowania sędziów i służby cywilnej” w kontekście przygotowania prawa o używaniu języka mniejszości narodowej<sup>47</sup>.

Polskie rolnictwo, w porównaniu z sektorami rolniczymi pozostałych państw kandydujących, również zostało potraktowane odmiennie. Liczne priorytety i cele w tej dzied-

dzinie występują już wśród zadań krótkoterminowych dla Polski. Rolnictwo innych krajów znajduje się prawie wyłącznie wśród zadań średnioterminowych. Pewne odniesienia do spraw rolnych, takie jak zwrot ziemi i rynek handlu ziemią (Bułgaria), struktura agrarna (Łotwa) i rejestr gruntów (Bułgaria, Rumunia, Słowenia) również występują w przypadku niektórych państw, ale jako cele średnioterminowe. Takie szczególne potraktowanie polskiego rolnictwa wynika z pewnością ze względnych i absolutnych rozmiarów tego sektora i wynikających stąd możliwych problemów w okresie przedakcesyjnym i po uzyskaniu członkostwa. Zdaniem autorów dokumentu, w przypadku Polski wysiłki na rzecz ich rozwiązania należy podjąć już w najbliższym czasie.

Zastanawia też szczególnie potraktowanie Estonii, której jako jedynemu państwu kandydującemu zwrócono uwagę na konieczność zwalczania inflacji, utrzymania tempa wzrostu gospodarczego i zwiększenia zatrudnienia (reformy gospodarcze). Niewątpliwie te same problemy występują we wszystkich lub prawie wszystkich krajach, choć z różnym natężeniem. Ale z pewnością trudno byłoby twierdzić, że wskaźniki gospodarcze Estonii uzasadniałyby takie „wyróżnienie” tego kraju.

#### **9.4. Odniesienia do spraw szczegółowych**

W przypadku kilku krajów standardowa struktura dokumentu Partnerstwa zyskuje specyficzne elementy poprzez umieszczenie odniesień do konkretnych problemów, których ranga została w ten sposób znacznie podniesiona.

Co do Polski, to osobnym podpunktem jest kwestia restrukturyzacji sektora stalowego (do 30 czerwca) oraz kontynuacja restrukturyzacji kopalń węgla. W przypadku Słowenii chodzi o zniesienie ograniczeń w nabywaniu własności przez obywateli UE (ograniczenia w nabywaniu ziemi). Również problemy z elektrowniami atomowymi Słowacji, Bułgarii i Litwy są w Partnerstwach wyraźnie wymieniane. W przypadku elektrowni w Mochovcach (Słowacja) chodzi o standardy bezpieczeństwa, a w przypadku Bohunic – o jej zamknięcie. Kwestie bezpieczeństwa są również poruszone w związku z elektrowniami w Kozłoduju (Bułgaria) i Ignalinie (Litwa). Sprawa słoweńskiej elektrowni atomowej w Krsko i jej bezpieczeństwa (możliwość występowania trzęsień ziemi) została poruszona w osobnym punkcie w liście zadań średnioterminowych dla tego kraju.

Również na zasadzie odejścia od ogólnego języka Partnerstwa, w polskim Partnerstwie wymieniana jest – wśród priorytetów krótkoterminowych – konieczność bardziej skutecznego nadzorowania granicy z Białorusią i Ukrainą.

W przypadku Rumunii w zadaniach krótkoterminowych mówi się o prywatyzacji dwóch banków oraz o konieczności przekształcenia większości *régies autonomes* w przedsiębiorstwa komercyjne.

Zwracają też uwagę pewne podstawowe problemy gospodarcze, na które autorzy wskazują np. w przypadku Bułgarii (zachęty dla inwestycji zagranicznych), Rumunii (wzrost wydajności pracy) i Litwy (dyscyplina finansowa przedsiębiorstw).

## 10. Analiza polskiego Partnerstwa

Polskie Partnerstwo nie wyróżnia się szczególnie na tle pozostałych dziewięciu dokumentów. Należy jednak wskazać pewne cechy wspólne i odmienne, wymienione w kilku miejscach niniejszej analizy.

Po pierwsze, jako jedyny problem z rodzaju politycznych, Partnerstwo dla członkostwa Polski wymienia kwestię równego dostępu do usług publicznych. Zapewne należy to wiązać m.in. z odniesieniem do restrukturyzacji sektora telekomunikacyjnego, w którym dominująca pozycja TP SA jako monopolisty już w Opinii Komisji o wniosku Polski w sprawie członkostwa została uznana za hamulec dalszego postępu gospodarczego oraz za podważenie równości dostępu do usług publicznych.

Po drugie, polskie rolnictwo zostało uznane za wyjątkowo trudne i wymagające szybkich działań, które pozwoliłyby temu sektorowi przygotować się do członkostwa. Dlatego tylko Partnerstwo Polski zawiera w stosunku do rolnictwa postulaty natychmiastowego rozpoczęcia prac już w 1998 r.

Po trzecie, należy zwrócić uwagę, że w rozdziale dotyczącym reform gospodarczych autorzy Partnerstwa przewidzieli dla Polski wyłącznie działania krótkoterminowe. Jeśli założymy, że zalecenia krótkoterminowe wynikają z trzech przesłanek, to znaczy: (1) dotyczą problemów najpilniejszych, (2) trzeba zacząć je realizować od razu, (3) dadzą się stosunkowo szybko zakończyć, to możemy – w kontekście reform gospodarczych, zabierających zwykle dużo czasu – domniemywać, że Polska jest postrzegana przez autorów Partnerstwa jako kraj dość zaawansowany w reformowaniu gospodarki. Dla Polski nie przewidziano działań, których przeprowadzenie byłoby konieczne w perspektywie średnioterminowej. Co nie oznacza, że takie działania nie są niezbędne. Podobną sytuację możemy zaobserwować w przypadku Czech, Estonii i Słowacji. Być może uznano, że kraje te mają dużą zdolność adaptacyjną.

Po czwarte, w rozdziale traktującym o administracji i instytucjach w Partnerstwie Polski napotykamy na nieoczekiwane postulaty skierowane wyłącznie pod adresem naszego kraju: usprawnienie procedur tworzenia prawa w Sejmie oraz zwiększenie zdolności państwa do zbierania podatków. Ta pierwsza uwaga może dotyczyć pewnej niedoskonałości w stwierdzaniu zgodności danego aktu prawnego z prawem europejskim, która to procedura obowiązuje rząd (a więc propozycje ustawodawcze wychodzące z rządu), a nie Sejm. Druga uwaga może dotyczyć konieczności szybszej likwidacji szarej strefy w gospodarce. Ale, podobnie jak w przypadku innych rekomendacji ogólnych, również i tu nasuwa się pytanie, czy tylko Polska ma ten problem w tak dużym stopniu, by usprawiedliwiałyby umieszczenie go wśród wskazówek Partnerstwa?

Po piąte, jeśli chodzi o stopień przygotowania do uczestnictwa w rynku wewnętrznym Unii, to można zauważyć, że Polska – biorąc pod uwagę niedoskonałości tego miernika, jakim jest formuła Partnerstwa przedstawiona syntetycznie w postaci tabeli – nie odbiega szczególnie od pozostałych państw kandydujących. Tę, wydawałoby się, optymistyczną diagnozę osłabia jednak fakt, że właśnie w tym rozdziale zróżnicowanie między krajami kandydującymi wydaje się najmniejsze (oczywiście pomijając te obszary, w których autorzy Partnerstwa nie zastosowali wyraźnego różnicowania i stosowali identyczny tekst, który przyczynił się do podobnego obrazu tabel).

Po szóste, poprzez dopisanie do średnioterminowych zadań Polski postulatu wyjaśnienia prawa regulującego kwestie podatkowe związane z cudzoziemcami mieszkają-



cymi w naszym kraju, Partnerstwo porusza problem, na który rzadko zwraca się uwagę w analizach stanu przygotowania naszego kraju do członkostwa w UE. Jest to jednak problem ważny, który z pewnością nie tworzy sprzyjającego inwestycjom zagranicznym klimatu. Wpisania tego postulatu do Partnerstwa Polski domagała się Francja<sup>48</sup>.

## 11. Podsumowanie

Podsumowanie dokumentu tak wielowarstwowego, dynamicznego, który zapewne w przyszłości będzie podlegał zmianom i uzupełnieniom, jest przedsięwzięciem trudnym. Niewątpliwie, aby sprostać historycznemu, bezprecedensowemu wyzwaniu poszerzenia na wschód, Unia Europejska sięgnęła po bezprecedensowe metody. Szkoda, że środki, jakie zostały oddane do dyspozycji, nie są równie bezprecedensowe. Trudno jednak nie uznać wysiłków Unii na rzecz sprawnego przeprowadzenia poszerzenia. Nie oznacza to, że proces ten będzie trwał krótko. Sprawność w manipulowaniu mechanizmem poszerzenia Unii może również oznaczać sprawność w spowalnianiu samego procesu.

Pomysł Partnerstwa dla członkostwa spotkał się generalnie z pozytywnym przyjęciem. Uznano, że cele konsolidacji pomocy finansowej (bez względu na jej wysokość), określenia priorytetów w procesie dochodzenia do członkostwa oraz zaznajomienie przyszłych partnerów ze sposobami działania i programami UE są pożyteczne. Podczas kongresu Europejskiej Partii Ludowej, największego ugrupowania Parlamentu Europejskiego, stwierdzono, że Partnerstwo to jeden z kluczowych elementów procesu przedakcesyjnego<sup>49</sup>. Podobnego zdania są państwa stowarzyszone, mimo zgłaszania zastrzeżeń do niektórych jego części lub procesu powstawania. Estonia zadeklarowała gotowość wypełniania zaleceń Partnerstwa<sup>50</sup>, podobnie Łotwa<sup>51</sup>. Pozytywną opinię o idei opublikowania Partnerstwa wydał rząd słowacki<sup>52</sup>. Parlament Europejski również wypowiedział się pozytywnie o Partnerstwie, ale skrytykował dokument za nadmierne – w jego opinii – skoncentrowanie na problemach gospodarczych. Zdaniem Parlamentu Europejskiego, należało położyć jeszcze większy nacisk na warunki polityczne: integrację Romów, wolność prasy oraz szybką poprawę funkcjonowania systemów wymiaru sprawiedliwości<sup>53</sup>.

W swym raporcie o Partnerstwie Komisja ds. Unii Europejskiej francuskiego Zgromadzenia Narodowego zwróciła również uwagę, że w procesie poszerzania UE widać specyficzną przepaść informacyjną wśród opinii publicznej krajów członkowskich Unii o ich przyszłych partnerach (i *vice versa*). Francuscy parlamentarzyści proponowali więc jeszcze przed przyjęciem Partnerstwa umieszczenie w jego priorytetach wielu działań (finansowanych częściowo z budżetu Wspólnoty), których celem byłoby lepsze informowanie Europejczyków mieszkających po obu stronach byłego muru berlińskiego<sup>54</sup>. Niestety, pomysłu tego nie przyjęto. Tak więc Partnerstwo milczy w sprawie informowania opinii publicznej o procesie poszerzania Unii. Przyjęte zostało podejście formalne.

Niewątpliwie najbardziej kontrowersyjnym elementem Partnerstwa jest formuła warunkowości, czyli uzależnienia udzielenia pomocy od spełnienia określonych warunków. Mechanizm ten, choć zrozumiały (donator chce mieć pewność, że jego pieniądze są przeznaczane zgodnie z zamierzonymi celami), jest trudny do zastosowania. Interpretacja warunkowości wydaje się bowiem zbyt elastyczna. Wprawdzie tę właśnie swobodę urzędnicy Komisji przedstawiają jako pozytywny aspekt warunkowości, która dzięki temu nie musi być stosowana automatycznie i podlega interpretacji zarówno przez Komisję, jak i przez Radę. Jednak już pierwsze jej zastosowanie w przypadku zmniejszenia środków z funduszu PHARE dla Polski na rok 1998 dowodzi, że mechanizm warunkowości może się stać zbyt kontrowersyjny. Swoboda interpretacyjna pozwala na postawienie Unii zarzutu o wykorzystywanie warunkowości do celów innych niż zapisane w Partnerstwie szybkie przygotowanie krajów kandydujących do członkostwa.

Zarzut ten jest tym bardziej możliwy, że Partnerstwo nie określa relacji między nim samym a negocjacjami w sprawie członkostwa. Wprawdzie wszystkie elementy składowe Partnerstwa, m.in. dotyczące rolnictwa, ochrony środowiska itd., stwierdzają, że w niczym nie określają one warunków prowadzonych negocjacji, jednak samo sformułowanie celów i priorytetów przyjmowania *acquis* w pewnym stopniu determinuje rytm przygotowań do członkostwa. Ponadto Partnerstwo wzywa kraje do przedstawienia ogólnonarodowego programu przyjmowania unijnego *acquis*, mającego określić rozkład etapów przyjmowania dorobku prawnego Wspólnoty, ich implementację, środki przeznaczane na ten cel oraz jednostki administracji odpowiedzialne za realizację tego programu. Tak więc sama formuła Partnerstwa oraz programu przyjmowania wspólnotowego dorobku prawnego z założenia muszą zmniejszać pole manewru, jakie pozostaje do dyspozycji negocjatorów. Po obu stronach zresztą: Partnerstwo potencjalnie ogranicza swobodę negocjatorów Unii oraz państw kandydujących.

Powstaje więc pytanie, co w istocie jest negocjowane w trakcie konferencji międzyrządowych w sprawie przyjęcia nowych państw do Unii? Wydaje się, że formuła Partnerstwa rzuca pewne światło na formułę akcesji, jaka została przyjęta przez Unię na pożytek przyszłego poszerzenia. Partnerstwo byłoby w tej formule narzędziem szybkiego i niekwestionowanego przyjmowania *acquis* do momentu członkostwa. Oznaczałoby to również, że to właśnie Partnerstwo określi, jakie okresy przejściowe będą konieczne. Wynikną one z tego, w których obszarach nie uda się przyjąć *acquis* do momentu członkostwa. Negocjacje zaś służyłyby wyłącznie określeniu czasu trwania przyszłych okresów przejściowych.

Taka formuła akcesji może być pozytywna i korzystna dla obu stron tylko wtedy, gdy okres przedakcesyjny będzie trwał krótko: czas działania Partnerstwa ograniczony, a negocjacje sprawne i krótkie. Wówczas możliwe negatywne skutki przyjęcia maksymalnie dużego ładunku *acquis* bez dostępu do procesu decyzyjnego (a więc bez pełnego członkostwa) byłyby najmniejsze. Jeśli weźmiemy pod uwagę techniczne założenie Agendy 2000, która mówi o przyjęciu pierwszych państw w roku 2002, to wydaje się, że takie intencje przyświecały pomysłodawcom Partnerstwa.

Z powyższych rozważań wynika jeszcze jedna konsekwencja. Szybkość dostosowywania danego państwa kandydującego do członkostwa zależy w znacznej mierze od niego samego, od zdolności jego systemu politycznego, gospodarczego i społecznego do przeprowadzenia niezbędnych działań dostosowawczych. Uwzględniwszy to, należy zwrócić uwagę na fakt, że formuła Partnerstwa powoduje, iż przedłużanie okresu przedakcesyjnego staje się dodatkowym obciążeniem dla państwa kandydującego. Tym samym opcja najgorsza dla państwa stowarzyszonego to opcja „długiego ubiegania się o członkostwo”, co oznacza, że państwo nie tylko długo będzie pozbawione dostępu do wszystkich funduszy pomocowych, jakie wiążą się z członkostwem, ale będzie również poddane presji przyjmowania *acquis* „za darmo” w sensie politycznym, a za ewentualne opóźnienia państwo to będzie „płacić” nieotrzymaniem lub „obciążeniem” części pomocy dostępnej w okresie przedakcesyjnym.

Jeśli jednak konstatację o politycznym uwarunkowaniu tempa dostosowań od wysiłku kraju kandydującego zestawimy z wnioskami dotyczącymi finansów Unii: tylko mała część środków na ochronę środowiska, zwiększenie (zamiast ograniczenia) wydatków na rolnictwo dotychczasowych członków, niewielkie sumy pomocowe w okresie przedakcesyjnym w porównaniu do środków, jakie mogą być dostępne po uzyskaniu

członkostwa, to wówczas możemy dojść do wniosku, że koszty procesu dostosowania do standardów Unii zostały w znacznej mierze sędowane na kandydatów. Członkostwo można uzyskać szybko, ale za cenę, którą muszą zapłacić sami kandydaci.

Wreszcie należy zwrócić uwagę na fakt, że tak daleko posunięta warunkowość, jaka istnieje w Partnerstwie, może mieć dalekosiężne konsekwencje polityczne. Mechanizm ten umożliwia Unii Europejskiej wejście w szczegóły i rytm przemian gospodarczych, politycznych, a w konsekwencji także społecznych, w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Nawet jeśli przyjmimy, że model polityczny w ten sposób nam oferowany jest korzystny, to pojawia się problem odpowiedzialności politycznej za wprowadzane zmiany. Elity polityczne krajów kandydujących zostały tym samym postawione w trudnej sytuacji. Im bardziej proces reform dyktuje mechanizm Partnerstwa, tym większe staje się oczekiwanie składania wszystkich kosztów politycznych tego procesu na „Brukselę”. Może to uruchomić bardzo niekorzystną zmianę w opinii publicznej krajów kandydujących, która będzie powodowała stopniową erozję poparcia dla członkostwa w UE. Prawdopodobnie jedyną metodą uniknięcia tego strategicznie niekorzystnego rozwoju sytuacji jest wzięcie odpowiedzialności politycznej przez polityków Europy Środkowej i Wschodniej na siebie. Ale wówczas kredyt zaufania do nich może się szybko wyczerpać i do głosu mogą dojść partie politycznych skrajności.

## Przypisy

- <sup>1</sup> Patrz: OJ L 85, 20 marca 1998, s. 1.
- <sup>2</sup> Patrz: OJ C 48/18, 13 lutego 1998, s. 18.
- <sup>3</sup> Regulacje Rady dla każdego kraju kandydującego z osobna: 98/159/EC (Węgry), 98/260/EC (Polska), 98/261/EC (Rumunia), 98/262/EC (Słowacja), 98/263/EC (Łotwa), 98/264/EC (Estonia), 98/265/EC (Litwa), 98/266/EC (Bułgaria), 98/267/EC (Czechy), 98/268/EC (Słowenia), OJ L 121, 23 kwietnia 1998, s. 2-50.
- <sup>4</sup> Patrz: Traktat Amsterdamski, „Consolidated version of the Treaty on European Union”, Bruksela, 23 września 1997, CONF/4005/97 Add 1, s. 6 i 45.
- <sup>5</sup> *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Candidate Countries in Central and Eastern Europe on Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe*, Bruksela, maj 1998, COM (98)294.
- <sup>6</sup> Patrz: Komisja Europejska, *Agenda 2000*, vol. I: *For A Stronger and Wider Union*, Strasburg, 15 lipca 1997, DOC/97/6, s. 71.
- <sup>7</sup> Komisja Europejska, *Proposal for a Council Regulation (EC, Euratom) on assistance to the applicant countries in Central and Eastern Europe in framework of the pre-accession strategy*, COM(97) 634 final – 97/0351(CNS), OJ C 48/98, s. 18.
- <sup>8</sup> Komisja Europejska, *Proposal for a Council Regulation (EC) on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy*, COM(98) 150 final – 98/0094(CNS), OJ C 140/98, s. 26.
- <sup>9</sup> *Konkluzje Rady Europejskiej z Luksemburga*, 13 grudnia 1997, DOC/97/24, s. 4.
- <sup>10</sup> Reuter EU Briefing, 3 kwietnia 1998.
- <sup>11</sup> Szerzej na ten temat patrz: Assemble Nationale, Delegation pour l’Union Europeenne, *Rapport d’information sur les partenariats pour l’adhision*, nr 769, Paryż, 6 marca 1998, s. 14–15.
- <sup>12</sup> Komisja Europejska, *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*, „Monitor Integracji Europejskiej”, wydanie specjalne, Warszawa, 1997, s. 68.
- <sup>13</sup> Komisja Europejska, *Enlarging the European Union. Accession Partnerships with the Central and Eastern European Countries*, Bruksela, 27 marca 1998, MEMO/98/21, s. 1.
- <sup>14</sup> Agence Europe, 8 kwietnia 1998.
- <sup>15</sup> Rozporządzenie Rady nr 98/622/EC, OJ L 85, 20 marca 1998, s. 1.
- <sup>16</sup> Regulacje Rady dla każdego kraju kandydującego z osobna: 98/159/EC (Węgry), 98/260/EC (Polska), 98/261/EC (Rumunia), 98/262/EC (Słowacja), 98/263/EC (Łotwa), 98/264/EC (Estonia), 98/265/EC (Litwa), 98/266/EC (Bułgaria), 98/267/EC (Czechy), 98/268/EC (Słowenia), OJ L 121, 23 kwietnia 1998, s. 2-50.
- <sup>17</sup> *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Candidate Countries in Central and Eastern Europe on Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe*, Bruksela, maj 1998, COM (98)294.

- <sup>18</sup> Komisja Europejska, *Enlarging the European Union. Accession Partnerships...*, *op. cit.*, s. 2.
- <sup>19</sup> Artykuł 4 rozporządzenia Rady nr 622/98 brzmi: „Kiedy brakuje jakiegoś elementu koniecznego do kontynuowania udzielania pomocy przedakcesyjnej, a w szczególności gdy nie są przestrzegane zobowiązania zawarte w Układzie Europejskim i/lub niewystarczający jest postęp w wypełnianiu kryteriów kopenhaskich, Rada, działając kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji, może podjąć odpowiednie kroki w odniesieniu do pomocy przedakcesyjnej udzielonej państwu kandydującemu”. OJ L 85, s. 2, 20 marca 1998.
- <sup>20</sup> *White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*, COM(95), 163 final.
- <sup>21</sup> Artykuł 2 rozporządzenia Rady nr 622/90 z 16 marca 1998 r. brzmi: „W następstwie propozycji ze strony Komisji Rada będzie decydować poprzez większość kwalifikowaną o zasadach, priorytetach, pośrednich celach i warunkach zawartych w indywidualnych Partnerstwach dla członkostwa, takich, jakie zostaną przedstawione każdemu krajowi kandydującemu, a także o ważnych zmianach stosowanych do nich”, OJ L 85, s. 2, 20 marca 1998.
- <sup>22</sup> Patrz: Komisja Europejska, propozycja rozporządzenia Rady (WE): *On coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy*, COM(1998) 150 final, 98/0094 (CNS), Bruksela, 18 marca 1998.
- <sup>23</sup> Patrz: Komisja Europejska, *Enlarging the European Union. Accession Partnerships...*, *op. cit.*
- <sup>24</sup> Komisja Europejska, *Explanatory Memorandum. Draft Proposal: Council Regulation for an Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – ISPA*, COM (1998) 138, Bruksela, 18 marca 1998, s. 3.
- <sup>25</sup> Patrz: Komisja Europejska, propozycja rozporządzenia Rady (WE): *On Community Support for Pre-Accession measures for Agriculture and Rural Development in the applicant countries of Central and Eastern Europe in the Pre-Accession Period*, COM(1998) 153 final, 98/0100 (CNS), Bruksela, 18 marca 1998.
- <sup>26</sup> Komisja Europejska, *Agenda 2000*, vol. II, *Reinforcing the Pre-Accession Strategy*, REV2 – 3/7/97, s. 3.
- <sup>27</sup> Steven Weber, *European Union Conditionality*, w: Barry Eichengreen, Jeffrey Frieden, Jrgen von Hagen (red.), *Politics and Institutions in an Integrated Europe*, Springer, Berlin i Heidelberg, 1995, s. 194.
- <sup>28</sup> *Ibidem*, s. 195.
- <sup>29</sup> Patrz raporty Komisji w tej sprawie, np.: *On the Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements Between the Community and Third Countries*, Bruksela, 23 maja 1995, COM(95) 216 final oraz *On the implementation in 1993 of the Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council on human rights, democracy and development, adopted on 28 November 1991*, Bruksela, 23 lutego 1994, COM(94) 42 final.
- <sup>30</sup> *Agenda 2000: For a stronger and wider Union*, komentarz redakcyjny, „Common Market Law Review”, vol. 35, 1998, s. 324.

- <sup>31</sup> Komisja Europejska, *Agenda 2000*, vol. II, *Reinforcing the Pre-Accession Strategy*, REV2 – 3/7/97, s. 10.
- <sup>32</sup> Jędrzej Bielecki, *Komitet nie powinien się chwalić*, „Rzeczpospolita”, 15 maja 1998, s. 9.
- <sup>33</sup> „Common Market Law Review”, *op. cit.*, s. 320.
- <sup>34</sup> *Ibidem*, s. 321.
- <sup>35</sup> *Ibidem*, s. 322.
- <sup>36</sup> *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Candidate Countries in Central and Eastern Europe on Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe*, Bruksela, maj 1998, COM (98)294.
- <sup>37</sup> Komisja Europejska: *Accession Strategies for Environment: Meeting the Challenge of Enlargement with the Candidate Countries in Central and Eastern Europe*, Bruksela, maj 1998, dokument p: 02.031.073.
- <sup>38</sup> Komisja Europejska, *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*, *op. cit.*, s. 61.
- <sup>39</sup> *Accession Strategies for Environment...*, *op. cit.*, s. 2.
- <sup>40</sup> *Ibidem*, s. 4. Komisja wprowadzi odnotowuje, że podstawowe prawo dotyczące bezpieczeństwa nuklearnego zostało już wprowadzone we wszystkich krajach kandydujących, ale podkreśla, że równie niezbędne są wszystkie jego uzupełnienia, w tym również w krajach nie posiadających elektrowni atomowych.
- <sup>41</sup> *Ibidem*, s. 9.
- <sup>42</sup> *EDC Consultants, Compliance costing for approximation of EU environmental legislation in the CEEC*, kwiecień 1997 (wersja internetowa).
- <sup>43</sup> *Accession Strategies for Environment...*, *op. cit.*, s. 6.
- <sup>44</sup> *Guide to the Approximation of the European Union Environment Legislation*, Komisja Europejska, Staff Working Paper, 1997.
- <sup>45</sup> Zob. m.in. krytyczna analiza danych dotyczących kosztów spełniania wymogów *acquis* środowiska naturalnego i metod ich szacowania w: *Environmental Policy and Enlargement*, Briefing no 17, Parlament Europejski, Secretariat Working Party, Task Force „Enlargement”, Luksemburg, 23 marca 1998, PE 167.402, s. 13-15.
- <sup>46</sup> *Information on the Accession Partnership between the Slovak Republic and the European Union*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Słowacji, Information Bulletin SIA, nr 10/1998.
- <sup>47</sup> *Ibidem*.
- <sup>48</sup> *Assemblée Nationale, Rapport d'information...*, *op. cit.*, s. 35.
- <sup>49</sup> *The European Union and Its Enlargement Must Be A Success In the Interest of All Europeans*, rezolucja przyjęta przez XII Kongres Europejskiej Partii Ludowej, Tuluza, 11 listopada 1997.
- <sup>50</sup> *Estonia on its way to an integrated Europe*, Toomas Hendrik Ilves, minister spraw zagranicznych Estonii, wykład na Uniwersytecie Łotewskim, Ryga, 10 marca 1998.
- <sup>51</sup> *Latvia and Estonia: Partners on the Way to Europe*, Valdis Birkavs, minister spraw zagranicznych Łotwy, wykład na Uniwersytecie w Tartu, 7 maja 1998.

- <sup>52</sup> *Information on the Accession Partnership between the Slovak Republic and the European Union*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Słowacji, Information Bulletin SIA, nr 10/1998.
- <sup>53</sup> Reuter EU Briefing, 17 kwietnia 1998.
- <sup>54</sup> *Assemblée Nationale, Rapport d'information...*, *op. cit.*, s. 40.



## **Aneksy**



**Proposal for a Council Regulation (EC, Euratom) on assistance to the applicant countries in Central and Eastern Europe in the framework of the pre-accession strategy**

(98/C 48/09)

COM(97) 634final - 97/0351 (CNS)

(Submitted by the Commission on 19 December 1997)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article 235 thereof,

Having regard to the Treaty establishing the European Atomic Energy Community, and in particular Article 203 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Having regard to the opinion of the European Parliament,

Whereas the economic and political conditions to be fulfilled by the associated Central and East European countries wishing to join the European Union were set out at the European Council meeting in Copenhagen in June 1993; whereas the main difficulties which those countries are encountering in meeting those conditions have been identified in the course of implementing the procedure provided for in Article O of the Treaty on European Union;

Whereas the Heads of State or Government meeting in Amsterdam from 16 to 17 June 1997 reiterated their intention of reinforcing the Union's pre-accession strategy to facilitate the applicants' preparations for accession; whereas for that purpose the Commission presented a package of proposals in this connection Agenda 2000;

Whereas Community assistance in support of the pre-accession strategy should properly be provided within the framework of a partnership with each applicant and such assistance should focus on the abovementioned difficulties;

Whereas it is essential to manage the available financial resources carefully and in line with the priorities arising out of the Commission's opinions on the applications for accession; whereas the Council must be free to decide what principles, priorities and general conditions are to govern the accession partnerships so that the Commission can take those decisions into account when establishing the partnerships;

Whereas Community assistance under the pre-accession strategy should be provided by applying to the countries concerned the aid programmes adopted in accordance with the provisions of the Treaties, and particularly Council Regulation (EEC) No 3906/89 of 18 December 1989 on economic aid to certain Central and East European countries (OJ L 375, 23.12.1989, p. 11.), as last amended by Regulation (EC) No 753/96 (OJ L L03, 26.4.1996, p. 5.); whereas therefore, this Regulation will have no financial implications

Whereas the programming of the financial resources making up Community assistance will be decided in accordance with the procedures set out in the regulations relating to the corresponding financial instruments or programmes;

Whereas the granting of pre-accession assistance is also subject to the application of democratic principles and the rule of law, respect for human rights, and the protection of minorities;

Whereas observance of the obligations laid down in the Europe Agreements is also a pre-condition of Community assistance;

Whereas implementing such accession partnerships is likely to help achieve the Community's objectives; whereas, for this kind of system, the only powers provided for are those in Article 235 of the EC Treaty and Article 203 of the Euratom Treaty.

HAS ADOPTED THIS REGULATION:

*Article 1*

The aid described in Regulation (EEC) No 3906/89, and any other Community assistance granted in line with the pre-accession strategy for countries applying to accede to the European Union, shall be provided as part of an accession partnership within a single framework, covering:

- the priorities, as defined in the analysis of the situation in each country, on which preparations for accession must concentrate in the light of the political and economic obligations incumbent on a Member State,
- the financial resources for helping each applicant to implement the priorities identified during the pre-accession period.

*Article 2*

Acting on a proposal by the Commission, the Council shall decide by qualified majority, before 15 March 1998, what principles, priorities and general conditions, as disclosed by the Commission's opinions on applications for accession, are to govern each accession partnership.

*Article 3*

Under the pre-accession strategy the Community shall provide the kind of assistance that is provided for in the programmes adopted in accordance with the Treaty, and in particular Regulation (EEC) No 3906/89.

On the basis of decisions taken by the Council pursuant to Article 2 of this Regulation, the programming of the financial resources of the assistance granted in the framework of the accession partnerships shall be established in accordance with the procedures set out in the regulations relating to the relevant financial instruments or programmes.

*Article 4*

Any adjustments to the accession partnerships shall be made in accordance with the procedures set out in Articles 2 and/or 3.

*Article 5*

Where a component essential to the continuance of pre-accession assistance is missing, where the principles of democracy, the rule of law, respect for human rights or the protection of minorities are violated, the Council, acting by qualified majority on a proposal from the Commission, may take appropriate steps with regard to any pre-accession assistance granted to an applicant country.

*Article 6*

This Regulation shall enter into force on the third day following its publication in the *Official Journal of European Communities*.

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

---

## I

*(Acts whose publication is obligatory)*

**COUNCIL REGULATION (EC) No 622/98  
of 16 March 1998  
on assistance to the applicant States in the framework of the pre-accession  
strategy, and in particular on the establishment of Accession Partnerships**

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Article 235 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission (OJ C 48, 13. 2. 1998, p. 18.),

Having regard to the opinion of the European Parliament (Opinion delivered on 11 March 1998 /not yet published in Official Journal/),

Whereas the conditions to be fulfilled by the associated central and eastern European States wishing to join the European Union were set out at the European Council meeting in Copenhagen in June 1993; whereas the main difficulties these States are encountering in meeting those conditions are identified in the course of implementing the procedure provided for in Article O of the Treaty on European Union;

Whereas the Heads of State and Government meeting at the European Council in Amsterdam from 16 to 17 June 1997 reiterated their intention of reinforcing the Union's pre-accession strategy to facilitate the applicants' preparations for accession, and whereas the Commission presented a package of proposals in this connection entitled 'Agenda 2000';

Whereas the European Council in Luxembourg stated that the new instrument of Accession Partnerships, to be established after consultation with the applicant States of central and eastern Europe, constitutes the key feature of the enhanced pre-accession strategy in mobilizing within a single framework all forms of Community assistance to the applicants;

Whereas it would be appropriate for European Community assistance within the framework of these Accession Partnerships to focus on the aforementioned difficulties and be guided by defined principles, priorities, intermediate objectives and conditions;

Whereas these Partnerships, and in particular their intermediate objectives, should assist each State in preparing for membership within a framework of economic and social convergence and in developing its national programme for the taking up of the *acquis* as well as a relevant timetable for its implementation;

Whereas it is essential to manage the available financial resources carefully and in line with the priorities arising out of the Commission's opinions on the accession applications and out of the examination of these opinions within the Council;

Whereas Community assistance under the pre-accession strategy should be provided by applying to the States concerned the aid programmes adopted in accordance with the provisions of the Treaties; whereas, therefore, the present Regulation will have no financial implications;

Whereas Community assistance is conditional upon respect of the commitments contained in the Europe Agreements and upon progress towards fulfilment of the Copenhagen criteria;

Whereas the programming of the financial resources making up Community assistance will be decided in accordance with the procedures set out in the Regulations relating to the corresponding financial instruments or programmes:

Whereas it is appropriate for the Council to adopt the principles, priorities, intermediate objectives and conditions applicable to each individual Accession Partnership by 15 March 1998, in order to enable the Commission to establish by the end of 1998 the first of its regular reports on the progress made by each applicant State;

Whereas the role played by the bodies set up under the Europe Agreements is central to ensuring the proper implementation and follow-up of these Accession Partnerships;

Whereas implementing the Accession Partnerships is likely to help achieve the Community objectives; whereas, the Treaty does not provide, for the adoption of this Regulation, powers other than those of Article 235,

HAS ADOPTED THIS REGULATION:

*Article 1*

As part of the enhanced pre-accession strategy, Accession Partnerships shall be established for the applicant States of central and eastern Europe. Each Accession Partnership shall provide a single framework covering:

the priorities, as defined in the analysis of the situation in each State, on which preparations for accession must concentrate in view of the political and economic criteria and the obligations incumbent upon a Member State of the European Union as defined by the European Council,

the financial resources for assisting each applicant State to implement the priorities identified during the pre-accession period.

*Article 2*

Following a proposal by the Commission, the Council shall decide by qualified majority on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the individual Accession Partnerships, as they will be submitted to each applicant State, as well as on subsequent significant adjustments applicable to them.

*Article 3*

This Regulation shall have no financial implications. Under the pre-accession strategy, the Community assistance shall be the assistance provided for in the programmes adopted in accordance with the provisions of the Treaty.

On the basis of decisions taken by the Council pursuant to Article 2, the programming of the financial resources of the assistance granted in the framework of the Accession Partnerships shall be established in accordance with the procedures set out in the Regulations relating to the corresponding financial instruments or programmes.

*Article 4*

Where an element that is essential for continuing to grant pre-accession assistance is lacking, in particular when the commitments contained in the Europe Agreement are not respected and/or progress towards fulfilment of the Copenhagen criteria is insufficient the Council, acting

by a qualified majority on a proposal from the Commission, may take appropriate steps with regard to an re-accession assistance granted to applicant State.

*Article 5*

This Regulation shall enter into force on the third day following that of its publication in the Official Journal of the European Communities.

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

Done at Brussels, 16 March 1998.

*For the Council*  
*The President*  
J. CUNNINGHAM

Contents

I Acts whose publication is obligatory

II Acts whose publication is not obligatory

Council

98/259/EC:

- Council Decision of 30 March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Hungary

98/260/EC:

- Council Decision of 30 March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Poland
- Council Decision of 30 March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with Romania

98/262/EC:

- Council Decision of 30 March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Slovak Republic

98/263/EC:

- Council Decision of 30 March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Latvia

98/264/EC:

- Council Decision of 30 March on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Estonia

98/265/EC:

- Council Decision of 30 March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Lithuania

98/266/EC:

- Council Decision of 30 March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Bulgaria

98/267/EC:

- Council Decision of 30 March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Czech Republic

98/268/EC:

- Council Decision of 30 March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Slovenia

## II

(Acts whose publication is not obligatory)

## COUNCIL

## COUNCIL DECISION

of 30 March 1998

on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Hungary

(98/259/EC)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community,

Having regard to Council Regulation (EC) No 622/98 of 16 March 1998 on assistance to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of accession partnerships (OJ L 85, 20.3.1998, p. 1.), and in particular to Article 2 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Whereas the Luxembourg European Council stated that the accession partnership is a new instrument, the key feature of the enhanced pre-accession strategy;

Whereas Regulation (EC) No 622/98 sets out that the Council shall decide, by a qualified majority and following a proposal from the Commission, on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the individual accession partnerships, as they are submitted to each applicant country, as well as on subsequent significant adjustments applicable to them;

Whereas Community assistance is conditional on the fulfilment of essential elements, and in particular on the respect of the commitments contained in the Europe;

Agreements and on progress towards fulfilment of the Copenhagen criteria; whereas, where an essential element is lacking, the Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission, may take appropriate steps with regard to any pre-accession assistance;

Whereas the Luxembourg European Council decided that the implementation of the accession partnership and progress in adopting the *acquis* will be examined in the Europe Agreement bodies;

Whereas the Commission's opinion presented an objective analysis on the Republic of Hungary's preparations for membership and identified a number of priority areas for further work;

Whereas, in order to prepare for membership, the Republic of Hungary should draw up a national programme for the adoption of the *acquis*; whereas this programme should set out a timetable for achieving the priorities and intermediate objectives established in the accession partnership,

HAS DECIDED AS FOLLOWS:

*Article 1*

In accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98, the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership for the Republic of Hungary are set out in the Annex hereto, which forms an integral part of this Decision.



Article 2

The implementation of the accession partnership will be examined in the Europe Agreement bodies and through the appropriate Council bodies to which the Commission will report regularly.

Article 3

This Decision shall enter into force on the third day following its publication in the *Official Journal of the European Communities*.

Done at Brussels, 30 March 1998.

*For the Council*

*The President*

M. BECKETT

---

## ANNEX

### HUNGARY

#### 1. Objectives

The purpose of the accession partnership is set out in a single framework the priority areas for further work identified in the Commission's opinion on Hungary's application for membership of the European Union, the financial means available to help Hungary implement these priorities and the conditions which will apply to that assistance. The accession partnership will provide a framework for a number of policy instruments which will be used to help the candidate countries in their preparations for membership. These will include, inter alia the national programme for the adoption of the *acquis* to be adopted by Hungary, the joint assessment of economic policy priorities, the pact against organised crime and the internal market road maps. Each of these instruments is different in nature and will be prepared and implemented according to specific procedures. They will not be an integral part of this partnership but the priorities they contain will be compatible with it.

#### 2. Principles

The main priority areas identified for each candidate country relate to their ability to assume the obligations of meeting the Copenhagen criteria which state that membership requires:

- that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities
- the existence of a functioning market economy, as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union,
- the ability to take on the obligations of membership, including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

At its meeting in Madrid, the European Council stressed the need for the candidate countries to adjust their administrative structures to ensure the harmonious operation of Community policies after accession and at Luxembourg, it stressed that incorporation of the *acquis* into legislation is necessary, but not in itself sufficient; it is necessary to ensure that it is actually applied.

#### 3. Priorities and intermediate objectives

The Commission's opinions and the Council's examination of these have highlighted the extent of the efforts which still have to be made in certain areas by the candidate countries to prepare for accession and took the view that none of these countries fully satisfies all of the Copenhagen criteria at the present time. This situation will require the definition of intermediate stages in terms of priorities, each to be accompanied by precise objectives to be set in collaboration with the countries concerned, the achievement of which will condition the degree of assistance granted and the progress of the negotiations under way with some countries and the opening of new negotiations with the others. The priorities and intermediate objectives have been divided into two groups - short and medium term. Those listed under the short term have been selected on the basis that it is realistic to expect that Hungary can complete or take them substantially forward by the end of 1998. In view of the short time span; and taking into account the administrative capacity required to achieve them the number of priorities selected for the short term has been limited. The priorities listed under the medium term are expected to take more than one year to complete although work may and should also begin on them during 1998.

Hungary will be invited to draw up a national programme for the adoption of the *acquis* (NPAA) by the end of March which should set out a timetable for achieving these priorities and intermediate objectives and, where possible and, relevant, indicate the necessary staff and financial resources.

The accession partnership will indicate that Hungary will have to address all issues identified in the opinion. Incorporation of the *acquis* into legislation is not in itself sufficient; it will also be necessary to ensure that it is actually applied to the same standards as those which apply within the Union. In all of the areas listed below there is a need for credible and effective implementation and enforcement of the *acquis*.

Drawing on the analysis of the Commission's opinion and the Council's examination of this, the following short- and medium-term priorities and intermediate objectives have been identified for Hungary.

### 3.1. Short-term (1998)

*Economic reform:* review and update the country's medium-term economic policy priorities within the framework of the Europe Agreement; advance structural reforms (particularly with regard to the health-care system).

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* in particular in the areas of veterinary and phytosanitary controls (particularly as regards facilities at the external borders) environment, customs policy, internal financial control and regional development.

*Internal market:* including certification and standardisation (further alignment of legislative measures and conclusion of a European conformity assessment Agreement), State aid (adoption of legislative framework, definition of role and powers of monitoring authority, enforcement) and increased transparency through improvement of aid inventory. Enforcement of intellectual property rights and further alignment of company law. Complete alignment and increased transparency of public procurement legislation to cover fully utilities sector.

*Justice and home affairs:* implementation of appropriate refugee legislation consistent with 1951 Geneva Convention, development of effective border management.

*Environment:* continue transposition of framework legislation, establishment and commencement of implementation of detailed approximation programmes and implementation strategies related to individual acts. Planning and commencement of implementation of these programmes and strategies.

### 3.2. Medium-term

*Political criteria:* further efforts to improve the integration of the Roma.

*Economic reform:* continue to consolidate the conditions for strong investment growth through the sustained implementation of prudent macroeconomic policies and the advancement of structural reforms.

*Economic policy:* regular review of the joint assessment of economic policy priorities, within the Europe Agreement framework, focusing on satisfying the Copenhagen criteria for membership of the Union and the *acquis* in the area of economic and monetary policy (co-ordination of economic policies, submission of convergence programmes, avoidance of excessive deficits); while Hungary is not expected to adopt the euro immediately on accession, it is expected to pursue policies which aim to achieve real convergence in accordance with the Union's objectives of economic and social cohesion, and nominal convergence compatible with the ultimate goal of adoption of the euro.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* development of anti-fraud unit and state audit office, improved operation of the judicial system, training for the judiciary in Community law and its application; reinforcement of justice and home affairs institutions (ensuring sufficient and properly trained personnel, in particular police, border guards, ministries and courses), reform of customs and tax administrations to ensure readiness to apply the *acquis*, the reinforcement of food control administration and strengthening of the nuclear safety authority.

*Internal market:* including further development of standardisation and conformity assessment bodies and establishment and operation of a market surveillance system, alignment of technical legislation on industrial products, further alignment of competition law, in particular for State aid, reinforcement of monitoring authorities both for competition and State aid, alignment of capital liberalisation, financial services, audiovisual policies and consumer protection, promotion of enterprise development, including small and medium-sized enterprises (SMEs) alignment with the *acquis* in the fields of telecommunications, consumer protection and the internal energy market.

*Justice and home affairs:* including implementation of migration policy and asylum procedures as well as the fight against organised crime (in particular money laundering, drugs and trafficking in human beings) and corruption, alignment of visa policy with that of the Union and completion of alignment on international conventions and clarification of admission provisions for immigrants, notably in view of the Schengen *acquis*.

*Agriculture:* including alignment with the agricultural *acquis* (including veterinary and phytosanitary matters, in particular external border controls), attention to environmental aspects of agriculture and biodiversity. Development of the capacity to implement and enforce the common agricultural policy (CAP), in particular the fundamental management mechanisms and administrative structures to monitor the agricultural mar-

kets and implement structural and rural development measures, adoption and implementation of the veterinary and phytosanitary requirements, upgrading of certain food-processing establishments and testing and diagnostic facilities, restructuring of the agri-food sector.

*Transport:* further efforts on alignment with the acquis in particular on rail and road transport (technical controls), and co provide necessary investment for transport infrastructure, notably extension of trans-European networks.

*Employment and social affairs:* development of appropriate (about-market structures and joint review of employment policies as preparation for participation in Union co-ordination; alignment of labour and occupational health and safety legislation and development of enforcement structures, in particular early adoption of the framework directive on health and safety at work; enforcement of equal opportunities between women and men; further development of active, autonomous social dialogue; further development of social protection, undertake steps to bring public health standards into line with Union norms.

*Environment:* including the development of monitoring and implementation control structures and capacities, continuous planning and implementation of approximation programmes related to individual legal acts. A particular emphasis should be given to waste water, waste management, air pollution, integrated industrial pollution control and risk management. Environmental protection requirements and the need for sustainable development must be integrated into the definition and implementation of national, sectoral policies.

*Regional policy and cohesion:* further strengthen budgetary procedures, financial instruments, monitoring and control mechanisms in order to participate in Union structural programmes after membership.

#### **4. Programming**

The PHARE allocation for the period 1995 for 1997 has totalled ECU 282 million. Subject to the approval of the PHARE budget for the remaining period, the Commission will confirm the allocations for 1998 and 1999. Financial proposals will be submitted to the PHARE Management Communities as provided for in Regulation (EEC) No 3906/89. Joint financing by the applicant countries will be systematically required for all investment projects. Financial assistance from the year 2000 onwards will comprise aid for agriculture and a structural instrument which will give priority to measures similar to the Cohesion Fund.

#### **5. Conditionality**

Community assistance will be conditional on respect by Hungary of its commitments under the Europe Agreement, further steps towards satisfying the Copenhagen criteria and progress in implementing this accession partnership. Failure to respect these general conditions could lead to a decision by the Council on the suspension of financial assistance on the basis of Article 4 of Regulation (EC) No 622/98.

#### **6. Monitoring**

The implementation of the accession partnership will be monitored in the framework of the Europe Agreement. This will begin in 1998 before the Commission presents its first regular report to the Council reviewing the progress made by Hungary including implementation of the accession partnership.

The relevant sections of the accession partnership will be discussed in the appropriate sub-committee. The Association Committee will discuss overall developments, progress and problems in meeting its priorities and intermediate objectives as well as more specific issues referred to it from the sub-committees. The Association Committee will report to the Association Council on the implementation of the accession partnership.

The PHARE Management Committee will ensure that financing decisions are compatible with the accession partnerships.

The accession partnership will be amended as necessary in accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98. The Commission will propose, before the end of 1999 and at regular intervals thereafter, a review of this partnership on which the Council will take a formal decision. These reviews will include consideration of the need to further specify intermediate objectives in the light of the progress made by Hungary in meeting the objectives set out in this partnership.

## COUNCIL DECISION

of 30 March 1998

on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Poland

(98/260/EC)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community,

Having regard to Council Regulation (EC) No 622/98 of 16 March 1998 on assistance to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of accession partnerships (OJ L 85, 20.3.1998, p.1.), and in particular to Article 2 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Whereas the Luxembourg European Council stated that the accession partnership is a new instrument, the key feature of the enhanced pre-accession strategy;

Whereas Regulation (EC) No 622/98 sets out that the Council shall decide, by a qualified majority and following a proposal from the Commission, on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the individual accession partnerships, as they are submitted to each applicant country, as well as on subsequent significant adjustments applicable to them;

Whereas Community assistance is conditional on the fulfilment of essential elements, and in particular on the respect of the commitments contained in the Europe Agreements and on progress towards fulfilment of the Copenhagen criteria; whereas, where an essential element is lacking, the Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission, may take appropriate steps with regard to any pre-accession assistance;

Whereas the Luxembourg European Council decided that the implementation of the accession partnership and progress in adopting the *acquis* will be examined in the Europe Agreement bodies;

Whereas the Commission's opinion presented an objective analysis on the Republic of Poland's preparations for membership and identified a number of priority areas for further work;

Whereas, in order to prepare for membership, the Republic of Poland should draw up a national programme for the adoption of the *acquis*; whereas this programme should set out a timetable for achieving the priorities and intermediate objectives established in the accession partnership,

HAS DECIDED AS FOLLOWS:

### *Article 1*

In accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98, the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership for the Republic of Poland are set out in the Annex hereto, which forms an integral part of this Decision.

### *Article 2*

The implementation of the accession partnership will be examined in the Europe Agreement bodies and through the appropriate Council bodies to which the Commission will report regularly.

*Article 3*

This Decision shall enter into force on the third day following its publication in the *Official Journal of the European Communities*.

Done at Brussels, 30 March 1998.

*For the Council*

*The President*

M. BECKETT

---

## ANNEX

### POLAND

#### 1. Objectives

The purpose of the accession partnership is to set out in a single framework the priority areas for further work identified in the Commission's opinion on Poland's application for membership of the European Union, the financial means available to help Poland implement these priorities and the conditions which will apply to that assistance: The accession partnership will provide a framework for a number of policy instruments which will be used to help the candidate countries in their preparations for membership. These will include *inter alia* the national programme for the adoption of the *acquis* to be adopted by Poland, the joint assessment of economic policy priorities, the pact against organised crime and the internal market road maps. Each of these instruments is different in nature and will be prepared and implemented according to specific procedures. They will not be an integral part of this partnership but the priorities they contain will be compatible with it.

#### 2. Principles

The main priority areas identified for each candidate country relate to their ability to assume the obligations of meeting the Copenhagen criteria which state that membership requires:

- that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities,
- the existence of a functioning market economy, as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union,
- the ability to take on the obligations of membership, including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

At its meeting in Madrid, the European Council stressed the need for the candidate countries to adjust their administrative structures to ensure the harmonious operation of Community policies after accession and at Luxembourg, it stressed that incorporation of the *acquis* into legislation is necessary, but not in itself sufficient; it is necessary to ensure that it is actually applied.

#### 3. Priorities and intermediate objectives

The Commission's opinions and the Council's examination of these have highlighted the extent of the efforts which still have to be made in certain areas by the candidate countries to prepare for accession and took the view that none of these countries fully satisfies all of the Copenhagen criteria at the present time. This situation will require the definition of intermediate stages in terms of priorities, each to be accompanied by precise objectives to be set in collaboration with the countries concerned, the achievement of which will condition the degree of assistance granted and the progress of the negotiations under way with some countries and the opening of new negotiations with the others. The priorities and intermediate objectives have been divided into two groups - short and medium term. Those listed under the short-term have been selected on the basis that it is realistic to expect that Poland can complete or take them substantially forward by the end of 1998. In view of the short time span, and taking into account the administrative capacity required to achieve them, the number of priorities selected for the short term has been limited. The priorities listed under the medium term are expected to take more than one year to complete although work may and should also begin on them during 1998.

Poland will be invited to draw up a national programme for the adoption of the *acquis* (NPAA) by the end of March which should set out a timetable for achieving these priorities and intermediate objectives and, where possible and relevant, indicate the necessary staff and financial resources.

The accession partnership will indicate that Poland will have to address all issues identified in the opinion. Incorporation of the *acquis* into legislation is not in itself sufficient; it will also be necessary to ensure that it is actually applied to the same standards as those which apply within the Union. In all of the areas listed below there is a need for credible and effective implementation and enforcement of the *acquis*.

Drawing on the analysis of the Commission's opinion and the Council's examination of this, the following short and medium-term priorities and intermediate objectives have been identified for Poland.

### 3.1. Short-term (1998)

*Economic reform:* establishment of medium-term economic policy priorities and joint assessment within the framework of the Europe Agreement; acceleration of the privatisation/restructuring of State enterprises (including telecommunications), and the sound development of the financial sector, including acceleration in a transparent manner of banking privatisation and improving bankruptcy proceedings.

*Industrial restructuring:* adoption by 30 June and start of implementation of a viable steel restructuring programme, pursue restructuring in the coal sector.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* in particular improvements in the areas of customs, State aid controls, justice and home affairs ministries and services, financial control, veterinary and phytosanitary controls, (particularly as regards facilities at the external borders), environment, taxation and regional policy.

*Internal market:* including certification and standardisation (further alignment of legislative measures and conclusion of a European conformity assessment agreement), further alignment in the areas of intellectual and industrial property, public procurement and liberalisation of capital movements, the adoption of a law on State aid, and strengthening of monitoring authority, finalisation of State aid inventory.

*Justice and home affairs:* develop more effective border management and control systems in particular of the borders with Belarus and the Ukraine and align visa regimes with the Union.

*Agriculture:* establish a coherent structural and rural development policy; adoption of implementing regulations and implementation and enforcement of veterinary and phytosanitary requirements particularly with regard to the inspection and control arrangements for protecting Community external borders. In particular, upgrading of certain food-processing establishments (milk and meat sectors) and certain testing and diagnostic facilities.

*Environment:* continue transposition of framework legislation, establishment of detailed approximation programmes and implementation strategies related to individual acts. Planning and commencement of implementation of these programmes and strategies.

### 3.2. Medium-term

*Political criteria:* further attention to ensuring equal access to public services.

*Economic policy:* regular review of the joint assessment of economic policy priorities, within the Europe Agreement framework, focusing and satisfying the Copenhagen criteria for membership of the Union and the *acquis* in the area of economic and monetary policy (co-ordination of economic policies, submission of convergence programmes, avoidance of excessive deficits); while Poland is not expected to adopt the euro immediately on accession, it is expected to pursue policies which aim to achieve real convergence in accordance with the Union's objectives of economic and social cohesion, and nominal convergence compatible with the ultimate goal of adoption of the euro.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* development of anti-fraud unit and State audit office, strengthening of financial control capacity; improved operation of the judicial system; training for the judiciary in Community law and its application; reinforcement of justice and home affairs institutions (ensuring sufficient and properly trained personnel, in particular police, border guards, ministries and courts), strengthening of parliamentary law-making procedures, improvement of tax-gathering capacity, reform of customs and tax administrations to ensure readiness to apply the *acquis*, the reinforcement of food control administration.

*Internal market:* including completion of alignment of public procurement legislation, financial services, further development of standardisation and conformity assessment bodies and establishment and operation of a market surveillance system, alignment of technical legislation on industrial products, further improvements in the field of competition (e.g. merger control), efficient enforcement of competition law, audiovisual, property ownership and external frontier control, reinforcement of the anti-trust and State



aid authorities, promotion of enterprise development, including small and medium-sized enterprises (SMEs), alignment with the acquis in the fields of telecommunications, consumer protection and the internal energy market.

*Justice and home affairs:* including development of effective border management and implementation of migration policy and the new asylum system as well as the fight against organised crime (in particular money laundering, drugs and trafficking in human beings) and corruption, alignment of visa policy with that of the Union and completion of alignment on international conventions, implementation of reforms of legislation on aliens, notably in view of the Schengen acquis.

*Agriculture:* including alignment with the agricultural acquis (including veterinary and phytosanitary matters, in particular external border controls), attention to environmental aspects of agriculture and biodiversity, implementation of structural and rural development policy. Development of the capacity to implement and enforce the common agricultural policy (CAP), in particular the fundamental management mechanisms and administrative structures to monitor the agricultural markets and implement structural and rural development measures, adoption and implementation of the veterinary and phytosanitary requirements, upgrading of certain food-processing establishments and testing and diagnostic facilities, restructuring of the agri-food sector

*Fisheries:* development of capacity to implement and enforce the common fisheries policy.

*Transport:* further efforts on alignment with the acquis in particular on road transport (market access, safety rules and taxation) and rail, and to provide necessary investment for transport infrastructure, notably extension of trans-European networks.

*Employment and social affairs:* development of appropriate labour-market structures and joint review of employment policies as preparation for participation in Union co-ordination; alignment of labour and occupational (health and safety legislation and development of enforcement structures in particular early adoption of the framework directive on health and safety at work; enforcement of equal opportunities between women and men; further development of active, autonomous social dialogue; further development of social protection, undertake steps to bring public health standards into line with Union norms.

*Environment:* including the development of monitoring and implementation control structures and capacities, continuous planning and implementation of approximation programmes related to individual legal acts. A particular emphasis should be given to drinking water, waste water, the waste sector, air pollution as well as to large combustion plants. Environmental protection requirements and the need for sustainable development must be integrated into the definition and implementation of national, sectoral policies.

*Regional policy and cohesion:* completion of legal basis, development of administrative structures and budgetary procedures, financial instruments, monitoring and control mechanisms in order to participate in Union structural programmes after membership.

#### **4. Programming**

The PHARE allocation for the period 1995 to 1997 has totalled ECU 526 million. Subject to the approval of the PHARE budget for the remaining period, the Commission will confirm the allocations for 1998 and 1999. Financial proposals will be submitted to the PHARE Management Committee as provided for in Regulation (EEC) No 3906/89. Joint financing by the applicant countries will be systematically required for all investment projects. Financial assistance from the year 2000 onwards will comprise aid for agriculture and a structural instrument which will give priority to measures similar to the Cohesion Fund.

#### **5. Conditionality**

Community assistance will be conditional on respect by Poland of its commitments under the Europe Agreement, further steps towards satisfying the Copenhagen criteria and progress in implementing this accession partnership. Failure to respect these general conditions could lead to a decision by the Council on the suspension of financial assistance on the basis of Article 4 of Regulation (EC) No 622/98.

#### **6. Monitoring**

The implementation of the accession partnership will be monitored in the framework of the Europe Agreement.

This will begin in 1998 before the Commission presents its first regular report to the Council on implementation of the accession partnership.

The relevant sections of the accession partnership will be discussed in the appropriate sub-committee. The Association Committee will discuss overall developments, progress and problems in meeting its priorities and intermediate objectives as well as more specific issues referred to it from the sub-committees. The Association Committee will report to the Association Council on the implementation of the accession partnership.

The PHARE Management Committee will ensure that financing decisions are compatible with the accession partnerships.

The accession partnership will be amended as necessary in accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98. The Commission will propose, before the end of 1999 and at regular intervals thereafter, a review of this partnership, on which the Council will take a formal decision. These reviews will include consideration of the need to further specify intermediate objectives in the light of the progress made by Poland in meeting the objectives set out in this partnership.

---

## COUNCIL DECISION

of 30 March 1998

on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with Romania

(98/261/EC)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community,

Having regard to Council Regulation (EC) No 622/98 of 16 March 1998 on assistance to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of accession partnerships (OJ L 85, 20.3.1998, p.1.), and in particular to Article 2 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Whereas the Luxembourg European Council stated that the accession partnership is a new instrument, the key feature of the enhanced pre-accession strategy;

Whereas Regulation (EC) No 622/98 sets out that the Council shall decide, by a qualified majority and following a proposal from the Commission, on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the individual accession partnerships, as they are submitted to each applicant country, as well as on subsequent significant adjustments applicable to them;

Whereas Community assistance is conditional on the fulfilment of essential elements, and in particular on the respect of the commitments contained in the Europe Agreements and on progress towards fulfilment of the Copenhagen criteria; whereas, where an essential element is lacking, the Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission, may take appropriate steps with regard to any pre-accession assistance;

Whereas the Luxembourg European Council decided that the implementation of the accession partnership and progress in adopting the *acquis* will be examined in the Europe Agreement bodies;

Whereas the Commission's opinion presented an objective analysis on Romania's preparations for membership and identified a number of priority areas for further work;

Whereas, in order to prepare for membership, Romania should draw up a national programme for the adoption of the *acquis*; whereas this programme should set out a timetable for achieving the priorities and intermediate objectives established in the accession partnership,

HAS DECIDED AS FOLLOWS:

### *Article 1*

In accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98, the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership for Romania are set out in the Annex hereto, which forms an integral part of this Decision.

### *Article 2*

The implementation of the accession partnership will be examined in the Europe Agreement bodies and through the appropriate Council bodies to which the Commission will report regularly.

*Article 3*

This Decision shall enter into force on the third day following its publication in the *Official Journal of the European Communities*.

Done at Brussels, 30 March 1998.

*For the Council*

*The President*

M. BECKETT

---

## ANNEX

### ROMANIA

#### 1. Objectives

The purpose of the accession partnership is to set out in a single framework the priority areas for further work identified in the Commission's opinion on Romania's application for membership of the European Union, the financial means available to help Romania implement these priorities and the conditions which will apply to that assistance. The accession partnership will provide a framework for a number of policy instruments which will be used to help the candidate countries in their preparations for membership. These will include inter alia the national programme for the adoption of the *acquis* to be adopted by Romania, the joint assessment of economic policy priorities, the pact against organised crime and the internal market road maps. Each of these instruments is different in nature and will be prepared and implemented according to specific procedures. They will not be an integral part of this partnership but the priorities they contain will be compatible with it.

#### 2. Principles

The main priority areas identified for each candidate country relate to their ability to assume the obligations of meeting the Copenhagen criteria which state that membership requires:

- that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities,
- the existence of a functioning market economy, as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union,
- the ability to take on the obligations of membership, including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

At its meeting in Madrid, the European Council stressed the need for the candidate countries to adjust their administrative structures to ensure the harmonious operation of Community policies after accession and at Luxembourg, it stressed that incorporation of the *acquis* into legislation is necessary, but not in itself sufficient; it is necessary to ensure that it is actually applied.

#### 3. Priorities and Intermediate Objectives

The Commission's opinions and the Council's examination of these have highlighted the extent of the efforts which still have to be made in certain areas by the candidate countries to prepare for accession and took the view that none of these countries fully satisfies all of the Copenhagen criteria at the present time. This situation will require the definition of intermediate stages in terms of priorities, each to be accompanied by precise objectives to be set in collaboration with the countries concerned, the achievement of which will condition the degree of assistance granted and the progress of the negotiations under way with some countries and the opening of new negotiations with the others. The priorities and intermediate objectives have been divided into two groups - short and medium term. Those listed under the short-term have been selected on the basis that it is realistic to expect that Romania can complete or take them substantially forward by the end of 1998. In view of the short time span, and taking into account the administrative capacity required to achieve them, the number of priorities selected for the short term has been limited. The priorities listed under the medium term are expected to take more than one year to complete although work may and should also begin on them during 1998.

Romania will be invited to draw up a national programme for the adoption of the *acquis* (NPAA) by the end of March which should set out a timetable for achieving these priorities and intermediate objectives and, where possible and relevant, indicate the necessary staff and financial resources.

The accession partnership will indicate that Romania will have to address all issues identified in the opinion. Incorporation of the *acquis* into legislation is not in itself sufficient; it will also be necessary to ensure that it is actually applied to the same standards as those which apply within the Union. In all of the areas listed below there is a need for credible and effective implementation and enforcement of the *acquis*.

Drawing on the analysis of the Commission's opinion and the Council's examination of this, the following short- and medium-term priorities and intermediate objectives have been identified for Romania.

### 3.1. Short-term (1998)

*Economic reform:* establishment of medium-term economic policy priorities and joint assessment within the framework of the Europe Agreement; make satisfactory progress on the government's economic reform programme, including the privatisation of two banks, the transformation into commercial companies of most *regies autonomes*, the efficient and transparent implementation of the foreign investment regime, and restructuring/privatisation of a number of large State-owned industrial (e.g. coal and steel) and agricultural' companies (notably by reducing their losses and financial arrears); continue the implementation of the agreements with the international financial institutions.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* adoption of draft law on the civil service and progress in public administration reform, phytosanitary and veterinary controls, particularly as regards facilities at the external borders, the financial sector (strengthening of supervisory bodies of banking, financial services and capital markets), customs; strengthening of financial control and auditing mechanisms and competition, anti-trust and State aid monitoring bodies and environment, begin to set up structures needed for regional and structural policy.

*Internal market:* including the restructuring of the banking sector and the capital markets, the completion of company law reform, including measures for the promotion of enterprise development, and small and medium-sized enterprises (SMEs), foreign direct investment, harmonisation and improved application of indirect taxation harmonisation of public procurement, adoption of a law on State aid and a first State aid inventory. Establishment of standardisation and conformity assessment structures.

*Justice and home affairs:* in particular further efforts to implement measures to combat corruption and organised crime and improve border management.

*Environment:* continue transposition of framework legislation, establishment of detailed approximation programmes and implementation strategies related to individual acts. Planning and commencement of implementation of these programmes and strategies.

### 3.2. Medium-term

*Political criteria:* continuation of child protection reform, further efforts to integrate the Roma, consolidation of protection of individual liberties and improvement of the functioning of the courts.

*Economic reform:* particular attention should be devoted to creating the basis for a sustained increase of productivity and to the further restructuring/privatisation of State-owned enterprises, including banks.

*Economic policy:* regular review of the joint assessment of economic policy priorities, within the Europe Agreement framework, focusing and satisfying the Copenhagen criteria for membership of the Union and the *acquis* in the area of economic and monetary policy (co-ordination of economic policies, submission of convergence programmes, avoidance of excessive deficits); while Romania is not expected to adopt the euro immediately on accession, it is expected to pursue policies which aim to achieve real convergence in accordance with the Union's objectives of economic and social cohesion, and nominal convergence compatible with the ultimate goal of adoption of the euro.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* in particular of a comprehensive public administration reform programme. major efforts to improve public administration including competition, strengthening of internal financial control; improved operation of the judicial system; training for the judiciary in Community law and its application; reinforcement of justice and home affairs institutions (ensuring sufficient and properly trained personnel in particular police, border guards, ministries and courts), reform of customs and tax administrations to ensure readiness to apply the *acquis*, the reinforcement of food control administration, strengthening of the nuclear regulatory authority.

*Internal market:* promotion of enterprise development including SMEs, alignment with the *acquis* in the fields of telecommunications, consumer protection, the internal energy market and audiovisual policies, enforcement of intellectual property rights insurance, competition policy, in particular effective enforcement of competition law, reinforcement of standardisation of conformity assessment structures, establishment of a market surveillance system and alignment of technical legislation on industrial products:

*Justice and home affairs:* improvement of border management systems, capacity to handle asylum and migration questions, alignment of visa policy with that of the Union and completion of alignment on international conventions, fight against organised crime (in particular money laundering, drugs and trafficking in human beings) and corruption, notably in view of the Schengen acquis.

*Agriculture:* including the establishment of a land register and functioning land market, alignment with the agricultural acquis (including veterinary and phycosanitary matters, in particular external border controls), attention to environmental aspects of agriculture and biodiversity. Development of the capacity to implement and enforce the common agricultural policy (CAP), in particular the fundamental management mechanisms and administrative structures to monitor the agricultural markets and implement structural and rural development measures, adoption and implementation of the veterinary and phycosanitary requirements, upgrading of certain food-processing establishments and testing and diagnostic facilities, restructuring of the agri-food sector.

*Fisheries:* development of capacity to implement and enforce the common fisheries policy.

*Transport:* further efforts on alignment with the acquis in particular on maritime, rail and road freight sectors (safety rules and taxation), and to provide necessary investment for transport infrastructure, notably extension of trans-European networks.

*Employment and social affairs:* development of appropriate labour-market structures and joint review of employment policies as preparation for participation in Union co-ordination; alignment of labour and occupational health and safety legislation and development of enforcement structures, in particular early adoption of the framework directive on health and safety, at work; enforcement of equal opportunities between women and men; 'further development of active, autonomous social dialogue; development of adequate social protection, undertake steps to bring public health standards into line with Union norms.

*Environment:* including the development of monitoring and implementation control structures and capacities, continuous planning and implementation of approximation programmes related to individual legal acts. A particular emphasis should be given to the air and water sectors. Environmental protection requirements and the need for sustainable development must be integrated into the definition and implementation of national, sectoral policies.

*Regional policy and cohesion:* complete establishment of legal basis, development of administrative structures and budgetary procedures. Strengthening financial instruments and control mechanisms in order to participate in Union structural programmes after membership.

#### **4. Programming**

The PHARE allocation for the period 1995 to 1997 has totalled ECU 284 million. Subject to the approval of the PHARE budget for the remaining period, the Commission will confirm the allocations for 1998 and 1999. In addition, Romania is eligible for support from the catch-up facility envisaged for 1998. Financial proposals will be submitted to the PHARE Management Committee as provided for in Regulation (EEC) No 3906/89. Joint financing by the applicant countries will be systematically required for all investment projects. Financial assistance from the year 2000 onwards will comprise aid for agriculture and a structural instrument which will give priority to measures similar to the Cohesion Fund.

#### **5. Conditionality**

Community assistance will be conditional on respect by Romania of its commitments under the Europe Agreement, further steps towards satisfying the Copenhagen criteria and progress in implementing this accession partnership. Failure to respect these general conditions could lead to a decision by the Council on the suspension of financial assistance on the basis of Article 4 of Regulation (EC) No 622/98.

#### **6. Monitoring**

The implementation of the accession partnership will be monitored in the framework of the Europe Agreement. This will begin in 1998 before the Commission presents its first regular report to the Council reviewing the progress made by Romania including implementation of the accession partnership.

The relevant sections of the accession partnership will discuss overall developments, progress and problems in meeting its priorities and intermediate objectives as well as more specific issues referred to it from the sub-committees. The Association Committee will report to the Association Council on the implementation of the accession partnership.

To PHARE Management Committee will ensure that financing decisions are compatible with the accession partnerships.

The accession partnership will be amended as necessary in accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98. The Commission will propose, before the end of 1999 and at regular intervals thereafter, a review of this partnership, on the Council will take a formal decision. These reviews will include consideration of the need to further specify intermediate objectives in the light of the progress made by Romania in meeting the objectives set out in this partnership.

---



## COUNCIL DECISION

of 30 March 1998

on the principles, priorities, intermediate objectives and contained in the accession partnership  
with the Slovak Republic

(98/262/EC)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community,

Having regard to Council Regulation (EC) No 622/98 of 16 March 1998 on assistance to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of accession partnerships (OJ L 85, 20.3.1998, p.1.), and in particular to Article 2 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Whereas the Luxembourg European Council stated that the accession partnership is a new instrument, the key feature of the enhanced pre-accession strategy;

Whereas Regulation (EC) No 622/98 sets out that the Council shall decide, by a qualified majority and following a proposal from the Commission, on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the individual accession partnerships, as they are submitted to each applicant country, as well as on subsequent significant adjustments applicable to them;

Whereas Community assistance is conditional on the fulfilment of essential elements, and in particular on the respect of the commitments contained in the Europe Agreements and on progress towards fulfilment of the Copenhagen criteria; whereas, where an essential element is lacking, the Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission, may take appropriate steps with regard to any pre-accession assistance;

Whereas the Luxembourg European Council decided that the implementation of the accession partnership and progress in adopting the *acquis* will be examined in the Europe Agreement bodies;

Whereas the Commission's opinion presented an objective analysis on the Slovak Republic's preparations for membership and identified a number of priority areas for further work;

Whereas, in order to prepare for membership, the Slovak Republic should draw up a national programme for the adoption of the *acquis*; whereas this programme should set out a timetable for achieving the priorities and intermediate objectives established in the accession partnership,

HAS DECIDED AS FOLLOWS:

### *Article 1*

In accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98, the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership for the Slovak Republic are set out in the Annex hereto, which forms an integral part of this Decision.

### *Article 2*

The implementation of the accession partnership will be examined in the Europe Agreement bodies and through the appropriate Council bodies to which the Commission will report regularly.

*Article 3*

This Decision shall enter into force on the third day following its publication in the *Official Journal of the European Communities*.

Done as Brussels, 30 March 1998.

*For the Council*

*The President*

M. BECKETT

## ANNEX

### SLOVAKIA

#### I. Objectives

The purpose of the accession partnership is to set out in a single framework the priority areas for further work identified in the Commission's opinion on Slovakia's application for membership of the European Union, the financial means available to help Slovakia implement these priorities and the conditions which will apply to that assistance. The accession partnership will provide a framework for a number of policy instruments which will be used to help the candidate countries in their preparations for membership. These will include, inter alia, the national programme for the adoption of the *acquis* to be adopted by Slovakia, the joint assessment of economic policy priorities, the pact against organised crime and the internal market road maps. Each of these instruments is different in nature and will be prepared and implemented according to specific procedures. They will not be an integral part of this partnership but the priorities they contain will be compatible with it.

#### 2. Principles

The main priority areas identified for each candidate country relate to their ability to assume the obligations of meeting the Copenhagen criteria which state that membership requires:

- that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities,
- the existence of a functioning market economy, as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union,
- the ability to take on the obligations of membership, including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

At its meeting in Madrid, the European Council stressed the need for the candidate countries to adjust their administrative structures to ensure the harmonious operation of Community policies after accession and at Luxembourg, it stressed that incorporation of the *acquis* into legislation is necessary, but not in itself sufficient; it is necessary to ensure that it is actually applied.

#### 3. Priorities and intermediate objectives

The Commission's opinions and the Council's examination of these have highlighted the extent of the efforts which still have to be made in certain areas by the candidate countries to prepare for accession and took the view that none of these countries fully satisfies all of the Copenhagen criteria at the present time. This situation will require the definition of intermediate stages in terms of priorities, each to be accompanied by precise objectives to be set in collaboration with the countries concerned, the achievement of which will condition the degree of assistance granted and the progress of the negotiations under way with some countries and the opening of new negotiations with the others. The priorities and intermediate objectives have been divided into two groups - short and medium term. Those listed under the short term have been selected on the basis that it is realistic to expect that Slovakia can complete or take them substantially forward by the end of 1998. In view of the short time span, and taking into account the administrative capacity required to achieve them, the number of priorities selected for the short term has been limited. The priorities listed under the medium term are expected to take more than one year to complete although work may and should also begin on them during 1998.

Slovakia will be invited to draw up a national programme for the adoption of the *acquis* (NPAA) by the end of March which should set out a timetable for achieving these priorities and intermediate objectives and, where possible and relevant, indicate the necessary staff and financial resources.

The accession partnership will indicate that Slovakia will have to address all issues identified in the opinion. Incorporation of the *acquis* into legislation is not in itself sufficient; it will also be necessary to ensure that it is actually applied to the same standards as those which apply within the Union. In all of the areas listed below there is a need for credible and effective implementation and enforcement of the *acquis*.

Drawing on the analysis of the Commission's opinion and the Council's examination of this, the following short- and medium term priorities and intermediate objectives have been identified for Slovakia.

### 3.1. Short-term (1998)

*Political criteria:* free and fair presidential, national and local elections in 1998; ensuring effective opposition participation in parliamentary oversight committees and supervisory boards; the adoption of legislative provisions on minority language-use and related implementing measures.

*Economic reform:* establishment of medium-term economic policy priorities and joint assessment within the framework of the Europe Agreement; implementation of policies aimed at tackling internal and external imbalances and sustaining macroeconomic stability; progress on structural reforms, and on privatisation and restructuring of enterprises, finance, banking, and energy intensive heavy industries.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* including the adoption of a civil-service law and development of public administration reform strategy with emphasis on the strengthening of administration dealing with Union accession, institutional strengthening in the area of environment, veterinary and phytosanitary administrations, particularly as regards facilities at the external borders, begin to set up structures needed for regional and structural policy.

*Internal market:* including continued legislative alignment in the fields of standards and certification, State aid (progress towards adoption of a law), intellectual property (alignment of legislation), public procurement (including transparency), bankruptcy and agriculture (veterinary and phytosanitary fields), establishment of standardisation and conformity assessment structures.

*Environment:* continue transposition of framework legislation, establishment and commencement of implementation of detailed approximation programmes and implementation strategies related to individual acts. Planning and commencement of implementation of these programmes and strategies.

### 3.2. Medium-term

*Political criteria:* further steps to ensure respect for the Constitution and rights of the opposition, to guarantee the independence of the judiciary, and to foster and strengthen the functioning of the institutions of democracy non-governmental organisations (NGOs) independence of the media (in particular radio and television) and the policies and institutions protecting the rights of minorities.

*Economic policy:* regular review of the joint assessment of economic policy priorities, within the Europe Agreement framework, focusing and satisfying the Copenhagen criteria for membership of the Union and the acquis in the area of economic and monetary policy (co-ordination of economic policies, submission of convergence programmes, avoidance of excessive deficits). While Slovakia is not expected to adopt the euro immediately on accession, it is expected to pursue policies which aim to achieve real convergence in accordance with the Union's objectives of economic and social cohesion, and nominal convergence compatible with the ultimate goal of adoption of the euro.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* the State audit office, financial control and internal audit functions, customs, banking and financial market supervisory bodies, regional development institutional structures and budgetary mechanisms; improved operation of the judicial system; training for the judiciary in Community law and its application, reinforcement of justice and home affairs institutions (ensuring sufficient and properly trained personnel in particular police, border guards, ministries and courts), strengthen the nuclear safety authority, reform of customs and tax administrations to ensure readiness to apply the acquis, the reinforcement of food control administration.

*Internal market:* including further alignment of legislation in the fields of competition (anti-trust and State aid monitoring and transparency), indirect taxation, intellectual property, (enforcement), financial services, data protection and audiovisual, reinforcement of standardisation and conformity assessment structures, establishment of a market surveillance system and alignment of technical legislation on industrial products, promotion of enterprise development, including small and medium-sized enterprises (SMEs), alignment with the acquis in the fields of telecommunications, consumer protection and the internal energy market.

*Justice and home affairs:* further development and strengthening of JHA institutions (with a view in particular to ensuring the accountability of the police, and the independence of the judiciary), to further devel-

op effective border management; to fight organised crime (in particular money laundering, drugs and trafficking in human beings) and corruption, and to align visa policy with that of the Union and to complete alignment on international conventions, improve capacity to handle asylum and migration questions, notably in view of the Schengen acquis.

*Agriculture:* including alignment with the agricultural acquis (including veterinary and phytosanitary matters, in particular external border controls), attention to environmental aspects of agriculture and biodiversity. Development of the capacity to implement and enforce the common agricultural policy CAP, in particular the fundamental management mechanisms and administrative structures to monitor the agricultural markets and implement structural and rural development measures, adoption and implementation of the veterinary and phytosanitary requirements, upgrading of certain food processing establishment and testing and diagnostic facilities, restructuring of the agri-food sector.

*Energy:* implementing a comprehensive long-term energy strategy based on efficiency and diversification which foresees the alignment to and implementation of Community energy legislation, the completion of Mochovce nuclear power station according to internationally agreed safety principles, and implementation of a realistic programme for the closure of the Bohunice plant.

*Transport:* further efforts on alignment to the acquis in particular on road transport (market access, safety rules and taxation) and rail, and to provide necessary investment for transport infrastructure, notably extension of trans-European networks.

*Employment and social affairs:* development of appropriate labour-market structures and joint review of employment policies as preparation for participation in Union co-ordination of employment policies, alignment of labour and occupational health and safety legislation, in particular early adoption of the framework directive on health and safety at work, further development of an active social dialogue; further development of social protection. enforcement of equal opportunities between women and men, undertake steps to bring public health standards into line with Union norms.

*Environment:* including the development of monitoring and implementation control structures and capacities, continuous planning and implementation of approximation programmes related to individual legal acts. A particular emphasis should be given to air, water and the waste sector as well as the integrated industrial pollution control and risk management. Environmental protection requirements and the need for sustainable development must be integrated into the definition and implementation of national, sectoral policies.

*Regional policy and cohesion:* establishment of legal, administrative and budgetary framework for an integrated regional policy in order to participate in Union structural programmes after membership.

#### **4. Programming**

The PHARE allocation for the period 1995 to 1997 has totalled ECU 95 million. Subject to the approval of the PHARE budget for the remaining period, the Commission will confirm the allocations for 1998 and 1999. In addition, Slovakia is eligible for support from the catch-up facility envisaged for 1998. Financial proposals will be submitted to the PHARE Management Committee as provided for in Regulation (EEC) No 3906/89. Joint financing by the applicant countries will be systematically required for all investment projects. Financial assistance from the year 2000 onwards will comprise aid for agriculture and a structural instrument which will give priority to measures similar to the cohesion fund.

#### **5. Conditionality**

Community assistance will be conditional on respect by Slovakia of its commitments under the Europe Agreement, further steps towards satisfying the Copenhagen criteria and progress in implementing this accession partnership. Failure to respect these general conditions could lead to a decision by the Council on the suspension of financial assistance on the basis of Article 4 of Regulation (EC) No 622/98.

Drawing on the analysis of the Commission's opinion and the Council's examination of this, the following short- and medium-term priorities and intermediate objectives have been identified for Latvia.

### 3.1. Short-term (1998)

*Political criteria:* take measures to facilitate the naturalisation process to better integrate non-citizens including Stateless children and enhance Latvian language training for non-Latvian speakers.

*Economic reform:* establishment of medium-term economic policy priorities and joint assessment within the framework of the Europe Agreement; acceleration of market-based enterprise restructuring, in particular through the completion of the privatisation process; continued strengthening of the banking sector; modernisation of the agriculture sector and establishment of a land and property register.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* further structural reform of public administration is needed and in particular in customs and tax administration, financial control capacity, reinforcement of the agriculture ministry and the establishment of a training strategy for the judiciary, reinforcement of the veterinary and phytosanitary administrations, particularly as regards facilities at external borders, institutional strengthening in the area of environment, begin to set up structures needed for regional and structural policy.

*Internal market:* including further alignment in the areas of intellectual and industrial property rights, public procurement, financial services, competition, State aid and indirect taxation, adoption of a law on State aid and increased transparency through improvement of the aid inventory and reinforcement of the new anti-trust authority.

*Justice and home affairs:* in particular further efforts to implement measures to combat corruption and organised crime and to continue judicial reform.

*Environment:* continue transposition of framework legislation, establishment of detailed approximation programmes and implementation strategies related implementation of these programmes and strategies.

### 3.2. Medium-term

*Political criteria:* accelerated integration of non-citizens by facilitating the naturalisation process including for Stateless children.

*Economic reform:* consolidation of the privatisation process; reinforcement of market-driven restructuring in the enterprise, finance and banking sectors, development of regulatory framework for utilities and financial services, and strengthening of competition policy.

*Economic policy:* regular review of the joint assessment of economic policy priorities, within the Europe Agreement framework, focusing and satisfying the Copenhagen criteria for membership of the Union and the *acquis* in the area of economic and monetary policy (co-ordination of economic policies, submission of convergence programmes, avoidance of excessive deficits); while Latvia is not expected to adopt the euro immediately on accession, it is expected to pursue policies which aim to achieve real convergence in accordance with the Union's objectives of economic and social cohesion, and nominal convergence compatible with the ultimate goal of adoption of the euro..

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* enforcement of Community internal market legislation and establishment of institutions able to implement the Community's regional development programmes and agricultural policy (including statistical capacities) including anti-fraud services, strengthening of the budgetary process and macroeconomic forecasting capacity; improved operation of the judicial system; training for the judiciary in Community law and its application, reinforcement of justice and home affairs institutions (ensuring sufficient and properly trained personnel in particular police, border guards, ministries and courts), reform of customs and tax administrations to ensure readiness to apply the *acquis*, reinforcement of food control administration.

*Internal market:* including alignment of legislation in the fields of customs, audiovisual policies, statistics and financial services, upgrading of standardisation and conformity assessment structures, establishment of

a market surveillance system and alignment of horizontal technical legislation on industrial products, further alignment of competition legislation in particular in the field of State aid, reinforcement of the anti-trust and State aid authorities, promotion of enterprise development, including small and medium-sized enterprises (SMEs), alignment with the *acquis* in the fields of telecommunications, consumer protection and the internal energy market.

*Justice and home affairs:* including development of effective border management in particular on the eastern border, implementation of migration policy and asylum and refugee legislation, alignment of visa policy with that of the Union and completion of alignment on international conventions, continuation of fight against organised crime (in particular money laundering, drugs and trafficking in human beings) and corruption notably in view of the Schengen *acquis*

*Agriculture:* including alignment with the agricultural *acquis* (including veterinary and phytosanitary matters, in particular external border controls) attention to environmental aspects of agriculture and biodiversity, consolidation of land structure and development of a rural policy. Development of the capacity to implement and enforce the common agricultural policy (CAP); in particular the fundamental management mechanisms and administrative structures to monitor the agricultural markets and implement structural and rural development measures, adoption and implementation of the veterinary and phytosanitary requirements, upgrading of certain food-processing establishments and testing and diagnostic facilities, restructuring of the agri-food sector.

*Fisheries:* development of capacity to implement and enforce the common fisheries policy.

*Transport:* further efforts on alignment with the *acquis* in particular on road-freight transport (technical rules and taxation) shipping (safety) and rail transport, and to provide necessary investment for transport infrastructure, notably extension of trans-European networks.

*Employment and social affairs:* development of appropriate labour-market policies and joint review of these policies as preparation for participation in Union co-ordination; alignment of labour and occupational health and safety legislation and development of enforcement structures, in particular early adoption of the framework directive on health and safety at work; enforcement of equal opportunities between women and men; further development of active, autonomous social dialogue; further development of social protection, undertake steps to bring public health standards into line with Union norms.

*Environment:* including the development of monitoring and implementation control structures and capacities, continuous planning and implementation of approximation programmes related to individual legal acts. A particular emphasis should be given to air pollution, drinking water, waste water and the waste sector. Environmental protection requirements and the need for sustainable development must be integrated into the definition and implementation of national, sectoral policies.

*Regional policy and cohesion:* introduce the legal administrative and budgetary framework for a national policy to address regional disparities through an integrated approach, in order to participate in Union structural programmes after membership.

#### 4. Programming

The PHARE allocation for the period 1995 to 1997 has totalled ECU 112 million. Subject to the approval of the PHARE budget for the remaining period, the Commission will confirm the allocations for 1998 and 1999. In addition, Latvia is eligible for support from the catch-up facility envisaged for 1998. Financial proposals will be submitted to the PHARE Management Committee as provided for in Regulation (EEC) No 3906/89. Joint financing by the applicant countries will be systematically required for all investment projects. Financial assistance from the year 2000 onwards will comprise aid for agriculture and a structural instrument which will give priority to measures similar to the Cohesion Fund.

#### 5. Conditionality

Community assistance will be conditional on respect by Latvia of its commitments under the Europe Agreement, further steps towards satisfying the Copenhagen criteria and progress in implementing this accession partnership.

Failure to respect these general conditions could lead to a decision by the Council on the suspension of financial assistance on the basis of Article 4 of Regulation (EC) No 622/98.

## **6. Monitoring**

The implementation of the accession partnership will be monitored in the framework of the Europe Agreement. This will begin in 1998 before the Commission presents its first regular report to the Council reviewing the progress made by Latvia including implementation of the accession partnership.

The relevant sections of the accession partnership will be discussed in the appropriate sub-committee. The Association Committee will discuss overall developments, progress and problems in meeting its priorities and intermediate objectives as well as more specific issues referred to it from the sub-committees. The Association Committee will report to the Association Council on the implementation of the accession partnership.

The PHARE Management Committee will ensure that financing decisions are compatible with the accession partnerships.

The accession partnership will be amended as necessary in accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98. The Commission will propose before the end of 1999 and at regular intervals thereafter, a review of this partnership, on which the Council will take a formal decision. These reviews will include consideration of the need to further specify intermediate objectives in the light of the progress made by Latvia in meeting the objectives set out in this partnership.

---



## COUNCIL DECISION

of 30 March 1998

on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Estonia

(98/264/EC)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community,

Having regard to Council Regulation (EC) No 622/98 of 16 March 1998 on assistance to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of accession partnerships (OJ L 85, 20.3.1998, p.1.), and in particular to Article 2 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Whereas the Luxembourg European Council stated that the accession partnership is a new instrument, the key feature of the enhanced pre-accession strategy;

Whereas Regulation (EC) No 622/98 sets out that the Council shall decide, by a qualified majority and following a proposal from the Commission, on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the individual accession partnerships, as they are submitted to each applicant country, as well as on subsequent significant adjustments applicable to them:

Whereas Community assistance is conditional on the fulfilment of essential elements, and in particular on the respect of the commitments contained in the Europe Agreements and on progress towards fulfilment of the Copenhagen criteria; whereas, where an essential element is lacking, the Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission, may take appropriate steps with regard to any pre-accession assistance;

Whereas the Luxembourg European Council decided that the implementation of the accession partnership and progress in adopting the *acquis* will be examined in the Europe Agreement bodies;

Whereas the Commission's opinion presented an objective analysis on the Republic of Estonia's preparations for membership and identified a number of priority areas for further work;

Whereas, in order to prepare for membership, the Republic of Estonia should draw up a national programme for the adoption of the *acquis*; whereas this programme should set out a timetable for achieving the priorities and intermediate objectives established in the accession partnership,

HAS DECIDED AS FOLLOWS:

### *Article 1*

In accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98, the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership for the Republic of Estonia are set out in the Annex hereto, which forms an integral part of this Decision.

### *Article 2*

The implementation of the accession partnership will be examined in the Europe Agreement bodies and through the appropriate Council bodies to which the Commission will report regularly.

*Article 3*

This Decision shall enter into force on the third day following its publication in the *Official Journal of the European Communities*.

Done at Brussels, 30 March 1998.

*For the Council*

*The President*

M. BECKETT

---

## ANNEX

### ESTONIA

#### 1. Objectives

The purpose of the accession partnership is to set out in a single framework the priority areas for further work identified in the Commission's opinion on Estonia's application for membership of the European Union, the financial means available to help Estonia implement these priorities and the conditions which will apply to that assistance. The accession partnership will provide a framework for a number of policy instruments which will be used to help the candidate countries in their preparations for membership. These will include inter alia the national programme for the adoption of the *acquis* to be adopted by Estonia, the joint assessment of economic policy priorities, the pact against organised crime and the internal market road maps. Each of these instruments is different in nature and will be prepared and implemented according to specific procedures. They will not be an integral part of this partnership but the priorities they contain will be compatible with it.

#### 2. Principles

The main priority areas identified for each candidate country relate to their ability to assume the obligations of meeting the Copenhagen criteria which state that membership requires:

- that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities,
- the existence of a functioning market economy, as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union,
- the ability to take on the obligations of membership, including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

At its meeting in Madrid, the European Council stressed the need for the candidate countries to adjust their administrative structures to ensure the harmonious operation of Community policies after accession and at Luxembourg, is stressed that incorporation of the *acquis* into legislation is necessary, but not in itself sufficient; it is necessary to ensure that it is actually applied.

#### 3. Priorities and intermediate objective

The Commission's opinions and the Council's examination of these have highlighted the extent of the efforts which still have to be made in certain areas by the candidate countries to prepare for accession and to ensure that none of these countries fully satisfies all of the Copenhagen criteria at the present time. This situation will require the definition of intermediate stages in terms of priorities, each to be accompanied by precise objectives to be set in collaboration with the countries concerned, the achievement of which will condition the degree of assistance granted and the progress of the negotiations under way with some countries and the opening of new negotiations with the others. The priorities and intermediate objectives have been divided into two groups - short- and medium-term. Those listed under the short-term have been selected on the basis that it is realistic to expect that Estonia can complete or take them substantially forward by the end of 1998. In view of the short time span, and taking into account the administrative capacity required to achieve them, the number of priorities selected for the short-term has been limited. The priorities listed under the medium-term are expected to take more than one year to complete although work may and should also begin on them during 1998.

Estonia will be invited to draw up a national programme for the adoption of the *acquis* (NPAA) by the end of March which should set out a timetable for achieving these priorities and intermediate objectives and, where possible and relevant, indicate the necessary staff and financial resources.

The accession partnership will indicate that Estonia will have to address all issues identified in the opinion. Incorporation of the *acquis* into legislation is not in itself sufficient; it will also be necessary to ensure that it is actually applied to the same standards as those which apply within the Union. In all of the areas listed below there is a need for credible and effective implementation and enforcement of the *acquis*.

Drawing on the analysis of the Commission's opinion and the Council's examination of this, the following short- and medium-term priorities and intermediate objectives have been identified for Estonia.

### 3.1. Short-term (1998)

*Political criteria:* take measures to facilitate the naturalisation process and to better integrate non-citizens including Stateless children. Enhance Estonian language training for non-Estonian speakers.

*Economic reform:* establishment of medium-term economic policy priorities and joint assessment within the framework of the Europe Agreement; in particular with a view to sustaining the high growth rates of recent years, while reducing inflation and increasing the level of national savings; acceleration of land reform with a view to increase private ownership and introduction of key legislation linked to pension reform.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* in particular as regards regulatory and monitoring bodies and the development of a comprehensive national training strategy for civil servants and developing a strategy and timetable for the consolidation of the various supervisory agencies in the financial sector, strengthen internal financial control, reinforcement of phytosanitary and veterinary administrations, particularly as regards facilities at external borders, institutional strengthening in the area of environment, begin to set up structures needed for regional and structural policy.

*Internal market:* including further alignment in the areas of public procurement, intellectual and industrial property financial services, taxation, technical legislation and competition (especially the transparency of State aid). Adoption of new competition law, covering both anti-trust and State aid, reinforcement of the State aid monitoring authority and the establishment of a first State aid inventory:

*Justice and home affairs:* in particular further efforts to implement measures to combat corruption and organised crime and continue judicial reform.

*Environment:* continue transposition of framework legislation, establishment of detailed approximation programmes and implementation strategies related to individual acts. Planning and commencement of implementation of these programmes and strategies.

### 3.2. Medium-term

*Political criteria:* pursue integration of non-citizens by strengthening Estonian language training for Russian-speakers in primary and secondary schools as well as adult training courses, and by further measures to accelerate the naturalisation process.

*Economic policy:* regular review of the joint assessment of economic policy priorities, within the Europe Agreement framework, focusing on satisfying the Copenhagen criteria for membership of the Union and the *acquis* in the area of economic and monetary policy (co-ordination of economic policies, submission of convergence programmes, avoidance of excessive deficits); while Estonia is not expected to adopt the euro immediately on accession, it is expected to pursue policies which aim to achieve real convergence in accordance with the Union's objectives of economic and social cohesion, and nominal convergence compatible with the ultimate goal of adoption of the euro.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* at central and local level to ensure efficient management of the public sector; special attention should be paid to the budgetary process, internal financial control, statistics, environment and agriculture; improved operation of the judicial system; training for the judiciary in Community law and its application, reinforcement of justice and home affairs institutions (ensuring sufficient and properly trained personnel, in particular police, border guards, ministries and courts) reform of customs and tax administrations to ensure readiness to apply the *acquis*, the reinforcement of food control administration.

*Internal market:* including alignment in particular in public procurement, financial services (banking and insurance rules), intellectual and industrial property and, State aid, data protection, strengthening of securities regulatory bodies, audiovisual and indirect taxation. Upgrading of standardisation and conformity assessment structures, alignment of technical legislation on industrial products and establishment of a market surveillance system. Completion of alignment and effective implementation of competition law and the reinforcement of the competition authorities, promotion of enterprise development, including small and medium-sized enterprises (SMEs), alignment with the *acquis* in the fields of telecommunications, consumer protection and the internal energy market.

*Justice and home affairs:* ratification and application of necessary international legal instruments relevant for the acquis, enhanced border management especially on the eastern border, implementation of migration policy and asylum procedures, alignment of visa policy with that of the Union and completion of alignment on international conventions, enhanced fight against organised crime (in particular money laundering, drugs and trafficking in human beings), notably in view of the Schengen acquis.

*Agriculture:* including alignment with the agricultural acquis (including veterinary and phytosanitary matters, in particular external border controls), attention to environmental aspects of agriculture and biodiversity, completion of the land restitution and land registration process. Development of the capacity to implement and enforce the common agricultural policy (CAP), in particular the fundamental management mechanisms and administrative structures to monitor the agricultural markets and implement structural and rural development measures, adoption and implementation of the veterinary and phytosanitary requirements, upgrading of certain food processing establishments and testing and diagnostic facilities, restructuring of the agri-food sector.

*Fisheries:* development of capacity to implement and enforce the common fisheries policy.

*Transport:* further efforts on alignment with the acquis in particular on road transport (market access, safety rules) and maritime transport (safety) and rail transport, and to provide necessary investment for transport infrastructure, notably extension of trans-European networks.

*Employment and social affairs:* development of appropriate labour-market structures and joint review of employment policies as preparation for participation in Union co-ordination; alignment of labour and occupational health and safety legislation and development of enforcement structures in particular early adoption of the framework directive on health and safety at work; enforcement of equal opportunities between women and men; further development of active autonomous social dialogue; further development of social protection, undertake steps to bring public health standards into line with Union norms.

*Environment:* including the development of monitoring and implementation control structures and capacities, continuous planning and implementation of approximation programmes related to individual legal acts. A particular emphasis should be given to air pollution, the water, and waste sector, including radioactive waste. Environmental protection requirements and the need for sustainable development must be integrated into the definition and implementation of national, sectoral policies.

*Regional policy and cohesion:* further develop the legal administrative and budgetary framework for a national policy to address regional disparities through an integrated approach. in order to participate in Union structural programmes after membership.

#### **4. Programming**

The PHARE allocation for the period 1995 to 1997 has totalled ECU 90 million. Subject to the approval of the PHARE budget for the remaining period, the Commission will confirm the allocations for 1998 and 1999. Financial proposals will be submitted to the PHARE Management Committee as provided for in Regulation (EEC) No 3906/89. Joint financing by the applicant countries will be systematically required for all investment projects. Financial assistance from the year 2000 onwards will comprise aid for agriculture and a structural instrument which will give priority to measures similar to the Cohesion Fund.

#### **5. Conditionality**

Community assistance will be conditional on respect by Estonia of its commitments under the Europe Agreement, further steps towards satisfying the Copenhagen criteria and progress in implementing this accession partnership. Failure to respect these general conditions could lead to a decision by the Council on the suspension of financial assistance on the basis of Article 4 of Regulation (EC) No 622/98.

#### **6. Monitoring**

The implementation of the accession partnership will be monitored in the framework of the Euro Agreement. This will begin in 1998 before the Commission presents its first regular report to the Council reviewing the progress made by Estonia including implementation of the accession partnership.

The relevant sections of the accession partnership will be discussed in the appropriate sub-committee. The Association Committee will discuss overall developments, progress and problems in meeting its priorities and intermediate objectives as well as more specific issues referred to it from the sub-committees. The Association Committee will report to the Association Council on the implementation of the accession partnership.

The PHARE Management Committee will ensure that financing decisions are compatible with the accession partnerships.

The accession partnership will be amended as necessary in accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98. The Commission will propose before the end of 1999 and at regular intervals thereafter, a review of this partnership, on which the Council will take a formal decision. These reviews will include consideration of the need to further specify intermediate objectives in the light of the progress made by Estonia in meeting the objectives set out in this partnership.

---

## COUNCIL DECISION

of 30 March 1998

on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Lithuania

(98/265/EC)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community,

Having regard to Council Regulation (EC) No 622/98 of 16 March 1998 on assistance to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of accession partnerships (OJ L 85, 20.3.1998, p.1.), and in particular to Article 2 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission ,

Whereas the Luxembourg European Council stated that the accession partnership is a new instrument, the key feature of the enhanced pre-accession strategy;

Whereas Regulation (EC) No 622/98 sets out that the Council shall decide, by a qualified majority and following a proposal from the Commission, on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the individual accession partnerships, as they are submitted to each applicant country, as well as on subsequent significant adjustments applicable to them;

Whereas Community assistance is conditional on the fulfilment of essential elements, and in particular on the , respect of the commitments contained in the Europe Agreements and on progress towards fulfilment of the Copenhagen criteria; whereas, where an essential element is lacking, the Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission, may take appropriate steps with regard to any pre-accession assistance

Whereas the Luxembourg European Council decided that the implementation of the accession partnership and progress in adopting the *acquis* will be examined in the Europe Agreement bodies;

Whereas the Commission's opinion presented an objective analysis on the Republic of Lithuania's preparations for membership and identified a number of priority areas for further work;

Whereas, in order to prepare for membership, the Republic of Lithuania should draw up a national programme for the adoption of the *acquis*; whereas this programme should set out a timetable for achieving the priorities and intermediate objectives established in the accession partnership,

HAS DECIDED AS FOLLOWS:

### *Article 1*

In accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98, the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership for the Republic of Lithuania are set out in the Annex hereto, which forms an integral part of this Decision.

### *Article 2*

The implementation of the accession partnership will be examined in the Europe Agreement bodies and through the appropriate Council bodies to which the Commission will report regularly.

*Article 3*

This Decision shall enter into force on the third day following its publication in the *Official Journal of the European Communities*.

Done at Brussels, 30 March 1998

*For the Council*

*The President*

M. BECKETT

---



## ANNEX

### LITHUANIA

#### 1. Objectives

The purpose of the accession partnership is to set out in a single framework the priority areas for further work identified in the Commission's opinion on Lithuania's application for membership of the European Union, the financial means available to help Lithuania implement these priorities and the conditions which will apply to that assistance. The accession partnership will provide a framework for a number of policy instruments which will be used to help the candidate countries in their preparations for membership. These will include inter alia the national programme for the adoption of the *acquis* to be adopted by Lithuania, the joint assessment of economic policy priorities, the Pact against organised crime and the internal market road maps. Each of these instruments is different in nature and will be prepared and implemented according to specific procedures. They will not be an integral part of this partnership but the priorities they contain will be compatible with it.

#### 2. Principles

The main priority areas identified for each candidate country relate to their ability to assume the obligations of meeting the Copenhagen criteria which state that membership requires:

- that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities,
- the existence of a functioning market economy, as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union,
- the ability to take on the obligations of membership, including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

At its meeting in Madrid, the European Council stressed the need for the candidate countries to adjust their administrative structures to ensure the harmonious operation of Community policies after accession and at Luxembourg, it stressed that incorporation of the *acquis* into legislation is necessary, but not in itself sufficient; it is necessary to ensure that it is actually applied.

#### 3. Priorities and intermediate objectives

The Commission's opinions and the Council's examination of these have highlighted the extent of the efforts which still have to be made in certain areas by the candidate countries to prepare for accession and took the view that none of these countries fully satisfies all of the Copenhagen criteria at the present time. This situation will require the definition of intermediate stages in terms of priorities, each to be accompanied by precise objectives to be set in collaboration with the countries concerned, the achievement of which will condition the degree of assistance granted and the progress of the negotiations under way with some countries and the opening of new negotiations with the others. The priorities and intermediate objectives have been divided into two groups - short and medium-term. Those listed under the short term have been selected on the basis that it is realistic to expect that Lithuania can complete or take them substantially forward by the end of 1998. In view of the short span and taking into account the administrative capacity required to achieve them, the number of priorities selected for the short term has been limited. The priorities listed under the medium term are expected to take more than one year to complete although work may and should also begin on them during 1998.

Lithuania will be invited to draw up a national programme for the adoption of the *acquis* (NPAA) by the end of March which should set out a timetable for achieving these priorities and intermediate objectives and, where possible and relevant, indicate the necessary staff and financial resources.

The accession partnership will indicate that Lithuania will have to address all issues identified in the opinion. Incorporation of the *acquis* into legislation is not in itself sufficient; it will also be necessary to ensure that it is actually applied to the same standards as those which apply within the Union. In all of the areas listed below there is a need for credible and effective implementation and enforcement of the *acquis*.

Drawing on the analysis of the Commission's opinion and the Council's examination of this, the following short- and medium-term priorities and intermediate objectives have been identified for Lithuania.

### 3.1. Short-term (1998)

*Economic reform:* establishment of medium-term economic policy priorities and joint assessment within the framework of the Europe Agreement; acceleration of large-scale privatisation and progress towards the restructuring of the banking, energy and agri-food sectors, enforcement of financial discipline for enterprises.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* in particular major efforts on public administration reform, border control, customs, taxation and finance, as well as preparation of training strategy for civil servants and the judiciary, veterinary and phytosanitary administrations, particularly as regards facilities at the external borders, institutional strengthening in the area of environment, begin to set up structures needed for regional and structural policy.

*Internal market:* including further alignment in the areas of intellectual and industrial property, public procurement, financial services, phytosanitary and veterinary administration, and upgrading of independent standardisation and conformity assessment structures. Adoption of new competition law and establishment of transparent State aid inventory.

*Justice and home affairs:* in particular further efforts to implement measures to combat corruption and organised crime and improve border management in facilities for refugee reception.

*Environment:* continue transposition of framework legislation, establishment and commencement of implementation of detailed approximation programmes and implementation strategies related to individual acts. Planning and commencement of implementation of these programmes and strategies.

*Energy:* in particular establishing a comprehensive, long-term, energy strategy and decommissioning plan for the nuclear power plant Ignalina according to commitments entered into in the Nuclear Safety Account Agreement.

### 3.2. Medium term

*Economic reform:* consolidate the privatisation process and restructuring of the banking, energy and agri-food sectors and align legal framework (bankruptcy and competition legislation, simplification of business regulations including licensing).

*Economic policy:* regular review of the joint assessment of economic policy priorities, within the Europe Agreement framework, focusing on satisfying the Copenhagen criteria for membership of the Union and the *acquis* in the area of economic and monetary policy (co-ordination of economic policies, submission of convergence programmes, avoidance of excessive deficits) while Lithuania is not expected to adopt the euro immediately on accession, it is expected to pursue policies which aim to achieve real convergence in accordance with the Union's objectives of economic and social cohesion, and nominal convergence compatible with the ultimate goal of adoption of the euro.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* development of anti-fraud unit and State audit office and of budget and financial control mechanisms; improved operation of the judicial system; training for the judiciary in Community law and its application; reinforcement of justice and home affairs institutions (ensuring sufficient and properly trained personnel, in particular police, border guards, ministries and courts), strengthening of the nuclear safety authority, reform of customs and tax administrations to ensure readiness to apply the *acquis*, the reinforcement of food control administration.

*Internal market:* including alignment of capital liberalisation, public procurement legislation, audiovisual policies, indirect taxation and statistics, further alignment and effective enforcement of competition law, in particular State aid control; reinforcement of competition authorities; upgrading of standardisation and conformity assessment structures, establishment of a market surveillance system and alignment of horizontal technical legislation on industrial products, promotion of enterprise development, including small and medium-sized enterprises (SMEs), alignment with the *acquis* in the fields of telecommunications, consumer protection and the internal energy market.

*Justice and home affairs:* development of effective border management, fight against organised crime (in particular money laundering, drugs and trafficking in human beings) and corruption, alignment of visa policy with that of the Union and completion of alignment on international conventions, implementation of migration policy and asylum procedures notably in view of the Schengen acquis.

*Agriculture:* including alignment with the agricultural acquis (including veterinary and phytosanitary matters, in particular external border controls), attention to environmental aspects of agriculture and biodiversity, completion of land registration and establishment of a functioning land market. Development of the capacity to implement and enforce the common agricultural policy (CAP), in particular the fundamental management mechanisms and administrative structures to monitor the agricultural markets and implement structural and rural development measures, adoption and implementation of the veterinary and phytosanitary requirements upgrading of certain food-processing establishments and testing and diagnostic facilities, restructuring of the agri-food sector.

*Fisheries:* development of capacity to implement and enforce the common fisheries policy.

*Energy:* implementation of a comprehensive energy strategy based on efficiency and diversification, including respect of nuclear safety standards and realistic nuclear power plant closure commitments (NSA).

*Transport:* further efforts on alignment with the acquis, in particular on maritime (safety) and road and rail transport, and to provide necessary investment for transport infrastructure, notably extension of trans-European networks.

*Employment and social affairs:* development of appropriate labour-market structures and joint review of employment policies as preparation for participation in Union co-ordination of employment policies, alignment of labour and occupational health and safety legislation, in particular early adoption of the framework directive on health and safety at work; further development of an active social dialogue; further development of social protection; enforcement of equal opportunities between women and men, undertake steps to bring public health standards into line with Union norms.

*Environment:* including the development of monitoring and implementation control structures and capacities, continuous planning and implementation of approximation programmes related to individual legal acts. A particular emphasis should be given to air pollution, drinking water and the waste sector as well as nuclear safety. Environmental protection requirements and the need for sustainable development must be integrated into the definition and implementation of national, sectoral policies.

*Regional policy and cohesion:* introduce the legal administrative and budgetary framework for a national policy to address regional disparities through an integrated approach, in order to participate in Union structural programmes after membership.

#### **4. Programming**

The PHARE allocation for the period 1995 to 1997 has totalled ECU 145 million. Subject to the approval of the PHARE budget for the remaining period, the Commission will confirm the allocations for 1998 and 1999. In addition Lithuania is eligible for support from the catch-up facility envisaged for 1998. Financial proposals will be submitted to the PHARE Management Committee as provided for in Regulation (EEC) No 3906/89. Joint financing by the applicant countries will be systematically required for all investment projects. Financial assistance from the year 2000 onwards will comprise aid for agriculture and a structural instrument which will give priority to measures similar to the Cohesion Fund.

#### **5. Conditionality**

Community assistance will be conditional on respect by Lithuania of its commitments under the Europe Agreement, further steps towards satisfying the Copenhagen criteria and progress in implementing this accession partnership. Failure to respect these general conditions could lead to a decision by the Council on the suspension of financial assistance on the basis of Article 4 of Regulation (EC) No 622/98.

#### **6. Monitoring**

The implementation of the accession partnership will be monitored in the framework of the Europe Agreement.

This will begin in 1998 before the Commission presents its first regular report to the Council reviewing the progress made by Lithuania including implementation of the accession partnership.

The relevant sectors of the accession partnership will be discussed in the appropriate sub-committee. The Association Committee will discuss overall developments, progress and problems in meeting its priorities and intermediate objectives as well as more specific issues referred to it from the sub-committees. The Association Committee will report to the Association Council on the implementation of the accession partnership.

The PHARE Management Committee will ensure that financing decisions are compatible with the accession partnerships.

The accession partnership will be amended as necessary in accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98. The Commission will propose, before that end of 1999 and at regular intervals thereafter, a review of this partnership, on which the Council will take a formal decision. These reviews will include consideration of the need to further specify intermediate objectives in the light of the progress made by Lithuania in meeting the objectives set out in this partnership.

---

## COUNCIL DECISION

of 30 March 1998

on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Bulgaria

(98/266/EC)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community,

Having regard to Council Regulation (EC) No 622/98 of 16 March 1998 on assistance to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of accession partnerships, (OJ L 85, 20.3.1998, p.1.) and in particular to Article 2 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Whereas the Luxembourg European Council stated that the accession partnership is a new instrument, the key feature of the enhanced pre-accession strategy;

Whereas Regulation (EC) No 622/98 sets out that the Council shall decide, by a qualified majority and following a proposal from the Commission, on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the individual accession partnerships, as they are submitted to each applicant country, as well as on subsequent significant adjustments applicable to them;

Whereas Community assistance is conditional on the fulfilment of essential elements, and in particular on the respect of the commitments contained in the Europe Agreements and on progress towards fulfilment of the Copenhagen criteria; whereas, where an essential element is lacking, the Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission, may take appropriate steps with regard to any pre-accession assistance;

Whereas the Luxembourg European Council decided that the implementation of the accession partnership and progress in adopting the *acquis* will be examined in the Europe Agreement bodies;

Whereas the Commission's opinion presented an objective analysis on the Republic of Bulgaria's preparations for membership and identified a number of priority areas for further work;

Whereas, in order to prepare for membership, the Republic of Bulgaria should draw up a national programme for the adoption of the *acquis*; whereas this programme should set out a timetable for achieving the priorities and intermediate objectives established in the accession partnership,

HAS DECIDED AS FOLLOWS:

### *Article 1*

In accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98, the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership for the Republic of Bulgaria are set out in the Annex hereto, which forms an integral part of this Decision.

### *Article 2*

The implementation of the accession partnership will be examined in the Europe Agreement bodies and through the appropriate Council bodies to which the Commission will report regularly.

*Article 3*

This Decision shall enter into force on the third day following its publication in the *Official Journal of the European Communities*.

Done at Brussels, 30 March 1998.

*For the Council*

*The President*

M. BECKETT

---

## ANNEX

### BULGARIA

#### 1. Objectives

The purpose of the accession partnerships is to set out in a single framework the priority areas for further work identified in the Commission's opinion on Bulgaria's application for membership of the European Union, the financial means available to help Bulgaria implement these priorities and the conditions which will apply to that assistance. The accession partnership will provide a framework for a number of policy instruments which will be used to help the candidate countries in their preparations for membership. These will include inter alia the National Programme for the Adoption of the *acquis* to be adopted by Bulgaria the joint assessment of economic policy priorities, the pact against organised crime and the internal market road maps. Each of these instruments is different in nature and will be prepared and implemented according to specific procedures. They will not be an integral part of this partnership but the priorities they contain will be compatible with it.

#### 2. Principles

The main priority areas identified for each candidate country relate to their ability to assume the obligations of meeting the Copenhagen criteria which state that membership requires:

- that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities,
- the existence of a functioning market economy, as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union,
- the ability to take on the obligations of membership, including adherence to the aims of political, economic and monetary, Union.

At its meeting in Madrid, the European Council stressed the need for the candidate countries to adjust their administrative structures to ensure the harmonious operation of Community policies after accession and at Luxembourg, it stressed that incorporation of the *acquis* into legislation is necessary, but not in itself sufficient; it is necessary to ensure that it is actually applied.

#### 3. Priorities and intermediate objectives

The Commission's opinions and the Council's examination of these have highlighted the extent of the efforts which still have to be made in certain areas by the candidate countries to prepare for accession and took the view that none of these countries fully satisfies all of the Copenhagen criteria at the present time. This situation will require the definition of intermediate stages in terms of priorities, each to be accompanied by precise objectives to be set in collaboration with the countries concerned, the achievement of which will condition the degree of assistance granted and the progress of the negotiations under way with some countries and the opening of new negotiations with the others. The priorities and intermediate objectives have been divided into two groups - short and medium-term. Those listed under the short term have been selected on the basis that it is realistic to expect that Bulgaria can complete or take them substantially forward by the end of 1998. In view of the short time span, and taking into account the administrative capacity required to achieve them the number of priorities selected for the short term has been limited. The priorities listed under the medium-term are expected to take more than one year to complete although work may and should also begin on them during 1998.

Bulgaria will be invited to draw up a national programme for the adoption of the *acquis* (NPAA) by the end of March which should set out a timetable for achieving these priorities and intermediate objectives and, where possible and relevant, indicate the necessary staff and financial resources.

The accession partnership will indicate that Bulgaria will have to address all issues identified in the opinion. Incorporation of the *acquis* into legislation is not in itself sufficient; it will also be necessary to ensure that it is actually applied to the same standards as those which apply within the Union. In all of the areas listed below there is a need for credible and effective implementation and enforcement of the *acquis*.

Drawing on the analysis of the Commission's opinion and the Council's examination of this, the following short- and medium-term priorities and intermediate objectives have been identified for Bulgaria.

### 3.1. Short-term (1998)

*Economic reform:* establishment of medium-term economic policy priorities and joint assessment within the framework of the Europe Agreement; pursuit of the programme launched by the government, including transparent privatisation of State enterprises and banks and restructuring measures in industry, financial sector and agriculture and measures to encourage increased foreign direct investment.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* adoption of the draft civil-service law and progress in public administration reform as well as institutional strengthening in the areas of internal financial control capacity environment customs policy, reinforcement of phytosanitary and veterinary administrations, particularly as regards facilities at external borders, begin to set up structures needed for regional and structural policy.

*Internal market:* further alignment including in the areas of intellectual and industrial property rights (strengthening of enforcement of protection), financial services, taxation the adoption of the necessary legislative framework for State aid monitoring and the establishment of a first State aid inventory, the adoption of a new competition law.

*Justice and home affairs:* concrete steps to combat corruption and organised crime and improve border management.

*Environment:* continue transposition of framework and horizontal legislation, establishment of implementation of detailed approximation programmes and implementation strategies related to individual acts. Planning and commencement of implementation of these programmes and strategies.

*Energy:* in particular establishing a comprehensive, long-term energy strategy and respect of nuclear safety standards and realistic closure commitments for certain units are entered into in the Nuclear Safety Account Agreement.

### 3.2. Medium - term

*Political criteria:* further efforts to integrate the Roma and consolidation of protection of individual liberties.

*Economic reform:* complete the privatisation process. Strengthen market economy institutions.

*Economic policy:* regular review of the joint assessment. of economic policy priorities, within the Europe Agreement framework, focusing and satisfying the Copenhagen criteria for membership of the Union and the acquis in the area of economic and monetary policy co-ordination of economic policies, submission of convergence programmes, avoidance of excessive deficits); while Bulgaria is not expected to adopt the euro immediately on accession, it is expected to pursue policies which aim to achieve real convergence in accordance with the Union's objectives of economic and social cohesion, and nominal convergence compatible with the ultimate goal of adoption of the euro.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* completion of reform at all levels, including training for civil servants; improved operation of the judicial system, training for the judiciary in Community law and its application; further development of the National Audit Office and internal financial control structures; establishment of anti-trust and State aid monitoring bodies; improvements in accounting, auditing and statistics and strengthening nuclear regulatory authority; reinforcement of justice and home affairs institutions (ensuring sufficient and properly trained personnel, in particular police, border guards, ministries and courses), reform of customs and tax administrations to ensure readiness to apply the acquis. and the reinforcement of food control administration.

*Internal market:* including alignment of competition policy, State aid, customs, taxation, audio-visual policies, public procurement legislation (including transparency), upgrading of standardisation, conformity assessment structures and establishment of a market surveillance system and harmonisation of technical legislation on industrial standards. Further alignment of competition law and effective enforcement of competition laws, reinforcement of competition authorities promotion of enterprise development. including small and medium-sized enterprises. (SME's), alignment with the acquis in the fields of telecommunications, consumer protection and the internal energy market.



*Justice and home affairs:* development of effective border management and frontier control systems, implementation of migration policy and the new asylum procedures, alignment of visa policy with that of the Union and completion of alignment on international conventions, as well as the fight against organised crime (in particular money laundering, drugs and trafficking in human beings) and corruption, notably in view of the Schengen acquis.

*Agriculture:* including the land restitution process and establishment of a land register and functioning land market alignment with the agricultural acquis (including veterinary and phytosanitary matters, in particular external border controls), attention to environmental aspects of agriculture and biodiversity. Development of the capacity to implement and enforce the common agricultural policy (CAP), in particular the fundamental management mechanisms and administrative structures to monitor the agricultural markets and implement structure and rural development measures, adoption and implementation of the veterinary and phytosanitary requirements, upgrading of certain food processing establishments and testing and diagnostic facilities, restructuring of the agri-food sector.

*Fisheries:* development of capacity to implement and enforce the common fisheries policy.

*Energy:* implementation of a comprehensive policy based on efficiency and diversification including respect of Bulgaria's commitments on the phased closure of certain units of Kozloduy nuclear power plant, decommissioning and nuclear waste management plan.

*Transport:* further efforts on alignment to the acquis in particular on maritime air and road freight transport (safety rules) and to provide necessary investment. for transport infrastructure, notable extension of trains-European networks. Y

*Employment and social affairs:* development of appropriate labour-market structures and joint review of employment policies as preparation for participation in Union co-ordination; alignment of labour and occupational health and safety legislation and development of enforcement structures, in particular early adoption of the framework directive on health and safety at work; enforcement of equal opportunities between women and men ; further development of active, autonomous social dialogue; development of social protection, undertake steps to bring public health standards into line with Union norms.

*Environment:* including the development of monitoring and implementation control structures and capacities, continuous planning and implementation of approximation programmes related to individual legal acts. A particular emphasis should be given to air pollution, the waste and water sectors including its institutional requirements. Environmental protection requirements and the need for sustainable development must be integrated into the definition and implementation of national, sectoral policies.

*Regional policy and cohesion:* introduction of legal basis and development of administrative structures and budgetary procedures. Strengthen financial instruments and control mechanisms in order to participate in Union structural programmes after membership.

#### **4. Programming**

The PHARE allocation for the period 1995 to 1997 has totalled ECU 212 million. Subject to the approval of the PHARE budget for the remaining period, the Commission will confirm the allocations for 1998 and 1999. In addition, Bulgaria is eligible for support from the catch-up facility envisaged for 1998. Financial proposals will be submitted to the PHARE Management Committee as provided for in Regulation (EEC) No 3906/89. joint financing by the applicant countries will be systematically required for all investment projects. Financial assistance from the year 2000 onwards will comprise aid for agriculture and a structural instrument which will give priority to measures similar to the Cohesion Fund.

#### **5. Conditionality**

Community assistance will be conditional on respect by Bulgaria of its commitments under the Europe Agreement, further steps towards satisfying the Copenhagen criteria and progress in implementing this accession partnership. Failure to respect these general conditions could lead to a decision by the Council on the suspension of financial assistance on the basis of Article 4 of Regulation (EC) No622/98.98.

## **6. Monitoring**

The implementation of the accession partnership will be monitored in the framework of the Europe Agreement. This will begin in 1998 before the Commission presents its first regular report to the Council reviewing the progress made by Bulgaria including implementation of the accession partnership.

The relevant sections of the accession partnership will be discussed in the appropriate sub-committee. The Association Committee will discuss overall developments, progress and problems in meeting its priorities and intermediate objectives as well as more specific issues referred to it from the sub-committees. The Association Committee will report to the Association Council on the implementation of the accession partnership.

The PHARE Management Committee will ensure that financing decisions are compatible with the accession partnerships.

The accession partnership will be amended as necessary in accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98. The Commission will propose, before the end of 1999 and at regular intervals thereafter, a review of this partnership on which the Council will take a formal decision. These reviews will include consideration of the need to further specify intermediate objectives in the light of the progress made by Bulgaria in meeting the objectives set out in this partnership.

---

## COUNCIL DECISION

of 30 March 1998

on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Czech Republic

(98/267/EC)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community,

Having regard to Council Regulation (EC) No 622/98 of 16 March 1998 on assistance to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of accession partnerships, and in particular to Article 2 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Whereas the Luxembourg European Council stated that the accession partnership is a new instrument, the key feature of the enhanced pre-accession strategy;

Whereas Regulation (EC) No 622/98 sets out that the Council shall decide, by a qualified majority and following a proposal from the Commission, on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the individual accession partnerships, as they are submitted to each applicant country, as well as on subsequent significant adjustments applicable to them; ‘

Whereas Community assistance is conditional on the fulfilment of essential elements, and in particular on the respect of the commitments contained in the Europe Agreements and on progress towards fulfilment of the Copenhagen criteria; whereas, where an essential element is lacking, the Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission, may take appropriate steps with regard to any pre-accession assistance;

Whereas the Luxembourg European Council decided that the implementation of the accession partnership and progress in adopting the *acquis* will be examined in the

Europe Agreement bodies;

Whereas the Commission's opinion presented an objective analysis on the Czech Republic's preparations for membership and identified a number of priority areas for further work;

Whereas, in order to prepare for membership, the Czech Republic should draw up a national programme for the adoption of the *acquis*; whereas this programme should set out a timetable for achieving the priorities and intermediate objectives established in the accession partnership,

HAS DECIDED AS FOLLOWS:

### *Article 1*

In accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98, the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership for the Czech Republic are set out in the Annex hereto, which forms an integral part of this Decision.

### *Article 2*

The implementation of the accession partnership will be examined in the Europe Agreement bodies and through the appropriate Council bodies to which the Commission will report regularly.

*Article 3*

This Decision shall enter into force on the third day following its publication in the Official Journal of the European Communities

Done at Brussels, 30 March 1998.

*For the Council*

*The President*

M. BECKETT

---

## CZECH REPUBLIC

**1. Objectives**

The purpose of the accession partnership is to set out in a single framework the priority areas for further work identified in the Commission's opinion on the Czech Republic's application for membership of the European Union the financial means available to help the Czech Republic implement these priorities and the conditions which will apply to that assistance. The accession partnership will provide a framework for a number of policy instruments which will be used to help the candidate countries in their preparations for membership. These will include, inter alia, the national programme for the adoption to the acquis to be adopted by the Czech Republic, the joint assessment of economic policy priorities, the pact against organised crime and the internal market road maps. Each of these instruments is different in nature and will be prepared and implemented according to specific procedures. They will not be an integral part of this partnership but the priorities they contain will be compatible with it.

**2. Principles**

The main priority areas identified for each candidate country relate to their ability to assume the obligations of meeting the Copenhagen criteria which state that membership requires:

- that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities,
- the existence of a functioning market economy, as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union
- the ability to take on the obligations of membership, including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

At its meeting in Madrid, the European Council stressed the need for the candidate countries to adjust their administrative structures to ensure the harmonious operation of Community policies after accession and at Luxembourg, it stressed that incorporation of the acquis into legislation is necessary, but not in itself sufficient; it is necessary to ensure that it is actually applied.

**3. Priorities and intermediate objectives**

The Commission's opinions and the Council's examination of these have highlighted the extent of the efforts which still have made in certain areas by the candidate countries to prepare for accession and took the view that none of these countries fully satisfies all of the Copenhagen criteria at the present time. This situation will require the definition of intermediate stages in terms of priorities, each to be accompanied by precise objectives to be set in collaboration with the countries concerned, the achievement of which will condition the degree of assistance granted and the progress of the negotiations under way with some countries and the opening of new negotiations with the others. The priorities and intermediate objectives have been divided into two groups - short and medium term. Those listed under the short term have been selected on the basis that it is realistic to expect that the Czech Republic can complete or take them substantially forward by the end of 1998.

In view of the short time span, and taking into account the administrative capacity required to achieve them, the number of priorities selected for the short term has been limited. The priorities listed under the medium term are expected to take more than one year to complete although work may and should also begin on them during 1998.

The Czech Republic will be invited to draw up a national programme for the adoption of the acquis (NPPA) by the end of March which should set out a timetable for achieving these priorities and intermediate objectives and, where possible and relevant, indicate the necessary staff and financial resources.

The accession partnership will indicate that the Czech Republic will have to address all issues identified in the opinion. Incorporation of the acquis into legislation is not in itself sufficient; it will also be necessary to ensure that it is actually applied to the same standards as those which apply within the Union. In all of the areas listed below there is a need for credible and effective implementation and enforcement of the acquis.

Drawing on the analysis of the Commission's opinion and the Council's examination of this, the following short- and medium-term priorities and intermediate objectives have been identified for the Czech Republic.

### 3.1. Short-term (1998)

*Economic reform:* establishment of medium-term economic policy priorities and joint assessment within the framework of the Europe Agreement; implementation of policies to maintain both internal and external balance; improvement of the framework for corporate governance, in particular by accelerating the restructuring of certain industrial sectors, such as steel as well as of banks, by implementing the laws regulating the financial sector (banks and investment companies), and by enforcing the supervision by the new Securities and Exchange Commission.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* improving capacity in banking supervision securities, and insurance sectors, internal Financial control, environment, agriculture, reinforcement of phytosanitary and veterinary administrations particularly as regards facilities at external borders, begin to set up structures needed for regional and structural policy.

*Internal market:* including in the areas of intellectual property rights (legislation and enforcement) and certification and standardisation (further alignment of legislative measures and conclusion of a European conformity assessment agreement), amendment of anti-trust law, further development of the legislative framework for State aid control and increased transparency through submission of additional State aid inventory.

*Justice and home affairs:* develop of effective border management.

*Environment:* continue transposition of framework legislation, establishment of detailed approximation programmes and implementation strategies related to individual acts. Planning and commencement of implementation of these programmes and strategies.

### 3.2. Medium-term

*Political criteria:* further work on the integration of the Roma. Strengthening of laws which guarantee press freedom. Further attention to ensuring equal access to public services.

*Economic policy:* regular review of the joint assessment of economic policy priorities, within the Europe Agreement Framework, focusing and satisfying the Copenhagen criteria for membership of the Union and the *acquis* in the area of economic and monetary policy (co-ordination of economic policies, submission of convergence programmes, avoidance of excessive deficits); while the Czech Republic is not expected to adopt the euro immediately on accession, it is expected to pursue policies which aim to achieve real convergence in accordance with the Union's objectives of economic and social cohesion, and nominal convergence compatible with the ultimate goal of adoption of the euro.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* continue public administration modernisation policy; improve operation of the judicial system, training for the judiciary in Community law and its application, customs, establishment of independent bodies for supervision of data protection and for consumer protection; reinforcement of justice and home affairs institutions (ensuring sufficient and properly trained personnel, in particular police, border guards, ministries and courts), strengthening of nuclear safety authority, completion of alignment of financial control capacity, reform of customs and tax administrations to ensure readiness to apply the *acquis*, the reinforcement of food control administration.

*Internal market:* including alignment of public procurement legislation, accounting legislation, data protection, financial services, indirect taxation, audio-visual, consumer protection, further development of standardisation and conformity assessment bodies and establishment and operation of a market surveillance system, technical legislation on industrial products, strengthening of competition authorities, completion of alignment and effective enforcement of competition law, promotion of enterprise development, including small and medium-sized enterprises (SMEs), alignment which the *acquis* in the fields of telecommunications, consumer protection and the internal energy market.

*Justice and home affairs:* development of effective border management and implementation of migration policy and reforms of asylum procedures as well as the fight against drugs, organised crime (in particular money laundering, drugs and trafficking in human beings) and corruption, alignment of visa policy with

that of the Union and completion of alignment on international conventions, more effective operation of the judiciary and law enforcement, notably in view of the Schengen acquis.

*Agriculture:* including alignment with the agricultural acquis (including veterinary and phytosanitary matters, in particular external border controls), attention to environmental aspects of agriculture and biodiversity. Development of the capacity to implement and enforce the common agricultural policy (CAP), in particular the fundamental management mechanisms and administrative structures to monitor the agricultural markets and implement structural and rural development measures, adoption and implementation of the veterinary and phytosanitary requirements, upgrading of certain food-processing establishments and testing and diagnostic facilities, restructuring of the agri-food sector.

*Transport:* further efforts on alignment with the acquis in particular on road transport (market access, safety rules and taxation) and rail transport, and to provide necessary investment for transport infrastructure, notably extension of trans-European networks.

*Employment and social affairs:* development of appropriate labour-market structures and joint review of employment policies as preparation for participation in Union co-ordination; alignment of labour and occupational health and safety legislation and development of enforcement structures, in particular early adoption of the framework directive on health and safety at work; enforcement of equal opportunities between women and men; further development of active, autonomous social dialogue; further development of social protection, undertake steps to bring public health standards into line with Union norms.

*Environment:* including the development of monitoring and implementation control structures and capacities, continuous planning of approximation programmes related to individual legal acts. Particular emphasis should be given to air, water and the waste sector. Environmental protection requirements and the need for sustainable development must be integrated into the definition and implementation of national, sectoral policies.

*Regional policy and cohesion:* establishment of legal, administrative and budgetary framework for an integrated regional policy in order to participate in Union structural programmes after membership.

#### **4. Programming**

The PHARE allocation for the period 1995 to 1997 has totalled ECU 224 million. Subject to the approval of the PHARE budget for the remaining period, the Commission will confirm the allocations for 1998 and 1999. Financial proposals will be submitted to the PHARE Management Committee as provided for in Regulation (EEC) No 3906/89. Joint financing by the applicant countries will be systematically required for all investment projects. Financial assistance from the year 2000 onwards will comprise aid for agriculture and a structural instrument which will give priority to measures similar to the Cohesion Fund.

#### **5. Conditionality**

Community assistance will be conditional on respect by the Czech Republic of its commitments under the Europe Agreement, further steps towards satisfying the Copenhagen criteria and progress in implementing this accession partnership. Failure to respect these general conditions could lead to a decision by the Council on the suspension of financial assistance on the basis of Article 4 of Regulation (EC) No 622/98.

#### **6. Monitoring**

The implementation of the accession partnership will be monitored in the framework of the Europe Agreement. This will begin in 1998 before the Commission presents its first regular report to the Council reviewing the progress made by the Czech Republic including implementation of the accession partnership.

The relevant sections of the accession partnership will be discussed in the appropriate sub-committee. The Association Committee will discuss overall developments, progress and problems in meeting its priorities and intermediate objectives as well as more specific issues referred to it from the sub-committees. The Association Committee will report to the Association Council on the implementation of the accession partnership.

The PHARE Management Committee will ensure that financing decisions are compatible with the accession partnerships. The accession partnership will be amended as necessary in accordance with Article 2 of Regulation

(EC)No 622/98. The Commission will propose before the end of 1999 and at regular intervals thereafter, a review of this partnership, on which the Council will take a formal decision. These reviews will include consideration of the need to further specify intermediate objectives in the light of the progress made by the Czech Republic in meeting the objectives set out in this partnership.

---



## COUNCIL DECISION

of 30 March 1998

on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Slovenia

(98/268/EC)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community,

Having regard to Council Regulation (EC) No 622/98 of 16 March 1998 on assistance to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of accession partnerships, (OJ L 85, 20.1.1998, p.1.) and in particular to Article 2 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Whereas the Luxembourg European Council stated that the accession partnership is a new instrument, the key feature of the enhanced pre-accession strategy;

Whereas Regulation (EC) No 622/98 sets out that the Council shall decide, by a qualified majority and following a proposal from the Commission, on the priorities, priorities, intermediate objectives and conditions, as they are submitted to each applicant country, as well as they on subsequent significant adjustments applicable to them;

Whereas Community assistance is conditional on the fulfilment of essential elements, and in particular on the respect of the commitments contained in the Europe Agreements and on progress towards fulfilment of the Copenhagen criteria; whereas, where an essential element is lacking, the Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission, may take appropriate steps with regard to any pre-accession assistance;

Whereas the Luxembourg European Council decided that the implementation of the accession partnership and progress in adopting the *acquis* will be examined in the Europe Agreement bodies;

Whereas the Commission's opinion presented an objective analysis on the Republic of Slovenia's preparations for membership and identified a number of priority areas for further work;

Whereas, in order to prepare for membership, the Republic of Slovenia should draw up a national programme for the adoption to the *acquis*; whereas this programme should set out a timetable for achieving the priorities and intermediate objectives established in the accession partnership

HAS DECIDED AS FOLLOWS:

### *Article 1*

In accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98, the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership for the Republic of Slovenia are set out in the Annex hereto, which forms an integral part of this Decision.

### *Article 2*

The implementation of the accession partnership will be examined in the Europe Agreement bodies and through the appropriate Council bodies to which the Commission will report regularly.

*Article 3*

This Decision shall enter into force on the third day following its publication in the Official Journal of the European Communities.

Done at Brussels, 30 March 1998.

*For the Council*

*The President*

M. BECKETT

---

## ANNEX

### SLOVENIA

#### 1. Objectives

The purpose of the accession partnership is to set out in a single framework the priority areas for further work identified in the Commission's opinion on Slovenia's application for membership of the European Union, the financial means available to help Slovenia implement these priorities and the conditions which will apply to that assistance. The accession partnership will provide a framework for a number of policy instruments which will be used to help the candidate countries in their preparations for membership. These will include inter alia the national programme for the adoption of the *acquis* to be adopted by Slovenia, the joint assessment of economic policy priorities, the pact against organised crime and the internal market road maps. Each of these instruments is different in nature and will be prepared and implemented according to specific procedures. They will not be an integral part of this partnership, but the priorities they contain will be compatible with it.

#### 2. Principles

The main priority areas, identified for each candidate country relate to their ability to assume the obligations of meeting the Copenhagen criteria which state that membership requires:

- that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities,
- the existence of a functioning market economy, as well as the capacity to, cope with competitive pressure and market forces within the Union,
- the ability to take on the obligations of membership, including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

At its meeting in Madrid, the European Council stressed the need for the candidate countries to adjust their administrative structures to ensure the harmonious operation of Community policies after accession and at Luxembourg, it stressed that incorporation of the *acquis* into legislation is necessary, but not in itself sufficient; it is necessary to ensure that it is actually applied.

#### 3. Priorities and intermediate objectives

The Commission's opinions and the Council's examination of these have highlighted the extent of the efforts which still have to be made in certain areas by the candidate countries to prepare for accession and to cook the view that none of these countries fully satisfies all of the Copenhagen criteria at the present time. This situation will require the definition of intermediate stages in terms of priorities, each to be accompanied by precise objectives to be set in collaboration with the countries concerned, the achievement of which will condition the degree of assistance granted and the progress of the negotiations under way with some countries and the opening of new negotiations with the others. The priorities and intermediate objectives have been divided into two groups - short and medium term. Those listed under the short-term have been selected on the basis that it is realistic to expect that Slovenia can complete or take them substantially forward by the end of 1998. In view of the short time span, and taking into account the administrative capacity required to achieve them, the number of priorities selected for the short term has been limited. The priorities listed under the medium term are expected to take more than one year to complete although work may and should also begin on them during 1998.

Slovenia will be invited to draw up a national programme for the adoption of the *acquis* (NPAA) by the end of March which should set out a timetable for achieving these priorities and intermediate objectives and, where possible and relevant, indicate the necessary staff and financial resources.

The accession partnership will indicate that Slovenia will have to address all issues identified in the opinion. Incorporation of the *acquis* into legislation is not in itself sufficient; it will also be necessary to ensure that it is actually applied to the same standards as those which apply within the Union. In all of the areas listed below there is a need for credible and effective implementation and enforcement of the *acquis*.

Drawing on the analysis of the Commission's opinion and the Council's examination of this, the following short- and medium-term priorities and intermediate objectives have been identified for Slovenia.

### 3.1. Short-term (1998)

*Economic reform:* establishment of medium-term economic policy priorities and joint assessment within the framework of the Interim/co-operation Agreement; action on market-driven restructuring in the enterprise, finance and banking sectors and preparation of pension reform.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* in particular introduction of a civil service act, improvements in the areas of the judiciary, of land registration, phytosanitary and veterinary administration, particularly as regards facilities at the external borders, financial control and audit functions, institutional strengthening in the area of environment, begin to set up structures needed for regional and structural policy.

*Internal market:* including alignment in the areas of indirect taxation, intellectual and industrial property, adoption of VAT law and preparation for implementation in 1999, standardisation and certification (conformity assessment), technical regulations, and of company legislation and liberalisation of capital movements (in particular currency legislation) establishment of a State aid monitoring authority a first State aid inventory and the creation of a legal framework for State aid control, progress towards adoption of an anti-trust law.

*Property law:* further clarification of the situation pertaining to property legislation with particular regard to the right to purchase property for Union citizens.

*Environment:* continue transposition of framework legislation, finalising the detailed approximation programmes and implementation strategies related to individual acts. Planning and commencement of implementation of these programmes and strategies.

### 3.2. Medium-term

*Political criteria:* pursue efforts to speed up property restitution.

*Economic policy:* regular review of the joint assessment of economic policy priorities, within the Europe Agreement framework, focusing on satisfying the Copenhagen criteria for membership of the Union and the *acquis* in the area of economic and monetary policy (co-ordination of economic policies, submission of convergence programmes, avoidance of excessive deficits); while Slovenia is not expected to adopt the euro immediately on accession; it is expected to pursue policies which aim to achieve real convergence in accordance with the Union's objectives of economic and social cohesion, and nominal convergence compatible with the ultimate goal of adoption of the euro.

*Reinforcement of institutional and administrative capacity:* as regards public procurement (in particular transparency), supervision of the insurance and security market, the Slovene Competition Office, completion of competition law development and implementation of agricultural and regional policies, audio-visual policies, customs administration and enforcement of the customs code; improved operation of the judicial system; training for the judiciary in Community law and its application, reinforcement of justice and home affairs institutions (ensuring sufficient and properly trained personnel, in particular police, border guards, ministries and courts), strengthening of the nuclear safety authority, reform of customs and tax administrations to ensure readiness to apply the *acquis*, the reinforcement of food control administration.

*Internal market:* including the alignment of legislation on public procurement, financial services, State aid (in particular alignment of monitoring rules and exclusive and special rights), upgrading of standardisation and conformity assessment structures, establishment of a market surveillance system and alignment of horizontal technical legislation on industrial products, increased efforts to liberalise the capital market and to facilitate foreign investments, further alignment of consumer protection, reinforcement of the competition office and the State aid monitoring authority efficient enforcement of competition law, promotion of enterprise development, including small and medium-sized enterprises (SMEs), alignment with the *acquis* in the fields of telecommunications, consumer protection and the internal energy market.

*Justice and home affairs:* fight against organised crime (in particular money laundering, drugs and trafficking in human beings) and corruption, alignment of visa policy with that of the Union and completion of

alignment on international conventions, implementation of migration policy and asylum procedures, notably in view of the Schengen acquis.

*Nuclear safety:* nuclear policy and investment plans to be adjusted in line with the results of the seismic risk assessment to be carried out in the surroundings of the Krsko NPP.

*Agriculture:* establishment of a functioning land registry, strengthening of structural and rural development policy, including alignment with the agricultural acquis (including veterinary and phytosanitary matters, in particular external border controls), attention to environmental aspects of agriculture and biodiversity. Development of the capacity to implement and enforce the common agricultural policy (CAP), in particular the fundamental management mechanisms and administrative structures to monitor the agricultural markets and implement structural and rural development measures adoption and implementation of the veterinary and phytosanitary requirements, upgrading of certain food-processing establishments and testing and diagnostic facilities, restructuring of the agri-food sector.

*Fisheries:* development of capacity to implement and enforce the common fisheries policy.

*Transport:* further efforts on alignment with the acquis, in particular on road transport (market access, safety rules and taxation) and rail, and to provide necessary investment for transport infrastructure, notably extension of trans-European networks.

*Employment and social affairs:* development of appropriate labour-market structures and joint review of employment policies as preparation for participation in Union co-ordination; alignment of labour and occupational health and safety legislation and development of enforcement structures in particular early adoption of the framework directive on health and safety at work; enforcement of equal opportunities between women and men; further development of active, autonomous social dialogue; further development of social protection.

*Environment:* including the development of monitoring and implementation control structures and capacities, continuous planning and implementation of approximation programmes related to individual legal acts. A particular emphasis should be given to air pollution, the waste water sector as well as integrated industrial pollution control and risk management. Environmental protection requirements and the need for sustainable development must be integrated into the definition and implementation of national, sectoral policies.

*Regional policy and cohesion:* introduce the legal administrative and budgetary framework for a national policy to address regional disparities through an integrated approach, in order to participate in Union structural programmes after membership.

#### **4. Programming**

The PHARE allocation for the period 1991 to 1997 has totalled ECU 72 million. Subject to the approval of the PHARE budget for the remaining period, the Commission will confirm the allocations for 1998 and 1999. Financial proposals will be submitted to the PHARE Management Committee as provided for in Regulation (EEC) No 3906/89. Joint financing by the applicant countries will be systematically required for all investment projects. Financial assistance from the year 2000 onwards will comprise aid for agriculture and a structural instrument which will give priority to measures similar to the Cohesion Fund.

#### **5. Conditionality**

Community assistance will be conditional on respect by Slovenia of its commitments under the Europe Agreement, further steps towards satisfying the Copenhagen criteria and progress in implementing this accession partnership. Failure to respect these general conditions could lead to a decision by the Council on the suspension of financial assistance on the basis of Article 4 of Regulation (EC) No 622/98.

#### **6. Monitoring**

The implementation of the accession partnership will be monitored in the framework of the Europe Agreement. This will begin in 1998 before the Commission presents its first regular report to the Council reviewing the progress made by Slovenia including implementation of the accession partnership.

The relevant sections of the accession partnership will be discussed in the appropriate sub-committee. The Association Committee will discuss overall developments, progress and problems in meeting its priorities and intermediate objectives as well as more specific issues referred to it from the sub-committees. The Association Committee will report to the Association Council on the implementation of the accession partnership.

The PHARE Management Committee will ensure that financing decisions are compatible with the accession partnerships.

The accession partnership will be amended as necessary in accordance with Article 2 of Regulation (EC) No 622/98. The Commission will propose, before the end of 1999 and at regular intervals thereafter, a review of this partnership, on which the Council will take a formal decision. These reviews will include consideration of the need to further specify intermediate objectives in the light of the progress made by Slovenia in meeting the objectives set out in this partnership.

---