

KOMMISSIONENE FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

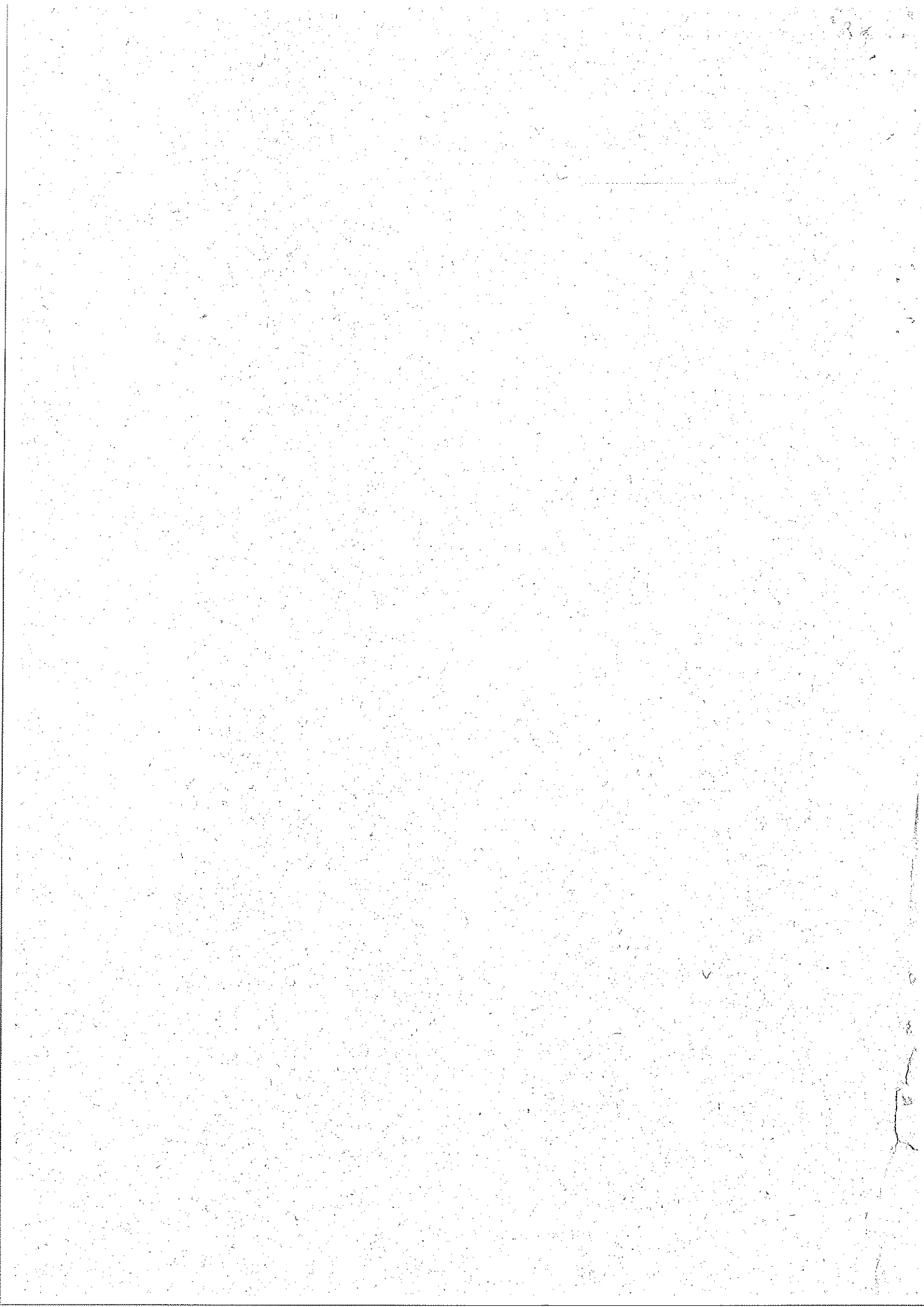
Bruxelles, den 15.07.1997
KOM(97) 2000 endelig udg.

VOL. I

AGENDA 2000

ET UDVIDET OG STYRKET EU

(Forelagt af Kommissionen)



INDLEDNING	4
DEL 1 : UNIONENS POLITIKKER.....	10
I. DE INTERNE POLITIKKER	11
1. TILVEJBRINGELSE AF FORUDSÆTNINGERNE FOR VARIG VÆKST OG BESKÆFTIGELSE	11
2. PRIORITERING AF VIDEN.....	13
3. MODERNISERING AF BESKÆFTIGELSESDRINGERNE.....	14
4. FORBEDRING AF LEVEVILKÅRENE.....	14
II. ØKONOMISK OG SOCIAL SAMHØRIGHED.....	16
1. EN FORTSAT INDSATS FOR SAMHØRIGHED.....	16
2. STØRRE KONCENTRATION	18
3. SAMHØRIGHEDSFONDENS FREMTID.....	22
4. STRUKTURSTØTTE TIL DE NYE MEDLEMSSTATER	22
5. STØRRE ØKONOMISKEFFektivitet.....	23
III. DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK.....	24
1. VURDERING AF REFORMPROCESSEN.....	24
2. LANGTIDSPERSPEKTIVER	26
3. DE POLITISKE MÅL FOR DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK	29
4. NYE REFORMER	30
IV. UNIONEN I VERDEN	36
1. ET STABILT EUROPA, DER ER ÅBENT OVER FOR OMVERDENEN.....	37
2. ET STÆRKT OG SAMMENHÆNGENDE EUROPA.....	38
V. EN EFFEKTIV KOMMISSION I EUROPÆERNES TJENESTE.....	41
I. VURDERING PÅ BASIS AF TILTRÆDELSESKRITERIERNE	43
1. POLITISKE KRITERIER.....	44
Konklusion.....	47
2. ØKONOMISKE KRITERIER	47
3. ANDRE FORPLIGTELSER VED ET MEDLEMSKAB	51
II. DE VIGTIGSTE SPØRGSMÅL INDEN UDVIDELSEN (KONSEKVENSANALYSE)	56
1. LANDBRUG.....	56
2. SAMHØRIGHEDSPOLITIK	57
3. GENNEMFØRELSE AF DET INDRE MARKED.....	58
4. GENNEMFØRELSE AF MILJØNORMER.....	58
5. TRANSPORT.....	59
6. NUKLEAR SIKKERHED	59
7. FRIHED, SIKKERHED OG RETLIGE ANLIGGENDER.....	61
8. GRÆNSESTRIDIGHEDER.....	61
9. ANVENDELSE AF EU-REGLER INDEN TILTRÆDELSEN.....	62
III. UDVIDELESSTRATEGI.....	62
1. TILTRÆDELSESFØRHANDLINGER.....	63
2. UDVIDELSE AF FØR-TILTRÆDELSESTRATEGIEN	64
IV. CYPERN.....	66
1. ØKONOMISK UDVIKLING	67
2. UDSIGTERNE TIL EN POLITISK LØSNING.....	67
3. RELATIONERNE MED EU	68
V. EUROPAKONFERENCEN	68

VI. RELATIONERNE MED TYRKIET	69
VII. AFSLUTTENDE ANBEFALINGER	70
I. DEN SAMLEDE PROBLEMATIK	74
1. EN TILSTRÆKKELIG LANG PERIODE.....	74
2. FINANSIERING AF VÆSENTLIGE BEHOV.....	75
3. SUND FORVALTNING AF OFFENTLIGE MIDLER.....	75
II. UDGIFTERNES UDVIKLING	76
1. LANDBRUGSUDGIFTER.....	76
2. STRUKTURUDGIFTER.....	78
3. ANDRE UDGIFTSKATEGORIER.....	78
4. RESERVER.....	81
5. FORESLÅET REFERENCERAMME.....	81
III. DEN FINANSIELLE ORDNING	82
1. ORDNINGENS FUNKTION.....	82
2. INDFØRELSEN AF EN NY EGEN INDTÆGTSKILDE?.....	83
3. VÆSENTLIGE UDVIKLINGSTENDENSER FREM TIL 2006.....	84
4. FREMTIDENS FINANSIERINGSSYSTEM.....	85

INDLEDNING

På Det Europæiske Råd i Madrid i december 1995 blev det bekræftet, at de nødvendige beslutninger om at indlede tiltrædelsesforhandlinger med de lande, der ansøger om medlemskab af EU, ville blive taget senest seks måneder efter afslutningen af regeringskonferencen under hensyntagen til resultaterne af denne konference. Kommissionen blev opfordret til hurtigst muligt efter regeringskonferencen at fremlægge udtalelser om de enkelte ansøgninger og gå i gang med at forberede et sammenfattende dokument om udvidelsen. Rådet anmodede desuden Kommissionen om at foretage en detaljeret analyse af EU's finansieringssystem for umiddelbart efter regeringskonferencen at kunne fremkomme med en meddelelse om EU's fremtidige finansielle rammer fra og med 31. december 1999 i perspektivet af en udvidelse.

Denne Agenda 2000-meddelelse udgør sammen med udtalelserne om de enkelte ansøgninger om tiltrædelse Kommissionens samlede besvarelse af disse anmodninger. Under ét skitseres de brede perspektiver for EU's videre udvikling og dets strategier for perioden før og efter år 2000, de horisontale spørgsmål i forbindelse med udvidelsen og de finansielle rammer efter år 2000 i perspektivet af et EU med flere medlemsstater.

Udvidelsen spiller en langt større rolle i Agenda 2000 end i nogen af de tidligere store finansieringspakker. Før det første er antallet af ansøgerlande og forskellene mellem dem større end nogensinde før, og de vil alle være nettomodtagere af EF-midler. For det andet vil det ved reformen af EU's politikker og integrationen af nye medlemsstater være nødvendigt at tage hensyn til den restriktive budgetpolitik.

Hvad er der sket siden den Fælles Akt?

EU har ændret sig betydeligt i løbet af de sidste ti år. To på hinanden følgende udvidelser har bragt antallet af medlemsstater op på 15. To betydelige traktatreformer - den Fælles Akt og traktaten om Den Europæiske Union - har radikalt ændret EU's institutionelle og politiske struktur. Og to omfattende finansieringspakker har omdefinert de målsætninger og integrationsmidler, som er fulgt med denne udvikling.

Dette forløb har bidraget til en ny integrationsdynamik, som man kun har oplevet i Fællesskabernes tidligste periode. Indførelsen af det indre marked har været medvirkende hertil sammen med den enestående solidaritet mellem medlemsstaterne, der kom til udtryk i den hurtige udvikling af strategierne for økonomisk og social samhørighed. Den kommende Økonomiske og Monetære Union (ØMU), som den Fælles Akt har banet vej for, og som formelt blev fastlagt i Maastricht-traktaten, har givet et yderligere skub til denne udvikling ved at anspore til større økonomisk tryk og stabilitet.

Dette fornyede opsving i den europæiske integrationsproces bygger dels på et stærkt og evolutionært traktatgrundlag, dels på sunde og stabile økonomiske perspektiver på mellemlang sigt. Samtidig er de forskellige institutioner enige om, at der er behov for budgetdisciplin og tilbageholdenhed ved fastlæggelsen af EU's politikker. På trods af den betydelige udvidelse af EU's aktiviteter i løbet af de sidste ti år ligger EU's budget et godt stykke under udgiftslofterne. Med hensyn til faktiske betalinger ligger 1997-budgettet fortsat på 1,17% af BNP sammenlignet med et loft over de finansielle overslag på 1,23% af BNP.

Men det skelsættende temposkift i den europæiske integration i løbet af det seneste tiår har også været påvirket af ydre begivenheder. Afslutningen af den kolde krig og opbruddet i Sovjetunionen åbnede nye horisonter med hensyn til internationalt samarbejde og styrede EU ind i en nøgleposition, hvor det skal fremme forandring og stabilitet i hele Europa. Dette var især tilfældet i forbindelse med dets støtte til den tyske genforening og den store indsats for at støtte de central- og østeuropæiske lande. Det Europæiske Råd i København i 1993 lukkede op for nye perspektiver for udvidelse med disse lande. Senere blev der i Essen givet startskud til en ambitiøs for-tiltrædelsesstrategi.

Der er også etableret tættere forbindelser til de nye uafhængige stater fra det tidligere Sovjetunionen og med landene syd for og øst for Middelhavet. På lignende måde er bredden og styrken i EU's forbindelser med vesteuropæiske partnere og USA kommet til udtryk gennem etableringen af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og den nye transatlantiske dagsorden. På den økonomiske front spillede EU en afgørende rolle ved indgåelsen af Uruguay-runden og oprettelsen af Verdenshandelsorganisationen (WTO). EU bekræfter således sin betydning som hovedaktør i den tiltagende globalisering.

Men disse konkrete fremskridt skal ikke dække over de vanskeligheder, som EU har været stillet over for i de seneste år. De har især været af økonomisk art. Efter de fine økonomiske resultater ved slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne, hvor der blev skabt ni millioner arbejdspladser, medførte den efterfølgende nedgangsperiode stigende arbejdsløshed i EU og gjorde det vanskeligere at opnå budget- og strukturmæssige reformer i medlemsstaterne. Ikke desto mindre er der sket betydelige fremskridt siden da, ikke mindst som resultat af konvergensprogrammerne, der ifølge Maastricht-traktaten blev indført for at forberede ØMU'en. På EU-niveau er samordning af økonomisk politik blevet udbygget, og der er taget nye initiativer til en bedre udnyttelse af EU's potentiale som en samlet økonomisk enhed. Selv om disse tiltag bidrager til at give bedre økonomiske udsigter for EU nu, end det har haft i mange år, ligger arbejdsløshedsprocenterne stadig på et uacceptabelt højt niveau.

Vanskelighederne har også været af politisk og psykologisk art. Debatten omkring ratificeringen af Maastricht-traktaten har vist, at EU's borgere ikke har kunnet holde trit med de institutionelle ændringer, som de ikke følte sig involveret i. EU's fremtrædende plads i dagspressen har stået i kontrast til EU-borgernes egne vedvarende problemer, der ofte er blevet forværret. Fordi Unionen er blevet så betydningsfuld, forventer borgerne meget af den. De ønsker at blive hørt og at blive involveret, de ønsker svar på de spørgsmål, som optager dem, som f.eks.

arbejdsløsheden, miljøet, folkesundheden, narkotika og kriminalitet og de ustabile forhold ved EU's grænser.

Amsterdam-traktaten

Vi står over for en afgørende fase i europæisk historie, og det er derfor nødvendigt at modernisere traktaten for at styrke Borgernes Europa, forbedre EU's kapacitet til aktioner udadtil og reformere den institutionelle struktur. Dette var problematikken på regeringskonferencen, som netop er afsluttet. Amsterdam-traktaten har gjort betydelige fremskridt i disse spørgsmål, men de institutionelle reformer er ufuldstændige og skal kompletteres inden de fremtidige udvidelser. De nye bestemmelser om frihed, sikkerhed og retfærdighed og optagelsen af Schengen-konventionen i traktaten er et stort skridt hen mod Borgernes Europa. Der er medtaget et afsnit om beskæftigelsen, hvormed bekæmpelsen af arbejdsløsheden får sin fortjente plads i traktaten. Ændringerne af de sociale bestemmelser og miljødelen er udtryk for ønsket om at opbygge et mere humant EU, som er tættere på borgerne.

Den nye traktat forbedrer strukturerne i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og sammenhængen mellem denne politik og de økonomiske forbindelser udadtil. EU kan dermed gradvis øge sin tilstedeværelse og sin gennemslagskraft på den internationale scene og føre en udenrigspolitik, som står i et rimeligt forhold til dets potentiale og er mere i tråd med EU-borgernes forventninger.

På institutionelt plan er Europa-Parlamentets rolle som medlovgiver blevet styrket gennem udvidelsen af den fælles beslutningstagning og forenklingen af procedurene. Den udvidede anvendelse af afstemninger med kvalificeret flertal er mere begrænset, selv om beslutninger inden for vigtige sektorer såsom forskning fra nu af vil blive truffet med kvalificeret flertal. I afventning af yderligere reformer er det derfor så meget vigtigere at udnytte alle den nye traktats muligheder for at anvende afstemninger med kvalificeret flertal. Dette gælder især foranstaltningerne i tilknytning til området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, den fælles handelspolitik og udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Med den nye styrkelse af samarbejdet vil det også blive lettere at overvinde problemerne i forbindelse med et større og mere heterogent EU.

Den markante styrkelse af Kommissionens formands status og beføjelser vil give Kommissionen en mere markant profil og øge dens effektivitet. Samtidig vil den interne reform, der er bekendtgjort af Kommissionen og nævnt i en erklæring på konferencen, kunne bane vej for en tilpasning af denne institution til det 21. århundredes krav.

Styrkelse af institutionerne

Amsterdam-traktaten er således et nyt skridt hen mod foreningen af Europa, og den baner vej for udvidelsesprocessen. Men denne proces må under ingen omstændigheder løbe løbsk. Euroen må derfor indføres pr. 1. januar 1999, som det er forudset i Maastricht-traktaten. Det er også nødvendigt at udvikle og uddybe alle EU's politikker for at opbygge et EU, der både er større og stærkere.

Det er dog først og fremmest nødvendigt at styrke institutionerne og disses funktionsmåde, som det er fastsat i den til traktaten knyttede protokol vedrørende institutionernes fremtid. Eventuelle forsinkelser vil kunne bringe den faktiske udvidelse af EU i fare.

Kommissionen foreslår derfor, at der nu fastsættes en dato for reformen af stemmевægtningen i Rådet, som bør ledsage reduktionen af antallet af kommissionsmedlemmer til én pr. medlemsstat inden den første udvidelse. Uanset hvornår den næste udvidelse finder sted bør den politiske beslutning om dette spørgsmål tages inden år 2000. Reformen kan dog ikke rumme en større udvidelse, hvilket i øvrigt fremgår af artikel 2 i protokollen om institutionernes fremtid. Kommissionen foreslår derfor at indkalde til en ny regeringskonference hurtigst muligt efter år 2000 for at gennemføre en gennemgribende reform af traktatens bestemmelser om institutionernes sammensætning og funktionsmåde. En sådan reform bør under alle omstændigheder indebære, at der generelt indføres afstemning med kvalificeret flertal.

Udvidelse af EU

En udvidelse med de central- og østeuropæiske lande og Cypern er en historisk udfordring for EU. Det er også en chance for Europa - med hensyn til sikkerhed, økonomi, kultur og dets position i verden. Anvendelse af modellen for frie nationers fredelige sameksistens på hele det europæiske kontinent vil være en garanti for stabilitet. Et EU med mere end 100 millioner nye borgere vil betyde øget samhandel og stimulere erhvervslivet, og det vil være springbræt for udvikling og integration i den europæiske økonomi som helhed. Europas kulturelle mangfoldighed vil være en kilde til kreativitet og rigdom. En udvidelse med flere medlemsstater vil øge EU's vægt og indflydelse på den internationale scene.

På den anden side vil bare antallet af ansøgerlande og de meget store forskelle i økonomisk og social udvikling, som de bringer med sig, stille EU over for større politiske og institutionelle udfordringer end nogensinde før. EU's befolkning vil potentielt kunne blive forøget med mere end en fjerdedel til næsten 500 millioner, mens det samlede BNP kun vil stige med omkring 5%. Uanset den enorme indsats, som disse lande har ydet, vil deres integration i eksisterende programmer og strukturer være en meget vanskelig opgave. Udvidelsesprocessen vil også kræve behændighed i EU's forbindelser med andre partnere i Europa og andre steder i verden for at sikre, at den bidrager til at realisere de generelle målsætninger for styrkelse af international sikkerhed og samarbejde.

Udfordringerne fremover

Støttet af en ny traktat, hjulpet frem af en stærk fælles valuta og et enormt indre marked og befordret af udvidelsens dynamik, vil EU kunne træde ind i det næste århundrede på vilkår, der er bedre end de nuværende. I dette perspektiv er det nødvendigt at overveje, hvordan tendenserne på længere sigt, både internt og eksternt, vil forme fremtidige begivenheder og påvirke de virkemidler, hvormed EU kan håbe på at realisere sine målsætninger.

Det må også overvejes, hvordan man kan udvikle den europæiske samfundsmodel i det 21. århundrede, og hvordan man bedst kan tage hensyn til det, der ligger *EU-borgerne* mest på sinde. Et af de største samfundsproblemer er de nuværende uacceptabelt høje arbejdsløshedsprocenter og den sociale udelukkelse, som slår skår i samfundsstrukturen. Desuden er alle EU-borgere forurologet over de voksende trusler mod det naturlige miljø. Endelig er der stigende opmærksomhed omkring narkotikamisbrug og organiseret kriminalitet.

Den *demografiske udvikling* i EU i løbet af de næste 25 år vil være ret spektakulær: Antallet af mennesker over 60 år vil vokse med 37 millioner, mens den erhvervsaktive befolkning vil gå ned med 13 millioner. Dette betyder et stigende pres på pensioner og sociale beskyttelsesordninger. Det vil kræve en kombination af reformer og øget økonomisk ydeevne, hvis man skal sikre et højt og bæredygtigt beskyttelsesniveau. Samtidig øger ændringen i den erhvervsaktive befolknings aldersstruktur behovet for at bedre de unges kvalifikationer og give dem udsigt til et helt arbejdsliv gennem vedvarende uddannelse. Man må være særlig opmærksom på kvinders stigende deltagelse i arbejdslivet og i samfundsaktiviteter og på ændrede familiemønstre.

Der udvikles *nye teknologier* i stadigt stigende tempo, og disses følgevirkninger breder sig mere og mere. De vil få en kraftig effekt på alle aspekter af samfundet. Der kræves en særlig indsats for at udnytte disse nye muligheder for at tilrettelægge arbejdet, idet man vil kunne kombinere fleksibilitet med individuelle interesser. Teknologiske ændringer kan sætte produktiviteten i vejret ved at øge folks kunnen, forbedre redskaber og lette produktionsprocesserne. På områder, hvor denne kombination har størst succes, som f.eks. informationssamfundet, bioteknologi og miljøteknologi, skaber denne udvikling store muligheder for vækst og arbejdspladser. Hvis disse muligheder skal kunne udnyttes fuldt ud, må der foretages de nødvendige investeringer i forskning, nyt udstyr, tilpasning af forvaltningsstrukturer og vedvarende videreuddannelse. Det er særligt vigtigt at sikre, at den teknologiske udvikling gavner alle sektorer i samfundet.

Den igangværende proces med *omstrukturering af markeder og virksomheder*, der stimuleres af innovation, konkurrence og international samhandel, er blevet accelereret gennem etableringen af det indre marked. Denne proces vil føre til modernisering af fremstillingsindustrien sideløbende med den hurtige vækst i servicesektoren, som er specielt gunstig for udviklingen af små og mellemstore virksomheder. Den offentlige sektor vil være nødt til at tilpasse sig denne udvikling. Det største problem i den forbindelse er at finde balancen mellem de dynamiske og sociale aspekter af omstrukturingsprocessen ved at kombinere fleksibilitet for virksomhederne med sikkerhed for enkeltpersoner. Omstruktureringen er både nødvendig og gavnlig generelt set, men *den manglende fleksibilitet på arbejdsmarkedet* og misforholdet mellem kvalifikationer og efterspørgsel har gjort det vanskeligt fuldt ud at udnytte dens beskæftigelsespotentiale. Dette problem er blevet forværret af arbejdstagernes fortsatte lave geografiske mobilitet både inden for medlemsstaterne og på tværs af medlemsstaterne.

EU må tilpasse sig den *vedvarende globaliseringsproces*. EU er i en god position til at drage fordel af processen, idet dets generelle økonomiske balance over for resten af verden er positiv og bliver mere og mere positiv i takt med liberaliseringen af

markederne. De eksterne aspekter i EF's politikker, såsom miljøpolitikken og energipolitikken, indgår i højere grad end tidligere som en integrerende del af politikken udadtil. EU må derfor tilpasse sig en ny *verden med mange poler*. I kraft af sin økonomiske og geopolitiske vægt har EU mulighed for at blive en vigtig aktør i denne verden. Til dette formål må der udvikles en strategi for forbindelserne udadtil, der på én gang er sammenhængende og global.

*

* *

Det er på denne baggrund, at Kommissionen forelægger sin Agenda 2000-meddelelse, som skal give en sammenfattende oversigt over de udfordringer, som EU står over for i fremtiden.

Den første del omhandler udviklingen af EU's politikker. På grundlag af den nye Amsterdam-traktat skal interne strategier give retningslinjer for bæredygtig vækst og beskæftigelse, prioritere viden, modernisere beskæftigelsessystemerne og forbedre levevilkårene. Yderligere reformer af strukturpolitikkerne og af den fælles landbrugspolitik vil skærpe forpligtelsen til økonomisk og social samhørighed og til udvikling i landbruget og i landdistrikterne samt forberede EU på kommende udvidelser. Endelig ses der på, hvordan der kan opnås større enhed og effektivitet i EU's forbindelser udadtil.

I den anden del redegøres der for udvidelsesproblematikken. Den tager hovedkonklusionerne og anbefalingerne fra udtalelserne om de enkelte ansøgerlande og gengiver Kommissionens syn på igangsættelsen af tiltrædelsesprocessen og på den udvidede før-tiltrædelsesstrategi. Vol. II i denne meddelelse indeholder en analyse af effekten af en udvidelse på EU's politikker og en detaljeret redegørelse for den udvidede før-tiltrædelsesstrategi.

Den tredje del indeholder den nye finansielle ramme for perioden 2000-2006. Det påvises her, at den dobbelte målsætning om at intensivere og udvide EU kan realiseres inden for de 1,27% BNP, der er loftet over de egne indtægter, og at budgetdisciplinen dermed kan sikres. Desuden redegøres der for det fremtidige finansieringsystem.

Tilsammen giver disse elementer et klart og sammenhængende billede af EU på tærsklen til det 21. århundrede.

DEL 1 : UNIONENS POLITIKKER

Efter år 2000

Unionen er såvel internt som eksternt inde i en hastig udvikling, hvor den må tilpasse sig, udvikle sig og gennemføre reformer. Den er i endnu højere grad end tidligere nødt til at koncentrere sig om det væsentlige og sætte ind på de områder, hvor der kan opnås virkelige fordele. Kommissionen har, takket være sin initiativret, en afgørende funktion i forbindelse med omlægningen af Unionens politikker. Samtidig må den tage sin indsats op til overvejelse og forbedre sin forvaltnings-, koordinerings- og kontrolkapacitet. I et større og mere forskelligartet Europa vil dens rolle som forsvarer for den fælles interesse blive af endnu større betydning end tidligere. For at opnå vellykkede resultater i så henseende må den omorganisere og modernisere sine strukturer.

En af de vigtigste opgaver er at udvikle de *interne politikker*. Dette bør ske under iagttagelse af fire hovedretningslinjer, nemlig tilvejebringelse af forudsætningerne for en bæredygtig beskæftigelsesfremmende vækst, bedst mulig udnyttelse af knowhow og ny teknologi, forbedring af beskæftigelsesordningerne og en forbedring af levevilkårene.

Målene vedrørende *samhørighed* er klart anført i traktaten. Den økonomiske og sociale samhørighed vil blive af endnu større betydning i en større og dermed naturligvis mere forskelligartet Union. Bestræbelserne på dette område er en investering i vor egen fremtid. Det spørgsmål, vi nu står overfor, er, hvordan vore instrumenter kan tilpasses til fremtiden og til de udfordringer, som en udvidelse vil bringe.

1992-reformen af den *fælles landbrugspolitik* har været meget vellykket. Men tiden er nu inde til at uddybe reformen og til at foretage en yderligere tilnærmelse til verdensmarkedspriserne, samtidig med at der ydes direkte indkomststøtte. Der er flere grunde der taler herfor, nemlig risikoen for ny uligevægt på markederne, udsigterne til en ny runde i handelsforhandlingerne, ønsket om et mere miljø- og kvalitetsbevidst landbrug og sidst, men ikke mindst udsigterne til en udvidelse. Samtidig er der et tiltagende behov for en fuldt udbygget politik for udviklingen af landdistrikterne.

Hvad de *eksterne forbindelser* angår, er tiden for Unionen nu inde til at udvikle en virkelig udenrigspolitik. Med Amsterdam-traktaten er der tilvejebragt bedre instrumenter til udvikling af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Euroen giver en enestående mulighed for, at Unionen kan blive en af de toneangivende aktører på finansmarkederne. En udvidelse vil også betyde øget indflydelse. Der er overalt i verden et udbredt ønske om partnerskab og samarbejde med Europa. Unionen må reagere positivt herpå, dels fordi den har politiske og økonomiske interesser at forsvare, men også fordi den derved kan yde et væsentligt bidrag til opnåelse af fred og demokrati og til beskyttelse af menneskerettighederne og de menneskelige værdier.

I. DE INTERNE POLITIKKER

En vellykket overgang til Den Økonomiske og Monetære Union og en fuld udnyttelse af det potentiale, der ligger i det indre marked, vil i endnu højere grad gøre Europa til en økonomisk enhed og derved bidrage til en vedvarende vækst. Europas konkurrenceevne er afhængig af dynamiske virksomheder og de enkeltes færdigheder og viden. For at væksten kan give sig udslag i nye arbejdspladser, bør beskæftigelsesordningerne moderniseres. Ud over disse rent økonomiske mål ønsker europæerne også et sammenhængende og integreret samfund, der er baseret på solidaritet, og som er kendetegnet ved en høj livskvalitet, et sundt miljø, frihed, sikkerhed og retfærdighed. Unionens interne politikker bør mere konsekvent tage sigte på at virkeliggøre disse målsætninger.

1. TILVEJEBRINGELSE AF FORUDSÆTNINGERNE FOR VARIG VÆKST OG BESKÆFTIGELSE

Den udvikling, der skal føre til *Den Økonomiske og Monetære Union*, er fortsat en væsentlig drivkraft for Unionen. Alle de tekniske forberedelser er nu truffet, så euroen kan se dagens lys i januar 1999. Som følge af medlemsstaternes enorme konvergensbestrebelse er der nu gode udsigter til, at adskillige af dem vil være rede til at deltage fra begyndelsen. Overgangen til euroen vil ikke blot skabe stabilitet, forbedre markedseffektiviteten og tilskynde til investeringer. Den vil også åbne nye muligheder for en mere effektiv *makroøkonomisk forvaltning* i Europa. Amsterdam-resolutionen om vækst og beskæftigelse og stabilitets- og vækstpakten udgør en ramme, som kan fremme den økonomiske vækst og medvirke til at skabe nye arbejdspladser.

Det indre marked kan i afgørende grad medvirke til at fremme vækst og beskæftigelse, hvis dets potentiale udnyttes fuldt ud. Med henblik herpå er det nødvendigt, at den handlingsplan, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd i Amsterdam, gennemføres i sin helhed. Hvis reglerne gøres mere effektive, og alle markedsfordrejninger og sektorielle hindringer fjernes, vil dette kunne gøre Europa til et dynamisk og attraktivt marked. Desuden må det indre marked være til gavn for alle borgerne. Fordelene ved det indre marked må anvendes til at fremme Unionens interesser og indflydelse på internationalt plan.

Med den tiltagende integration bliver Kommissionens strikte anvendelse af *konkurrencereglerne*, herunder en nøje overvågning af statsstøtteordningerne, af stadig større betydning for de erhvervsdrivende, ligesom den vil medvirke til en forbedring af Unionens økonomiske resultater som helhed. Reglerne vil blive forenklet, og overvågnings- og håndhævelsesstrukturene vil blive moderniseret i partnerskab med medlemsstaterne, idet man vil tilstræbe en decentralisering, hvor der er mulighed herfor. Unionen bør også bestræbe sig på et udvidet internationalt samarbejde om de konkurrencepolitiske forhold.

Da de små og mellemstore virksomheder har bevist deres evne til at skabe arbejdspladser, vil det fortsat være en meget vigtig opgave at forbedre erhvervsbetingelserne for disse på det indre marked. Det bør gøres ved at begrænse de administrative og lovgivningsmæssige forskrifter, ved at tilskynde til nye former for samarbejde mellem små og store virksomheder og ved at forbedre de små og mellemstore virksomheders adgang til finansiering og kapital. Den planlagte nye lånefacilitet under EIB vil her få særlig betydning. Desuden bør Unionen fortsætte med at finansiere aktioner, der tager sigte på at forbedre erhvervsbetingelserne for de små og mellemstore virksomheder.

Efter at varig og bæredygtig udvikling er blevet optaget i Amsterdam-traktaten som et af Unionens mål, må der sættes ind på at opnå produktions- og forbrugsmønstre, der er bæredygtige i relation til miljøet. Udnyttelse af den seneste teknologiske udvikling i miljøpolitikken og anvendelse af nye instrumenter såsom markedsbaserede tilskyndelser vil faktisk kunne øge konkurrenceevnen for den europæiske industri og tjenesteydelsessektor.

Den fortsatte udbygning af de transeuropæiske net (TEN) vil både fremme en bæredygtig udvikling og den interne samhørighed i Unionen ved at knytte de enkelte regioner nærmere til hinanden. Dette må forbindes med en udvikling i retning af sundere transportsystemer under fuld udnyttelse af ny teknologi, så problemerne vedrørende for stor færdselstæthed, forurening og klimaændringer kan løses. TEN vil også få meget stor betydning gennem oprettelsen af nye forbindelser til de central- og østeuropæiske lande, der ønsker at tiltræde Unionen. Det er netop det forhold, at fordelene ved disse projekter er af tværeurøpæisk karakter, der berettiger de fortsatte store bidrag fra Unionen til deres gennemførelse.

Fællesskabsbidragene kan være af afgørende betydning for iværksættelsen af TEN-projekter på områderne for transport, energi og telekommunikation. Den næste finansieringsperiode vil for mange af de prioriterede projekters vedkommende omfatte den egentlige opførelsesfase, og den samlede støtte vil her være større end i perioden 1994-1999, hvor Fællesskabet hovedsageligt finansierede forberedende arbejder. En udvidelse af Fællesskabet vil også betyde en forøgelse af det geografiske anvendelsesområde for TEN og dermed øgede finansielle behov. Der står en række forskellige finansieringskilder til rådighed for TEN, herunder Samhørighedsfonden, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Den Europæiske Investeringsbank/Den Europæiske Investeringsfond (EIB/EIF). En effektiv koordinering af disse instrumenter, herunder udvikling af samarbejdet mellem offentlige og private investorer, vil være af afgørende betydning, men vil ikke i sig selv være tilstrækkelig til at dække de konstaterede behov inden for denne sektor. Der må derfor findes supplerende finansielle midler ud over de beløb, der i øjeblikket er afsat.

2. PRIORITERING AF VIDEN

Det væsentlige kendetegn for verdensøkonomien i dag er en hurtig udvikling i retning af en globalisering og en udbredt udnyttelse af informations- og kommunikationsteknologierne. Disse teknologier er afgørende for den globale konkurrenceevne for alle erhvervssektorer og bevirker, at der opstår nye immaterielle goder.

For at få det bedst mulige ud af denne proces, hvad angår vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse, må udviklingen, udbredelsen og udnyttelsen af disse "immaterielle" goder fremmes. *Politikken på området for viden* - forskning, innovation, undervisning og erhvervsuddannelse - vil derfor være af afgørende betydning for Unionens fremtid.

I betragtning af de udfordringer, som udviklingen på området for teknologi og innovation indebærer, og på et tidspunkt, hvor Europas konkurrenter mærkbart øger deres bestræbelser på dette område, er det absolut nødvendigt, at der gives nye tilskyndelser til indsatsen i Fællesskabet på området for *forskning og teknologisk udvikling*. Der må herved opnås virkelige fordele i forhold til de nationale programmer. Det er hovedmålet med det femte rammeprogram, hvortil der vil blive afsat flere midler end til det nuværende program. Unionen bør koncentrere sin forskningsindsats om at forbedre det europæiske erhvervslivs konkurrenceevne og derved fremme oprettelsen af nye arbejdspladser. Det er derfor særdeles vigtigt, at Europa er i stand til at udmønte de videnskabelige og teknologiske resultater i fordele for industri og handel. I den forbindelse er de små og mellemstore virksomheder en særlig vigtig innovationsfaktor. Der må tilskyndes til, at der i Europa oprettes innovative virksomheder på det højteknologiske område. Unionen må i øvrigt indhente det efterslæb, den har med hensyn til udbredelse af teknologi og intellektuel ejendomsret til forskningsresultater.

Ligesom forskningen er *undervisning og erhvervsuddannelse* basale immaterielle investeringsområder. Unionen vil fortsat prioritere konkrete foranstaltninger til fremme af udvekslingen af unge, videnskabsmænd og lærere, som de kendes fra programmerne Socrates, Leonardo og Ungdom for Europa. I betragtning af de gode resultater, der er opnået med programmer som Erasmus, bør der overvejes nye foranstaltninger, der kan fremme de europæiske borgeres mobilitet på tværs af grænserne. I den forbindelse bør der hurtigt udarbejdes et udvekslingsprogram for unge lærlinge. Samtidigt bør programmet for frivillige unge europæere videreudvikles. Den nye generation af programmer vil tage sigte på at tilskynde til en fortløbende uddannelse gennem hele livet ved hjælp af tværnationale projekter for innovation og udveksling af kendskab til den bedste praksis.

Informationssamfundet er af stor betydning for den europæiske konkurrenceevne. Udviklingen bør derfor fremmes inden for områderne for elektronisk handel og audiovisuelle virkemidler. Informationssamfundet byder også på fortræffelige instrumenter, hvad angår undervisning, uddannelse og

kultur. Kendskabet til disse nye teknologier bør derfor forbedres, navnlig i skolerne.

3. MODERNISERING AF BESKÆFTIGELSESDORDNINGERNE

For at vækst og konkurrenceevne kan få de bedst mulige virkninger for beskæftigelsessituationen, bør politikken for *arbejdsmarkedet og beskæftigelsen* moderniseres. Politikken på disse områder er først og fremmest et nationalt ansvarsområde, men Unionen har opstillet en referenceramme, som er baseret på den proces, der indledtes i Essen, og som styrkedes i Amsterdam. Der bør gøres fuld brug af alle de muligheder, som det nye beskæftigelsesafsnit i traktaten giver, som f.eks. pilotprojekter, udveksling af den bedste praksis, sammenlignende undersøgelser og særlige henstillinger til medlemsstaterne. På denne måde vil der ske en virkelig samordning af de nationale politikker på beskæftigelsesområdet under medvirken af alle relevante parter, hvilket vil tilskynde til en social dialog. Målet må være den størst mulige fleksibilitet for virksomhederne og den størst mulige sikkerhed for den enkelte.

Fællesskabet og dets medlemsstater må tage politikken på en række områder op til fornyet overvejelse for at nå disse mål: hvordan kan der løbende investeres i den bestående arbejdsstyrkes kvalifikationer; hvorledes kan beskæftigelsesprocenten øges gennem nye former for tilrettelæggelse af arbejdet; hvordan kan der tilskyndes til mobilitet; og hvordan kan følgerne af omstruktureringer forudses og imødegås gennem passende information og høring af arbejderne, så deres reintegrering fremmes, og der stimuleres til erhvervsinitiativer. De nuværende sociale sikringsordninger bør i højere grad fremme beskæftigelsen. Arbejdsløshedsordningerne bør indrettes, så de giver øgede muligheder for beskæftigelse gennem en anvendelse af princippet om livslang uddannelse. Desuden bør skatteordningerne også udformes, så de på passende måde tilskynder til oprettelse af arbejdspladser.

Reformen af pensions- og sundhedssystemerne stiller på baggrund af den aldrende befolkning medlemsstaterne og Unionen over for en særlig udfordring. Reformen må foretages under iagttagelse af den nødvendige budgetdisciplin. Moderniseringen af sikringsordningerne må bygge på en fælles analyse, en samordnet politik og en dialog med de arbejdsmarkedets partnere. Unionen vil fortsat være et forum, der kan fremme en bedre gensidig forståelse af de langsigtede perspektiver, og hvor de fælles udfordringer kan identificeres. Om nødvendigt kan der tages initiativer på lovgivningsområdet, så der fastlægges nye fælles rammebestemmelser, navnlig hvad angår pensionsfondene i det finansområde, der er omfattet af euroen.

4. FORBEDRING AF LEVEVILKÅRENE

De generelle udsigter med hensyn til væksten og beskæftigelsen i det kommende tiår er opmuntrende. Der kan imidlertid blive tale om en meget forskellig udvikling for beskæftigelsen og på det sociale område inden for

Unionen eller endog inden for de enkelte medlemsstater. Særlige anstrengelser vil være nødvendige for at sikre, at de fordelte væksten bringer, kan udnyttes til at fremme et *samfund baseret på sammenhold og integration*. Ud over den målrettede anvendelse af strukturfondene og andre fællesskabsinstrumenter kan Unionen støtte medlemsstaterne ved at tilskynde til anvendelse af den bedste praksis og ved at lette samarbejdet i kampen mod social udstødelse og enhver anden form for diskriminering.

Begivenheder inden for den seneste tid har øget europæernes bevidsthed med hensyn til folkesundheden. Der er et påtrængende behov for at tage ved lære heraf, bl.a. ved at forbedre levedsmiddelsikkerheden. Først og fremmest bør fremgangsmåden for tilladelser til fremstilling og markedsføring af produkter, der er af betydning for folkesundheden, tages op til overvejelse. I den forbindelse bør der gøres fuldt brug af alle de muligheder, der ligger i artikel 129 som suppleret ved Amsterdam-traktaten. Desuden bør Unionen på internationalt plan i overensstemmelse med de multilaterale regler forsvare sin holdning og sine høje standarder på dette område.

For bedre at kunne imødegå de *miljømæssige udfordringer*, som en udvidet Union vil medføre, må der sikres en bedre gennemførelse og håndhævelse af den gældende EU-ret på miljøområdet. Yderligere bestræbelser er nødvendige for at sikre, at der tages miljømæssige hensyn ved udformningen og gennemførelsen af alle relevante fællesskabspolitikker, så offentlighedens krav om en højere "livskvalitet" på denne måde kan imødekommes.

Globaliseringen og den tiltagende økonomiske integration indebærer, at omkostningseffektiviteten bliver en afgørende faktor for en sund miljøpolitik, og det samme gælder et udvidet samarbejde med interessegrupperne; et sådant samarbejde har i øvrigt givet meget vellykkede resultater i forbindelse med Auto/Oil-programmet. På denne måde opnås der ikke blot en sikring og forbedring af situationen inden for Unionen, men det bliver også muligt at opfylde de forpligtelser, som Unionen har indgået i forbindelse med opfølgningen af det særlige møde på De Forenede Nationers generalforsamling om miljø og bæredygtig udvikling.

Retten til fri bevægelighed og den frie etableringsret er fundamentale rettigheder for EU-borgeren. Personers ret til fri bevægelighed må imidlertid gå i ledtog med en passende sikkerhed og retfærdighed, hvis den af alle skal betragtes som en ægte fordel. I Amsterdam blev dette dobbelte krav optaget i traktaten i form af en gradvis etablering af et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed. Integreringen af Schengen-samarbejdet i Traktaten supplerer den gældende ret på dette område.

Indvandningspresset på Europa vil stadig være stærkt i de kommende år og vil ligesom tidligere have stærk indflydelse på den økonomiske og sociale udvikling. Europa vil fortsat tiltrække mennesker, der har behov for international beskyttelse.

Kriminalitet, svig, korrupsion, menneskehandel og smugling af narkotika eller andre illegale varer er alle forhold, hvor der er et behov for en fælles indsats.

Med den nye traktat er der nu skabt mulighed for at udvikle en vidtspændende unionspolitik, der omfatter grænsekontrol, immigration, asyl, bekæmpelse af enhver form for kriminalitet samt retligt samarbejde i civilretlige og strafferetlige sager. Den handlingsplan for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, der blev vedtaget i Amsterdam, vidner om den politiske vilje, der er til straks at gøre en indsats på dette område, som er af stor interesse for EU-borgeren.

II. ØKONOMISK OG SOCIAL SAMHØRIGHED

I. EN FORTSAT INDSATS FOR SAMHØRIGHED

Politisk prioritering

Den økonomiske og sociale samhørighed blev introduceret i Fællesakten og beredte vejen for strukturfondsreformen i 1988. Med traktaten om Den Europæiske Union blev samhørigheden gjort til en af de tre grundpiller for EU ved siden af Den Økonomiske og Monetære Union og enhedsmarkedet. Endelig slog Amsterdam-resolutionen om vækst og beskæftigelse fast, at kampen mod arbejdsløsheden skal prioriteres højt.

Den økonomiske og sociale samhørighed skal helt sikkert fortsat være en politisk prioritet. Udsigten til en udvidelse med nye lande med meget forskellige udviklingsniveauer gør det endnu mere afgørende. Den europæiske solidaritet bliver vigtigere end nogen sinde i indsatsen for at opfylde det overordnede mål om at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer (jf. traktatens artikel 130 A). Den er et afgørende bidrag til EU's stabilitet og til fremme af høj beskæftigelse. Der skal fortsat fokuseres på regionernes forskellige evne til at skabe en bæredygtig udvikling og på deres problemer med at tilpasse sig de nye arbejdsmarkedsforhold, hvor der er behov for, at arbejdstagernes kvalifikationer i højere grad tilpasses fremtidens krav. Strukturfondene bør lægge vægt på at skabe udvikling på konkurrencevilkår og bæredygtig og jobskabende vækst i hele EU samt at gøre arbejdsstyrken kvalificeret, uddannet og fleksibel.

Økonomisk solidaritet

Det Europæiske Råd i Edinburgh besluttede, at den økonomiske solidaritet skulle beløbe sig til en betydelig del af EU's BNP (0,46 %) indtil udgangen af den aktuelle finansielle overslagsperiode.

Prioriteringen af den økonomiske og sociale samhørighed er kommet til udtryk i omfattende programmer, der er blevet gennemført i partnerskab mellem medlemsstater og regioner. Det gælder såvel de mest ugunstigt stillede regioner (mål 1 og 6), områder i industriel tilbagegang (mål 2) og

landdistrikter (mål 5b). Der ydes også en stor indsats for beskæftigelse og omstilling af industrien (mål 3 og 4).

Den første samhørighedsrapport, der blev udarbejdet i henhold til traktatens artikel 130 B, dokumenterede behovet for og betydningen af EU's strukturstøttesystem, og giver grundlag for tilpasninger fremover. Det påvises også, at de tilbagestående medlemsstater og regioner, der er berettiget til mål 1-støtte, har gjort fremskridt hen imod reel konvergens, ikke mindst på grund af bistanden fra strukturfondene og Samhørighedsfonden. Men på trods af de gode resultater er der stadig lang vej endnu, især med hensyn til beskæftigelsen: arbejdsløsheden falder kun ubetydeligt og rammer ikke blot mange af de tilbagestående regioner, hvor forskellene endda er blevet større, men også mere gunstigt stillede EU-områder. Det er derfor nødvendigt i den næste finansielle overslagsperiode at fortsætte den kombinerede støtte til en afbalanceret geografisk udvikling af EU og en udvikling af EU's menneskelige ressourcer.

Budgetrestriktionerne gør det imidlertid umuligt at forøge den andel af EU's BNP (0,46 %), der afsættes i 1999. Ved hjælp af de ekstra midler, der skyldes væksten, og ved en mere effektiv udnyttelse af de disponible midler bliver det alligevel muligt at finansiere såvel udviklingen af strukturpolitikken i EU 15 som den gradvise integrering af nye medlemsstater fra deres tiltrædelse.

Udgiftsområde 2, der vedrører strukturforanstaltninger, bør derfor fortsat indtage en privilegeret stilling i EU-budgettet. Det bør dog undgås, at udgifter på automatisk og systematisk vis genopføres på budgettet som led i den flerårige planlægning.

Der afsættes således 275 mia. ECU (1997-priser) til strukturforanstaltningerne (strukturfondene og Samhørighedsfonden) mod 200 mia. ECU i perioden 1993-1999. Ud fra forudsætningerne i del III i denne meddelelse afsættes der bevillinger på 45 mia. ECU til de nye medlemsstater, heraf 7 mia. ECU som førtiltrædelsesstøtte. Forøgelsen af overførslerne til de nye medlemsstater sker gradvis, for at der kan tages hensyn til deres evne til at udnytte bevillingerne. Under alle omstændigheder bør de samlede overførsler fra strukturfondene og Samhørighedsfonden ikke udgøre mere end 4 % af en nuværende eller kommende medlemsstats BNP.

Bedre ansvarsfordeling

For at strukturfondene kan blive mere effektive, må forvaltningen forenkles, og gennemførelsen skal foregå mere smidigt og decentraliseret ud fra moderne forvaltningsprincipper, der er i overensstemmelse med fremtidige begrænsninger på personaleområdet. Til gengæld vil Kommissionen lægge vægt på, at de grundlæggende prioriteringer fastlægges ud fra et mere selektivt og fast udgangspunkt. Her får partnerskabet mellem Kommissionen og medlemsstaterne virkelig sin betydning. Samtidig skal overvågnings- og evaluerings-systemerne styrkes, og kontrollen skal være effektiv og stram.

2. STØRRE KONCENTRATION

Kommissionen foreslår, at strukturfondens budgetindsats i perioden 2000-2006 fastholdes på 210 mia. ECU for de 15 nuværende medlemsstater. Det betyder, at de gennemsnitlige årlige bevillinger til EU 15 falder lidt i den nye periode i forhold til 1999.

Af hensyn til gennemsigthed og effektivitet bør de nuværende 7 mål reduceres til 3, nemlig 2 regionale mål og 1 horisontalt mål vedrørende menneskelige ressourcer.

Andelen af befolkningen i EU 15-regioner, der er støtteberettiget under mål 1 og 2, bør indskrænkes fra 51 % til 35-40 %. Denne andel bliver lavere end den befolkningsandel, der er støtteberettiget i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra a) og c), og som skal nedbringes fra den 1. januar 2000. Endvidere skal de regionalforanstaltninger, hvortil der fortsat ydes midlertidig strukturfondsstøtte, ("phasing-out"), overholde konkurrence- og statsstøttereglerne.

Mål 1 fortsat højt prioriteret

De tilbagestående regioner, der er støtteberettigede under mål 1, og som har alvorlige problemer med hensyn til indkomster, beskæftigelse, produktionssystem og infrastrukturer bør ligesom nu prioriteres højt. Disse regioners gennemsnitlige arbejdsløshed ligger 60 % højere end EU-gennemsnittet. I nogle regioner er mere end en fjerdedel af den aktive befolkning uden beskæftigelse.

Derfor bør den samlede strukturfondsstøtte til mål 1-regioner udgøre ca. to tredjedele af strukturfondsstøtten til de 15 medlemsstater, hvilket er en andel, der svarer til den gennemsnitlige andel i indeværende programmeringsperiode.

Grænsen på 75 % af BNP pr. indbygger i forhold til EU-gennemsnittet bør fremover anvendes uden undtagelser. Der skal endvidere lægges vægt på, at der er fuldstændig overensstemmelse for de regioner, der modtager statsstøtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra a). Der skal ske en videreførelse af den indsats, der er gjort siden ændringerne af strukturfondsforordningerne i 1993, for at gøre den vejledende finansielle fordeling mere objektiv, gennemsigtig og rimelig. På grundlag af kriterier, der i vidt omfang svarer til de nugældende, bør der som de eneste objektive kriterier kun tages hensyn til støtteberettiget befolkning, forskel mellem regional velstand og EU-gennemsnittet samt den nationale velstand. Der kan ydes supplerende støtte til regioner med høj arbejdsløshed.

For de regioner, der for øjeblikket er berettigede til mål 1-støtte, og som kommer til at ligge over grænsen på 75 %, bør der foregå en gradvis afvikling af interventionerne i en overgangsperiode. De nærmere bestemmelser fastsættes senere. Den særlige situation for regionerne i den yderste periferi, som der er en ny artikel og en protokol om i traktaten, gør, at de konkret kan

sidestilles med mål 1-områder. Ligeledes bør der være en særlig ordning for de nordligste, meget tyndt befolkede regioner, der for øjeblikket er støtteberettigede under mål 6, og som ikke ville være støtteberettigede under mål 1.

Som det også er tilfældet nu, bør der anvendes en integreret fremgangsmåde til udvikling af strukturelt tilbagestående regioner. Indsatsen i partnerskab med medlemsstaterne kan således kun lykkes, hvis der sker en hensigtsmæssig koordinering af den samlede strukturstøtte, hvad enten den kommer fra Regionalfonden, EUGFL, Udviklingssektionen, Socialfonden eller det finansielle instrument til udvikling af fiskeriet (FIUF). Hver region bør behandles ud fra sine særlige behov og EU-prioriteringerne. Når programmerne udarbejdes, skal der i videst muligt omfang tages hensyn til de pågældende regioners egne prioriteringer. Der skal især lægges vægt på at forbedre konkurrenceevnen, som er en nødvendig forudsætning for at skabe og opretholde beskæftigelse. Foranstaltninger til fordel for infrastrukturer, innovation, SMV og menneskelige ressourcer bør i den forbindelse støttes.

Nyt indhold i mål 2 - økonomisk og social omstilling

Et nyt mål 2 skal tage sigte på økonomisk og social omstilling og omfatte foranstaltninger til fordel for andre regioner med strukturproblemer. Det drejer sig om områder, der er præget af økonomiske forandringer (industri og tjenesteydelser), landdistrikter i tilbagegang samt fiskeriafhængige områder og byområder i krise. Alle disse områder har strukturelle problemer, der kommer til udtryk som vanskelighed ved økonomisk omstilling, stor arbejdsløshed eller affolkning af landdistrikterne. Der må udpeges et begrænset antal signifikante områder med henblik på at fremme en integreret strategi for økonomisk diversificering.

Næsten en femtedel af EU's befolkning uden for mål 1-regionerne bor i regioner, hvor arbejdsløsheden er større end EU-gennemsnittet. Ungdomsarbejdsløsheden er stadig over 30%. I byerne kan arbejdsløsheden udgøre 30-50%.

Der er behov for målrettede strukturforanstaltninger, der kan fremme diversificeringen, den økonomiske dynamik og udviklingen af et aktivt erhvervsliv. Foranstaltningerne bør medvirke til at udnytte regionernes meget betydelige økonomiske udviklingspotentiale, ledsage omstruktureringerne og tilskynde til de fornødne tilpasninger. Det bør lægges særlig vægt på uddannelse og adgang til ny teknologi, i det omfang kvalifikationerne ikke lever op til den moderne økonomis krav.

De nye programmer med støtte til mål 2-områder bør fokusere på økonomisk diversificering, også i regioner, der er stærkt afhængige af en enkelt økonomisk sektor i tilbagegang. I det øjemed bør støtten til SMV og innovation styrkes, og erhvervsuddannelserne, det lokale udviklingspotentiale, miljøbeskyttelsen og bekæmpelse af social udstødelse, især i byområder i krise, bør prioriteres højt. Investeringerne i menneskelige ressourcer bør

3. SAMHØRIGHEDSFONDENS FREMTID

En af de største nyskabelser i Maastricht-traktaten var beslutningen om at oprette en samhørighedsfond, hvis interventioner skulle bidrage til "projekter inden for miljø og transeuropæiske net på transportinfrastrukturområdet" (traktatens artikel 130 D).

Der er sat 3 betingelser for fondens interventioner. For det første støttes kun medlemsstater, hvis BNP pr. indbygger ligger under 90% af EU-gennemsnittet. For det andet kan midlerne ikke anvendes frit, men kun til miljø- og transportprojekter. Og for det tredje skal der foreligge et nationalt program for opfyldelse af de økonomiske konvergenskriterier, der er omhandlet i traktatens artikel 104 C.

Det foreslås, at Samhørighedsfonden beholder sin nuværende form; medlemsstater med et BNP på under 90% af EU-gennemsnittet, som er kommet med i ØMU's 3. fase, vil fortsat være berettigede til støtte fra fonden. Da fonden er er landerelateret, kan EU-støtten dække hele området i de mindst velstående lande. De makroøkonomiske betingelser bør fortsat gælde. For de lande, der er med i ØMU's 3. fase betyder det, at de skal overholde betingelserne i stabilitetspagten, herunder i stabilitetsprogrammerne. Der bliver foretaget en midtvejsvurdering af, om betingelsen om, at BNP pr. indbygger skal ligge på under 90% af EU-gennemsnittet, fortsat overholdes.

Det foreslås, at fondens årlige støtte i alt skal beløbe sig til 3 mia. ECU.

4. STRUKTURSTØTTE TIL DE NYE MEDLEMSSTATER

Så snart den næste EU-udvidelse har fundet sted, bør støtten fra strukturfondene og Samhørighedsfonden i princippet også gælde alle de nye medlemsstater. Det er på sin plads at tale om solidaritet inden for EU over for disse nye demokratier, der har enorme udviklingsbehov, navnlig med hensyn til infrastrukturer, bl.a. miljøinfrastrukturer, produktionssektorer og menneskelige ressourcer.

For at der ikke skal opstå alvorlige problemer med at udnytte støtten, bør det årlige støtteomfang gradvis forhøjes, samtidig med at den overordnede grænse for strukturfondene og Samhørighedsfonden tilsammen på 4% af det nationale BNP ikke overskrides.

De EU-budgetmidler under udgiftsområde 2, der er til rådighed for støtten fra strukturfondene og Samhørighedsfonden til de nye medlemsstater, skulle således udgøre ca. 45 mia. ECU. Ved periodens udgang skulle strukturoverførslerne til de nye medlemsstater udgøre ca. 30% af de samlede udgifter under udgiftsområde 2.

Fra 2000 indføres der en førtiltrædelsesstøtte, der afholdes over bevillingen på 45 mia. ECU. Der anvendes et fast beløb på 1 mia. ECU om året i første omgang til alle ansøgerlandene, derefter til de lande, der første bliver

medlemmer senere. Støtte skal især bidrage til, at landene kan tilnærme sig EU-standarden med hensyn til infrastrukturer, bl.a. inden for transport og miljø, analogt med Samhørighedsfondens interventioner for øjeblikket. Dermed kan landene samtidig gøre sig bekendt med, hvorledes struktur-fondsforanstaltninger gennemføres.

5. STØRRE OMKOSTNINGSEFFEKTIVITET

En formindskelse af de økonomiske og sociale forskelle forudsætter ikke blot en konkret politik på mellemlang sigt for udviklingen af lokalområder og regioner og af de menneskelige ressourcer, understøttet af tilstrækkelige midler, men også et målrettet, decentralt partnerskab, der gør det muligt at udarbejde integrerede regionale og sociale udviklingsstrategier. Set i dette perspektiv skal EU's strukturinstrumenter gennemgribende ændres og gøres mere effektive via forenkling, evaluering og kontrol.

Det reducerede antal mål og EF-initiativer er et skridt hen imod forenkling. Der bør også tages fat på andre aspekter vedrørende en forenklet metodik. Ifølge den foreslåede ordning bliver der kun ét flerårigt program pr. region under mål 1 og 2. Under det horisontale mål 3 bliver der tale om et nationalt program eller en samling af flere regionale programmer. Det gælder således om i betydelig grad at lette den administrative byrde, samtidig med at der sker en styrkelse af den integrerede, strategiske udviklingsmetode og en større udnyttelse af den politiske dialog mellem medlemsstaterne, regionerne, arbejdsmarkedets parter, økonomiske interesseorganisationer og Kommissionen om effektiviteten og resultaterne af de foranstaltninger, der finansieres over strukturpolitikken.

Et mere forenklet system til gennemførelse af strukturpolitikken forudsætter en klar ansvarsfordeling mellem de nationale myndigheder, de regionale og lokale myndigheder og Kommissionen. Der er følgende hovedelementer i en sådan ansvarsfordeling:

- Kommissionen og de nationale, regionale og lokale myndigheder kortlægger inden for partnerskabet udviklings- og interventions-prioriteringerne på grundlag af kontrollerbare mål.
- Forvaltningen i medlemsstaterne og regionerne decentraliseres, med særskilt behandling af store projekter. Arbejdet bliver lettere som følge af en forenklet økonomisk forvaltning hos Kommissionen og i medlemsstaterne. Til gengæld for den decentraliserede forvaltning skal medlemsstaterne og regionerne systematisk gøre rede for anvendelsen af strukturfondene.
- For at sikre en strammere kontrol og en efterprøvning af resultaterne skal Kommissionen påse, at der i medlemsstaterne findes hensigtsmæssige systemer til forvaltning, evaluering og kontrol.

Effektiviteten kunne yderligere styrkes, ved at der blev oprettet en reserve af betydeligt omfang, mindst 10 %, som først fordeles halvvejs i perioden til de mest effektive regioner på grundlag af kontrollerbare resultater, herunder budgetgennemførelsen. Anvendelsen heraf bør være enkel og gennemsigtig.

Strukturmidlernes multiplikatoreffekt bør styrkes af en mere udbredt anvendelse af andre interventionsformer (f.eks. rentesubsidier, garantier, indskud af risikovillig kapital, erhvervelse af kapitalandele) end rene tilskud, for at de økonomiske behov, herunder på infrastrukturområdet, bl.a. de transeuropæiske net, i højere grad kan imødekommes, og for at der i højere grad lægges vægt på projekternes rentabilitet. I den forbindelse er det en nødvendig forudsætning med et tættere samarbejde mellem EIB, EIF og EU-fondene.

III. DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

I december 1995 forelagde Kommissionen sit strategipapir for landbruget for Det Europæiske Råd i Madrid. Dette papir understregede vigtigheden af at gøre EU's landbrugsprodukter og agroindustrielle produkter mere konkurrencedygtige såvel på det indre marked som på verdensmarkedet i forbindelse med liberaliseringen af verdenshandelen og den forventede stigning i efterspørgslen efter fødevarer på verdensplan. Papiret stillede også skarpt på behovet for en yderligere udvikling af den fælles landbrugspolitik gennem udbygning af den fremgangsmåde, der blev indledt med 1992-reformen, og som har haft positive virkninger. Papiret skitserede også behovet for en integreret politik for landdistrikterne som et led i reformprocessen. Desuden fandt det påkrævet at forenkle EU-lovgivningen radikalt og i vidt omfang at decentralisere gennemførelsen af landbrugspolitikken.

Senere, nærmere betegnet i november 1996, blev der i "Første rapport om den økonomiske og sociale samhørighed 1996" navnlig argumenteret for en mere rationel udvikling af landbrugsproduktionen ved at gøre priserne mere markedsorienterede og ved fortsat strukturtilpasning. EU bør bestræbe sig for på samme tid at udbygge landdistrikternes økonomiske potentiale og øge deres miljømæssige værdi samt deres muligheder for at skabe varige job.

Med disse idéer som udgangspunkt er tiden nu inde til at fremsætte konkrete forslag til at omforme den fælles landbrugspolitik og til at forberede den til det næste århundrede.

1. VURDERING AF REFORMPROCESSEN

Politikken for landbrugsmarkederne

Efter 1992-reformen er *markedslikevægten* blevet klart forbedret, og de offentlige lagre er blevet reduceret for de fleste af de produkter, der var omfattet af reformen. For korns vedkommende har jordudtagning været med til at holde produktionen under kontrol, mens den øgede priskonkurrenceevne har gjort det muligt at anvende store ekstramængder på det indre marked, især til foder. For

oksekød har markedssituationen udviklet sig i gunstig retning, og interventionslagrene faldt i hurtigt tempo indtil BSE-krisen i marts 1996.

Den generelle udvikling i *landbrugsindkomsterne* per capita har været positiv siden reformen, idet der har været en gennemsnitlig årlig stigning på 4,5% i perioden 1992-1996. Situationen varierer dog meget efter medlemsstat og driftsgren. Det er den forbedrede markedssituation, landbrugernes gode tilpasningsevne, de agromonetære forhold og, sidst men ikke mindst, den fortsatte nedgang i beskæftigelsen i landbruget, der har bidraget til dette resultat. Markedspriserne for korn steg langt mere end oprindeligt forventet. Det har medført, at producenterne er blevet overkompenseret i de seneste år. Også for oliefrø har markedspriserne det meste af tiden ligget langt over referenceprisen, så producenterne har nydt godt af fritagelsesordningen i fire år ud af fem.

Reformens indvirkninger på *miljøet* har været blandede. Der er en række positive indvirkninger: gødning og plantebeskyttelsesmidler er blevet anvendt mere rationelt som følge af prisfald på output, miljøet har sandsynligvis haft gavn af jordudtagningsforanstaltningerne (hvis de er blevet godt forvaltet), og der er blevet truffet foranstaltninger, som skal fremme en bedre geografisk fordeling af husdyrhold på lang sigt. Der er dog også negative indvirkninger. Her kan især nævnes tilskyndelsen til dyrkning af kunstvandede afgrøder gennem regionalisering af direkte betalinger for korn, oliefrø og proteinafgrøder og den relative fordel, som intensivt husdyrhold opnår gennem lavere foderpriser og støtte til ensilering.

Prisstøttens nedsættelse og indførelsen af direkte betalinger har haft en positiv virkning for *forbrugerne*, idet de er sluppet af med en del af landbrugsstøttebyrden. *Budgetudgifterne* er derfor blevet væsentligt højere i de pågældende sektorer, men der er til gengæld også bedre styr på dem nu, fordi en række usikkerhedsmomenter (verdenmarkedspriser, dollarkurs, interventionslagrenes størrelse), der tidligere havde stor betydning for udviklingen i disse udgifter, nu spiller en mindre afgørende rolle. Samtidig har omlægningen til direkte betalinger gjort støtten til landbrugerne mere gennemsigtig.

Politikken for udvikling af landdistrikter

I næsten to årtier er der gjort forsøg på at integrere landbrugsstrukturpolitikken i den bredere økonomiske og sociale sammenhæng i landdistrikterne. Erfaringerne har vist, hvordan diversificeringen i landdistrikterne kan udnyttes på en smidig måde som et nødvendigt supplement til landbruget. Aktiviteter, som hidtil kun har haft marginal betydning - udvikling og afsætning af høj kvalitetsprodukter, landboturisme, investeringsprojekter i forbindelse med miljø eller den regionale kultur, små og mellemstore virksomheder - har nu vundet indpas og åbnet nye perspektiver.

I 1992-reformen af den fælles landbrugspolitik understregedes landbrugets miljømæssige dimension som den største bruger af jorden. Blandt reformens

ledsageforanstaltninger er miljøforanstaltningerne i landbruget af afgørende betydning, og de er generelt blevet hilst velkommen af offentligheden og godt modtaget af landbrugerne. På grund af den omfattende støtte, der stadig ydes via priser og afgrødespecifikke betalinger (fx majs til ensilering og hør), viger landbrugerne måske tilbage for at indføre mere ekstensive produktionsmetoder eller afgive jord til miljøformål.

Som følge af udviklingen på disse forskellige områder fremstår EU's politik for landdistrikterne, med sine temmeligt komplekse virkemidler og manglende overordnet sammenhæng, generelt stadigvæk som en kombination af politikken for landbrugsmarkedene, strukturpolitikken og miljøpolitikken.

2. LANGTIDSPERSPEKTIVER

Ifølge verdens førende analyseinstitutter er langtidsperspektiverne for de vigtigste *landbrugsmarkeder* gunstige for eksportlandene. Udsigterne til et stigende fødevareforbrug, især i udviklingslandene, sammen med de begrænsede muligheder for en tilsvarende produktionsforøgelse i de pågældende lande forventes at føre til øget verdenshandel og at holde verdensmarkedspriserne oppe i det kommende årti.

Der er to nøglefaktorer, der påvirker *efterspørgslen efter fødevarer*: befolkningsvækst og indkomststigninger. Verdensbefolkningen forventes at vokse med over 85 mio. mennesker om året i perioden 1995-2005. Desuden vil den voksende urbanisering påvirke forbrugsmønstret for fødevarer. Den anden faktor, der giver anledning til at tro, at efterspørgslen efter fødevarer vil stige, er, at udsigterne for indkomsterne i hele verden og for økonomisk vækst, navnlig i udviklingslandene, er gode.

Der forventes en stigning i verdens *landbrugsproduktion* i det kommende årti, omend i en lavere takt end hidtil. Navnlig i mange udviklingslande vil produktionen ikke stige i samme omfang som forbruget. Det skyldes for det første, at der kun vil være begrænset jord til rådighed, fordi urbaniseringen griber om sig, og fordi miljøet skal tilgodeses, og for det andet, at udbytterne ikke længere vokser med samme hastighed. Gensplejsning vil, hvis den foregår under velkontrollerede forhold, kunne give en produktionsstigning, men spørgsmålet er, om forbrugerne accepterer denne metode.

Næsten alle analytikere forventer generelt *høje priser for landbrugsprodukter* i hvert fald frem til efter 2006. Priserne forventes at stige eller forblive på det nuværende høje niveau for korn, oliefrø, oksekød, fjerkrækød, ost og mælkepulver, men vil måske falde for svin. Prisudsvingene risikerer dog at blive større i fremtiden, fordi verdenslagrene forventes at være relativt små i forhold til tidligere.

Trods de gunstige verdensperspektiver er *udsigterne for landbrugsprodukter* ikke særligt lovende på EU-plan. Hvis det forudsættes, at de aktuelle politikker videreføres, vil der i de kommende år fortsat være en kløft mellem EU-

priserne og verdensmarkedspriserne for mange produkters vedkommende. Med de nuværende forpligtelser under Uruguay-rundeaftalen, navnlig vedrørende eksportsubsidier, vil der for EU i sin nuværende sammensætning efter år 2000 sandsynligvis opstå overskud, der ikke kan eksporteres. For oksekød forventedes der allerede et strukturbestemt overskud, inden situation blev forværret af BSE-krisen. Der kan også opstå voksende problemer for korn, sukker, vin, olivenolie, skummetmælkspulver og visse andre mejeriprodukter, og EU risikerer at miste en stadig større andel af det ekspanderende verdensmarked.

Der vil blive indledt nye *multilaterale handelsforhandlinger* i 1999 som opfølgning af Uruguay-runden. EU vil befinde sig i en bedre forhandlingsposition i den nye runde, hvis den reducerer beskyttelsen ved grænserne, nedsætter eksportsubsidierne og omlægger den interne støtte til mere "uafhængige" instrumenter.

Et andet emne, der bliver mere og mere følsomt, er behovet for at indføre miljømæssige og sociale standarder på internationalt plan og for at tage hensyn til forbrugernes interesser.

En *udvidelse østpå* ville resultere i over 100 mio. nye forbrugere, men disse forbrugeres gennemsnitlige købekraft er kun på omkring en tredjedel af de nuværende EU-forbrugeres købekraft. Landbrugsarealet ville blive en halv gang større, og arbejdsstyrken i landbruget ville mindst blive fordoblet.

Der er i Central- og Østeuropa et alvorligt behov for strukturforbedringer i landbruget og i sektorer med tilknytning til landbruget. En omstrukturering må forventes at reducere landbrugets kapacitet med hensyn til absorbering af arbejdskraft, og derfor vil der være behov for at diversificere økonomien i landdistrikterne i disse lande.

Hvis de central- og østeuropæiske lande skulle anvende den fælles landbrugspolitik instrumenter, specielt støttepriser og direkte betalinger, på det aktuelle niveau, ville der opstå problemer. En uforholdsmæssigt stor likviditetstilførsel i form af direkte betalinger ville kunne skabe indkomstforskelle og sociale fordrejninger i landdistrikterne i disse lande. Desuden ville overskuddene vokse endnu mere, især af sukker, mælk og kød, hvilket ville øge den allerede forventede markedsuligevægt efter år 2000 yderligere.

Der foregår også en udvikling i *forbrugernes krav* til landbruget og fødevarerindustrien. Der stilles især krav om sundhed og fødevarerikkerhed. Bekvemmelighed (fastfood, færdigretter og snacks) spiller en større og større rolle med den skiftende livsstil. Samtidig noteres der dog stigende interesse for typiske, velkendte produkter, der forbindes med specifikke områder eller kulturværdier (traditionelle produktionsmetoder, dyrevelfærd mv.).

Tendenserne i landdistrikterne i EU viser en kraftig nedgang i såvel antallet af bedrifter som antallet af beskæftigede i landbruget. Med hensyn til regional indtjening og beskæftigelse er landbrug (og skovbrug) ikke længere grundpilleren i landdistrikternes økonomi. Landbrug (og skovbrug) tegner sig nemlig i gennemsnit kun for 5,5% af den samlede beskæftigelse, og kun i meget få regioner tegner det sig for over 20%. Tendensen på lang sigt er en yderligere tilbagegang i antallet af landbrugere på 2-3% om året.

Der dukker nye aktiviteter og nye indkomstkilder op såvel i som uden for landbruget. Blandt disse kan nævnes produktion af *reproducerbare råvarer* til nonfoodformål på nichemarkeder eller i energisektoren. En sådan produktion kan åbne nye muligheder for landbruget og skovbruget og medvirke til at skabe nye arbejdspladser i landdistrikterne.

Samfundet bliver mere og mere bevidst om *det naturlige miljø*s betydning og om de miljømæssige virkninger - både positive og negative - af menneskers aktiviteter. Der er i landdistrikterne med disses miljømæssigt attraktive områder, som egner sig såvel til beboelse, erhverv som rekreative formål, enestående muligheder for at tilgodese denne miljøbevidsthed. I den forbindelse vinder det stadigt større genklang at lade det offentlige betale for beskyttelsen af naturressourcer og forskønnelse af landskabet, og det giver landbruget og skovbruget, som er de største brugere af jorden, både nye udfordringer og nye muligheder.

De forskellige reformer har øget gennemslagskraften og effektiviteten, men der er så til gengæld opstået inkonsekvens og overlappning mellem diverse politikker. Der er for mange programmer og foranstaltninger, der kan anvendes samtidigt i samme område under forskellige politikker, og det går ud over konsekvensen. Der er påtrængende behov for en radikal *forenkling* af bestemmelserne og en større *decentralisering* af gennemførelsen af de forskellige politikker med mere råderum for medlemsstaterne og regionerne. En større decentralisering må dog ikke resultere i nogen form for renationalisering af politikkerne.

Den fælles landbrugspolitik opsluger ca. 0,6% af BNP i EU. I betragtning både af landbrugets vigende økonomiske betydning og de stadigt større *budgetmæssige begrænsninger* i mange medlemsstater må denne offentlige støtte retfærdiggøres fuldt ud. Det betyder, at landbruget tydeligt må vise, hvor altafgørende en rolle det spiller ved at producere høj kvalitetsfødevarer, ved at holde liv i landdistrikterne og ved at beskytte landskabet og bevare kulturværdier. Efter 1992-reformen, hvor de direkte betalinger til landbrugerne blev anvendt mere generelt, blev den finansielle støtte til landbruget mere gennemslagskraftig, og det gjorde det også mere nødvendigt end tidligere for landbruget at være økonomisk sundt og socialt acceptabelt.

3. DE POLITISKE MÅL FOR DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

For at gøre det lettere for EU's landbrug at drage fordel af den forventede positive udvikling på verdensmarkedet må EU-landbrugets *konkurrenceevne forbedres*, såvel på det indre marked som på markederne uden for EU, gennem yderligere reform af den fælles landbrugspolitik. Lavere priser vil være til gavn for forbrugerne og give mere spillerum til prisdifferentiering til fordel for høj kvalitetsprodukter. Øget/betere markedsorientering vil bane vej for nye medlemsstaters gradvise integration og gøre det lettere for EU af forberede sig til den næste WTO-runde. Det vil også gøre det lettere for EU at styrke sin position som en af verdens førende eksportører.

Priser er dog kun ét aspekt af konkurrenceevnen. *Fødevarsikkerhed og fødevarer kvalitet* er mindst lige så vigtig. Der er en grundlæggende forpligtelse til at sørge for, at forbrugerne, både i og uden for EU, får risikofrie fødevarer, og derfor må dette aspekt prioriteres højest i den fælles landbrugspolitik. Den fælles landbrugspolitik vil i størst muligt omfang fortsætte med at støtte kvalitetsprodukter, der ofte forbindes med specifikke geografiske oprindelser eller specifikke produktionsmetoder, som er velkendte for forbrugerne.

En afgørende faktor for EU-produkternes image såvel på det indre marked som på de internationale markeder vil være, at forbrugerne kan have fuld tillid til produkternes sikkerhed, og at der vedvarende arbejdes på at forbedre kvaliteten. På dette felt fokuseres der også mere og mere på miljørigtige produktionsmetoder og dyrevelfærd. På alle disse punkter kan EU-landbrugerne tilbyde kvalitetsprodukter, der fortjener at blive kendt i hele verden.

Et af hovedformålene med den fælles landbrugspolitik vil fortsat være at sikre en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen og at bidrage til stabile *landbrugsindkomster*. I den forbindelse bliver spørgsmålet om differentiering og omfordeling af indkomststøtten til landbrugerne samt opretholdelse af et bæredygtigt landbrug mere og mere aktuelt, ikke mindst set ud fra den sociale samhørighed.

Integrering af miljømål i den fælles landbrugspolitik og udfyldelse af den rolle, landbrugere kan og bør spille med hensyn til forvaltning af naturressourcerne og bevarelse af landskabet, er også et stadigt vigtigere mål for den fælles landbrugspolitik.

Også i fremtiden vil et af de store mål være at skabe supplerende eller alternative *indkomst- og beskæftigelsesmuligheder* for landbrugere og deres familier, såvel på selve bedriften som uden for landbruget, fordi der efterhånden bliver færre og færre beskæftigelsesmuligheder i selve landbruget. Landdistrikterne byder på mange forskellige muligheder, og landbrugerne bør tilskyndes til at udnytte de muligheder, der er for iværksættere i landdistrikterne.

Det må erkendes, at der i alle landdistrikter er behov for at forbedre landbrugets konkurrenceevne og fremme den økonomiske diversificering, og derfor er det specielt vigtigt, at landbrugspolitikken og politikken for udvikling af landdistrikterne bidrager til den *økonomiske samhørighed* i EU.

4. NYE REFORMER

Kommissionen bekræfter den politik, der kom til udtryk i "Strategipapir for Landbruget" af december 1995. Den foreslår, at 1992-reformen videreudvikles og udvides ved yderligere omlægninger af støtten fra prisstøtte til direkte betalinger, og at der udvikles en sammenhængende politik for landdistrikterne som ledsageforanstaltning til denne proces. De direkte betalinger vil blive lagt på et passende niveau samtidig med, at en for stor kompensation undgås.

Markafgrøder: Korn, oliefrø og proteinafgrøder

I de kommende år forventes arealerne, der anvendes til dyrkning af disse afgrøder og til jordudtagning, at stabilisere sig på omkring 53,5 mio. ha. Som politikken er udformet på nuværende tidspunkt og under forudsætning af, at jordudtagningssatsen atter bliver på 17,5%, som er referenceniveauet, vil de arealer, hvorpå disse tre afgrøder dyrkes, også komme til at ligge på nogenlunde samme niveau på sigt.

Der forventes atter en stigning i kornudbyttet, og produktionen forventes derfor at stige fra 201 mio. t i 1996 til 214 mio. t i 2005. Det samlede forbrug af korn forventes også at stige yderligere, omend i et langsommere tempo, på grund af udviklingen i produktionen af hvidt kød. Indtil år 2000 vil situationen sandsynligvis stadig være relativt anspændt, navnlig for hvede. Fra og med 2001 vil de nuværende GATT-forpligtelser med hensyn til subventioneret eksport medføre begrænsninger, både for hvede og foderkorn, og det vil resultere i en brat stigning i interventionslagrene (omkring 58 mio. t i 2005).

Der forventes en meget beskeden stigning i oliefrøudbyttet, og det dyrkede areal er strengt begrænset som led i Uruguay-rundeaftalen. Der forventes en lille stigning i produktionen, nemlig fra 12,2 mio. t i 1996 til 12,8 mio. t i 2005. Der vil fortsat være stort underskud på handelsbalancen for oliefrøs og oliebagere vedkommende.

Teoretisk set kan de nye kornoverskud imødegås ved, at den obligatoriske jordudtagningssats forhøjes. Men derved kan der opstå risiko for, at satsen gradvis stiger til over 20%. Desuden kunne det betyde, at EU ikke ville få gavn af den positive udvikling på verdensmarkedet, da de interne priser fortsat kunne forventes at ligge over verdensmarkedspriserne. En mere offensiv strategi, derimod, kunne på samme tid forhindre den rutinemæssige anvendelse af eksportstøtte, styrke korns konkurrenceevne på enhedsmarkedet, løse problemet med begrænsninger for oliefrø, der følger af Uruguay-runden, og sidst, men ikke mindst medføre en ikke ubetydelig forenkling.

Kommissionen foreslår derfor følgende foranstaltninger:

- Interventionsprisen for korn fastsættes i en enkelt etape (2000) på et sikkerhedsnetniveau på 95,35 ECU/t, (nu 119,19 ECU/t).
- Der indføres en ikke-afgrødespecifik arealstøtte på 66 ECU/t (multipliseret med 1992-reformens regionale kornreferenceudbytter); denne støtte nedsættes, hvis markedspriserne opretholdes på et højere niveau end forudset på nuværende tidspunkt.
- Jordudtagning: referencesatsen for obligatorisk jordudtagning sættes til 0%, frivillig jordudtagning tillades, ekstraordinær jordudtagning afskaffes; den ikke-afgrødespecifikke støtte ydes for udtagne arealer.
- Korn til ensilering (hovedsagelig majs) udelukkes fra ordningen.
- Særlige tilfælde: for proteinafgrøder indføres en tillægsstøtte på 6,5 ECU/t, så de fortsat kan konkurrere med korn; for hård hvede bevares de nuværende tillæg.

Ligesom det allerede er tilfældet i okse- og fårekødssektoren, vil Kommissionen fremsætte et forslag, der gør det muligt for medlemsstaterne i stigende grad at forfølge miljømål ved at gøre direkte betalinger for markafgrøder og jordudtagning betinget af, at miljøbestemmelserne overholdes.

Ordningen for oksekød

I de kommende år vil oksekødsproduktionen dels blive påvirket af de kortsigtede foranstaltninger, der blev vedtaget i 1996 (dvs. ordningerne for kalveslagtning og tidlig markedsføring af kødkalve), dels af udelukkelsen af voksent kvæg på over 30 måneder fra fødekæden (levnedsmidler og foder) i Det Forenede Kongerige. Den første foranstaltning vil især kunne mærkes i 1998 og 1999, medens følgerne af den anden foranstaltning vil vedvare indtil 2001. Oksekødsforbruget forventes gradvis at rette sig efter chokket i 1996 og på ny følge tendensen på lang sigt (faldende).

Disse faktorer bidrager til en cyklisk nedgang i produktionen indtil år 2000 og skulle medføre en betydelig reduktion af lagrene inden for de nærmeste år i forhold til de lagre, der er opstået i løbet af 1996 og 1997. Efter 2001 vil produktionen dog, hvis der ikke sker ændringer af markedspolitikken, atter nå op på fuldt potentiale, medens den langsigtede nedgang i forbruget vil fortsætte. Interventionslagrene vil atter vokse (i betragtning af de begrænsede eksportmuligheder som følge af GATT) og kan nå op på ca. 1,5 mio. t i 2005.

I det lange løb er det ikke acceptabelt at løse problemet med for stor produktion i denne sektor ved at slagte spæde kalve nogle få dage efter fødslen. Overskudsproblemet kan heller ikke løses effektivt ved styring af udbuddet (kvoter for antallet af dyr eller for produktionen), da dette ville give store administrative komplikationer.

En mere offensiv strategi kan derimod samtidig resultere i en væsentlig reduktion af eksportrestitutionerne til de traditionelle destinationer, medvirke til at udvikle nye eksportmarkeder uden subsidier og bevirke, at oksekød på ny får en mere afbalanceret andel af kødforbruget på det indre marked. Desuden vil den mindske incitamentet til at producere tungere slagtekroppe.

Kommissionen foreslår derfor, at der gradvis indføres en effektiv markedsstøtte på 1 950 ECU/t (nu 2 780 ECU/t) i løbet af perioden 2000-2002. Det skulle være muligt at stabilisere markedspriserne omkring eller over dette niveau gennem grænsbeskyttelse, eksportforanstaltninger og indførelse af en ordning for privat oplagring svarende til den, der allerede findes for svinekød.

Det kan forventes, at priserne på enhedsmarkedet fortsat vil ligge over de nye støtteprisniveauer. Desuden vil landbrugerne som konstateret efter 1992-reformen sandsynligvis tilpasse deres produktionssystemer og investeringsmønstre for at spare udgifter, og det kan godt tænkes, at nogle inputpriser falder. I det store og hele vil det indkomsttab, der opstår for landbrugerne på grund af reformforanstaltningerne, sandsynligvis blive mindre end det, man når frem til ved en simpel statistisk analyse. Der vil dog opstå tab. Heroverfor foreslår Kommissionen direkte indkomststøtte, der gradvis forhøjes og stadig udbetales pr. kreatur, samtidig med, at en for stor kompensation undgås. Under en permanent ordning vil den nå op på følgende niveau (det nuværende niveau er nævnt i parentes):

- Ammekøer (årlig udbetaling)	215 ECU	(145 ECU)
- Handyr		
tyre (én udbetaling))	368 ECU	(135 ECU)
stude (to udbetalinger)	232 ECU	(109 ECU)
- Malkekøer (årlig udbetaling)	70 ECU	ingen præmie

De forskellige mekanismer, der styrer støtten, som udbetales pr. dyr, og fremmer ekstensivering (belægningsfaktoren, individuelle og regionale lofter) vil blive tilpasset for at tage hensyn til, at ordningen for majs til ensilering ophører. Samtidig vil Kommissionen overveje, hvordan incitamenterne til at ekstensivere produktionen kan styrkes, så de kan blive mere effektive, når det gælder miljømålene, uden en større ændring af det samlede støtteniveau.

Ordningen for mælk og mejeriprodukter

Hvis mælkekvoterne ikke ændres i de kommende år, forventes den samlede mælkeproduktion at falde en smule fra 121,6 mio. t i 1996 til 118,1 mio. t i 2005 på grund af en lille stigning i mælkefedtindholdet og en tilpasning af produktionen til kvoteniveauet. Den samlede efterspørgsel efter mælk (i sødmælksækvivalent) forventes at falde fra 112,2 mio. t i 1995 til 108,7 mio. t i 2005. Dette er nettoresultatet af et faldende forbrug af nogle mejeriprodukter, navnlig smør, og en stigende efterspørgsel efter andre

produkter såsom ost og friske produkter. Forbruget på bedrifterne (foder) skulle også falde på linje med den forventede nedgang i antallet af kreaturer. Nettooverskuddet vil sandsynligvis svinge mellem 9,0 og 9,5 mio. t mælkeækvivalent i perioden 1996-2005 med en stigende tendens hen imod periodens afslutning.

Når man ser på de forskellige mejeriprodukter, der alle er omfattet af GATT-forpligtelser, og under forudsætning af, at politikken ikke ændres, ser det ud til:

- at en yderligere stigning i eksporten i ostesektoren hæmmes af GATT-begrænsningerne af den subsidierede eksport
- at interventionslagrene af *skummetmælkspulver* vil stige fra og med 1998 og nå op på omkring 200 000 t i første halvdel af det næste tiår, efterhånden som GATT-eksportforpligtelserne bliver bindende
- at GATT-eksportforpligtelserne, når det gælder *smør*, giver en tilstrækkelig margin for subsidieret eksport, således at der ikke nødvendigvis skal påregnes en akkumulering af interventionslagre; det er dog spørgsmålet, om der er reelle afsætningsmuligheder på verdensmarkedet for en så stor mængde som det forventede overskud på ca. 300 000 t.

Efter en indgående undersøgelse af de forskellige valgmuligheder forkaster Kommissionen radikale løsninger såsom drastiske prisnedskæringer og en hastig afskaffelse af kvoteordningen. Den forventede markedsudvikling berettiger ikke til sådanne ekstreme foranstaltninger. Kommissionen ser heller ingen stærke grunde til at indføre nye kvotenedskæringer, da der ikke forventes nogen større forringelse af markedsligevægten. Endelig forkaster Kommissionen også en ordning med dobbelt pris-dobbelt kvote, som ville være meget tvivlsom, når det gælder foreneligheden med WTO, kunne give anledning til alvorlige fordrejninger afhængig af dens udformning og gennemførelse og ville skabe yderligere administrative forviklinger og kontrolproblemer.

Mælkeproducenterne bør dog ikke få indtryk af, at det nuværende system med dets iboende usmidighed kan vare evigt. Den nylige debat om langtidsudsigterne har afsløret usikkerhedsfaktorer; navnlig kan resultaterne af den næste WTO-runde også berøre mælkesektoren.

Kommissionen anbefaler derfor en forsigtig fremgangsmåde på dette stadium. Den foreslår:

- at kvoteordningen forlænges til 2006
- at den nuværende fælles markedsordning gøres mere fleksibel og forenkles
- at støttepriserne gradvis nedsættes med en samlet procentsats på gennemsnitlig 10% i løbet af perioden

- at der indføres en ny årlig støtte for malkekøer justeret efter gennemsnitsudbyttet på 145 ECU.

Sammen med den nye støtte, der indføres for malkekøer i forbindelse med situationen på oksekødsmarkedet, bliver den samlede malkekopræmie på 215 ECU svarende til ammekopræmien.

Middelhavsprodukter

I forlængelse af 1992-reformen forelagde Kommissionen i december 1996 en rapport om *tobaksordningen* for Rådet og Parlamentet. I denne rapport vurderes 1992-reformen af tobaksordningen positivt, og det foreslås, at sektoren gøres endnu mere markedsorienteret, samtidig med at det erkendes, at den har stor økonomisk betydning i nogle landdistrikter. I februar 1997 forelagde Kommissionen en rapport om *olivenolieordningen*. Som en mulighed foreslår den en yderligere omlægning fra prisstøtte til direkte støtte og en gennemgribende forenkling af denne støtte. Så snart de nødvendige drøftelser har fundet sted, vil Kommissionen fremlægge detaljerede forslag om forskrifter for disse to sektorer.

Hvad angår *frugt og grøntsager*, vedtog Rådet en større reform i juli 1996: budgetmidlerne blev omdirigeret fra prisstøtte til styrkelse af producentorganisationerne og deres konkurrenceevne, og der blev lagt vægt på sektorens strukturelle tilpasning og på dens miljømæssige dimension. Kommissionen vil nøje følge gennemførelsen af denne reform.

For *vins* vedkommende har Rådet haft et forslag liggende siden 1994. I betragtning af den seneste udvikling og navnlig den nye situation, som Uruguay-rundeaftalen har skabt i denne sektor, har Kommissionen til hensigt at tage det forslag, der ligger i Rådet, op til revision og at fremlægge et nyt, så snart 1997-situationen er blevet analyseret fuldt ud. I det nye forslag vil der blive taget hensyn til de retningslinjer, der i mellemtiden er lagt i "Strategipapir for Landbruget" af 1995.

Differentiering af og lofter over direkte støtte

Kommissionen har til hensigt at foreslå, at der indføres et individuelt loft over al direkte indkomststøtte, der ydes i henhold til de fælles markedsordninger. Desuden får medlemsstaterne mulighed for at indføre differentieringskriterier efter fælles regler, uden at der dog bliver tale om en "renationalisering".

Landdistriktpolitikken

I løbet af det næste tiår må landbruget tilpasse sig til nye ændringer i markedsudvikling, markedspolitik og handelsregler. Disse ændringer kommer ikke kun til at påvirke landbrugsmarkederne, men også den lokale økonomi i landdistrikterne i almindelighed. Mange af dem har allerede akutte problemer med den økonomiske udvikling. Desuden har landdistrikterne miljømæssige og rekreative funktioner, der får større og større betydning, og bestemmelserne

i forbindelse hermed kan udmærket tænkes at indebære flere tilpasninger for landbruget som største bruger af jorden. Omvendt vil de miljømæssige og rekreative behov også skabe nye udviklingsmuligheder, som landbrugerne og deres familier skulle kunne drage fordel af.

Kommissionen foreslår, at der gives incitament og støtte til denne udvikling ved en omstrukturering af de eksisterende landdistriktpolitiske bestemmelser.

- De eksisterende ledsageforanstaltninger, der finansieres af EUGFL, Garantisektionen, (miljøvenlige landbrugsforanstaltninger, skovrejsning, førtidspensionering) vil blive suppleret med ordningen for ugunstigt stillede områder, herunder dens anvendelse i de tilbagestående regioner (mål 1-regioner). Alle disse foranstaltninger vil blive anvendt horisontalt og gennemført decentraliseret.
- For de landdistrikter, der ligger i regioner, som er støtteberettigede under strukturfondenes mål 1, vil de nuværende integrerede udviklingsprogrammer blive bevaret, jf. kapitlet om økonomisk og social samhørighed.
- I de landdistrikter, der er støtteberettigede under det nye mål 2, finansieres foranstaltningerne (tidligere mål 5a og 5b) af EUGFL, Garantisektionen, som ledsageforanstaltninger. Disse foranstaltninger indgår sammen med EFRU, ESF og eventuelt FIUF i samme program for regionen, som er støtteberettiget under mål 2.
- I alle landdistrikter uden for mål 1 og det nye mål 2 vil foranstaltninger for udvikling af landdistrikterne, der skal ledsage og supplere markedspolitikken, blive medfinansieret af EUGFL, Garantisektionen. De kommer til at omfatte alle typer foranstaltninger, der støtter strukturtilpasningen og landdistriktsudviklingen, og som på nuværende tidspunkt medfinansieres af EUGFL, Udviklingssektionen. Efter samme rammebestemmelser som de nuværende ledsageforanstaltninger vil de blive anvendt horisontalt og iværksat decentraliseret på rette niveau på medlemsstaternes initiativ. Den samme fremgangsmåde vil blive anvendt for fiskeriet i kystområder, når det gælder FIUF's interventioner.

Politikken for miljøvenligt landbrug

I de kommende år vil *miljøvenlige landbrugsforanstaltninger* komme til at spille en stor rolle, når det gælder fremme af en bæredygtig udvikling af landdistrikterne og opfyldelse af samfundets stadig større ønske om miljøfaciliteter. De foranstaltninger, der tager sigte på at bevare og øge miljøets kvalitet, vil blive styrket og udvidet.

Hvad angår en bedre integrering af miljøet i de fælles markedsordninger, vil Kommissionen fremsætte et forslag, der giver medlemsstaterne mulighed for at gøre direkte betalinger betinget af, at miljøbestemmelserne overholdes.

En mulighed, der fortjener yderligere overvejelse, er at tage hensyn til, at *ugunstigt stillede områder og områder af høj naturværdi* meget ofte er sammenfaldende, og gradvis at omdanne støttestruktureringen til et grundinstrument for bevarelse og fremme af driftssystemer med lavt input. Sådanne systemer har på grund af specifikke geografiske forhold eller blot som følge af århundreders traditionelt landbrug ofte en høj landskabs- og naturværdi.

Desuden bør *målrettede miljøvenlige landbrugsforanstaltninger* styrkes og fremmes ved hjælp af flere budgetmidler og om nødvendigt højere medfinansieringssatser. Af størst relevans er faciliteter, der kræver en ekstra indsats fra landbrugernes side, såsom økologisk landbrug, bevarelse af halvnaturlige levesteder, traditionelle frugtplantager eller levende hegn, bevarelse af alpint kvæghold, vedligeholdelse af vådområder. Det kræver også et stort engagement, når aktionerne medfører et væsentligt udbyttetab, fx fordi der skal etableres dyrkningsfri bræmmer langs floder eller i tilknytning til marker.

IV. UNIONEN I VERDEN

Europa må nødvendigvis styrke sin handlen udadtil. Det europæiske projekt kan kun bevare sin troværdighed, hvis det imødekommer borgernes voksende krav om øget enhed og effektivitet til opbygning og forsvar af fred, stabilitet og velstand i den europæiske verdensdel og i verden som helhed.

Den Europæiske Unions medlemsstater har mange *fælles interesser*. Den Europæiske Union må øge sin indflydelse på verdensanliggender, fremme værdier som fred og sikkerhed og demokrati og menneskerettigheder, yde bistand til de mindst udviklede lande, forsvare sin opfattelse af den sociale model og befæste sin tilstedeværelse på de internationale markeder. Ud over bevarelsen af Unionens territoriale integritet må medlemsstaterne forene deres kræfter for at bekæmpe organiseret kriminalitet, terrorisme og spredning af atomare, bakteriologiske og kemiske våben, forebygge større miljøskader og sikre en varig vækst med en optimal udnyttelse af de globale ressourcer.

For at forsvare disse interesser, udnytte globaliseringens fordele og overvinde dens vanskeligheder kræves der i stigende grad kollektiv handling fra Den Europæiske Unions side. Europas partnere, og for det første ansøgerlandene, forventer af Europa, at det fuldt ud påtager sig sine opgaver.

Udvidelsen af Den Europæiske Union vil ikke alene få betydning for europæernes, medlemsstaternes og ansøgerlandenes fremtid. Den vil også få internationale følger, der rækker langt ud over det udvidede Europas nye grænser, fordi den vil øge Europas vægt i verden, give Europa nye naboer og gøre Europa til et forenet og stabilt område. Udvidelsesprocessens geopolitiske virkning blev allerede fremhævet i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Madrid om "den politiske dagsorden for Europa".

1. ET STABILT EUROPA, DER ER ÅBENT OVER FOR OMVERDENEN

I løbet af de sidste fire årtier har medlemsstaterne, som det var Europas grundlæggeres dybere hensigt, indbyrdes udviklet et egentligt sikkerhedsfællesskab, i hvilket det er utænkeligt, at der blot så meget som trues med anvendelse af magt til løsning af stridigheder. Udfordringen består nu i at udbrede dette grundlæggende resultat af det europæiske projekt til nye medlemsstater. Udvidelsen af Den Europæiske Union må derfor have som mål at få en stabiliserende virkning, der supplerer den, der skabes med udvidelsen af NATO. En sådan stabilitet skulle fremme den gradvise udformning af en fælles forsvarspolitik, som vil kunne føre til et fælles forsvar, i overensstemmelse med Amsterdam-traktatens artikel J.7.

En udvidet Union vil få mere direkte grænser til Rusland og ligeledes grænser til Ukraine, Belarus og Moldova. Den vil få direkte adgang til Sortehavet, hvilket vil føre til øgede kontakter med landene i Kaukasus-området og Centralasien. En udvidet Union vil også omslutte Kaliningrad-oblast, der er en del af Rusland, og omfatte flere hundrede tusind etniske russere, der er bosat hovedsagelig i Estland og Letland. Det bliver vigtigt for den udvidede Union at uddybe forholdet til Rusland, Ukraine og de andre nye uafhængige stater på grundlag af partnerskabs- og samarbejdsaftalerne. Landene i Balkan-regionen bliver blandt Unionens nye nabolande. Stabilitet baseret på samarbejde i denne region bliver så meget mere vigtigt for den udvidede Union.

Unionen vil skulle fortsætte og intensivere sin politik for støtte til demokratiet og bistand til reformprocessen og omstillingen til markedsøkonomi, der udgør langsigtede garantier for sikkerhed og stabilitet. Der vil kunne forventes en forøgelse af handelsstrømmene, en stigning i importen af energi og råstoffer fra SNG-landene, en udvidelse af transportnettene og et øget samarbejde om miljøbeskyttelse. Denne udvikling kunne også føre til en tilpasning af indholdet og den geografiske organisering af fællesskabsprogrammer som Tacis for at tage hensyn til de nye geopolitiske forhold.

Forbindelserne mellem Unionen og dens Middelhavspartnere bør fortsat aktivt styrkes. Betydningen af en stabil udvikling i de sydlige Middelhavslande bekræftes til stadighed. I den forbindelse må Barcelona-processens potentiale udnyttes fuldt ud. Unionen vil også skulle opretholde en øget tilstedeværelse i Mellemøsten som en af hovedpromotorerne af freden i regionen. Udvidelsen skulle derfor føre til en intensivering af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem Den Europæiske Union og dens sydlige partnere, baseret på fremme af gensidige interesser.

Udviklings samarbejdet er det tredje hovedelement i Unionens indsats udadtil. Unionens udviklingsbistand og bestræbelser på at mindske fattigdom og uligheder rundt omkring i verden hænger nøje sammen med ønsket om fred og stabilitet, behovet for en bedre styring af de globale risici og den globale indbyrdes afhængighed og fremme af en sund udviklingsvej. Som led i det nye partnerskab, der forudses etableret mellem Den Europæiske Union og landene

i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene), hvis politiske og økonomiske situation udviser indbyrdes forskelle, må spørgsmålet om medtagelse af udviklingssamarbejde på Fællesskabets budget undersøges.

Unionen vil også skulle intensivere sine forbindelser med USA som led i gennemførelsen af den nye transatlantiske dagsorden, der blev vedtaget i Madrid i december 1995. Desuden er Asien og Latinamerika regioner, der fortjener særlig opmærksomhed.

2. ET STÆRKT OG SAMMENHÆNGENDE EUROPA

Det udvidede Europa vil få mere righoldige, men uundgåeligt også mere komplekse forbindelser med resten af verden. For at Europa kan blive mere effektivt og mere til stede, for at det bedst muligt kan forberede varetagelsen af videre opgaver, og for at det kan spille den rolle, der tilkommer det på den internationale scene, må det allerede nu sørge for at styrke sin politiske beslutningsevne og sikre sammenhæng i alle sine aktioner.

Gøre Den Europæiske Union til en global aktør

Det er i Den Europæiske Unions interesse at udøve et politisk ansvar, der står i rimeligt forhold til dens økonomiske magt. De moderne økonomiers indbyrdes afhængighed og de transnationale faktoreres øgede betydning medfører, at en aktiv og effektiv udenrigspolitik ikke kan begrænses til de mest traditionelle aspekter af de internationale forbindelser. Det gælder specielt for Den Europæiske Union, der fortsat er stærkt præget af den økonomiske dimension. Faktisk vil den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik kun kunne slå rigtig igennem, hvis medlemsstaterne både med hensyn til arbejdsmetoderne og med hensyn til substansen accepterer gradvis at opbygge en *integreret tilgang til de eksterne forbindelser*.

En sådan integreret tilgang vil gøre det muligt i en fælles politisk viljes tjeneste at mobilisere den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, handelspolitikken, udviklingsbistandspolitikken eller andre fællesskabspolitikkers instrumenter og Den Vesteuropæiske Unions operationelle kapacitet til de opgaver, der for nylig er medtaget i traktaten. Den skulle også styrke den i dag utilstrækkelige komplementaritet mellem Unions aktioner og medlemsstaternes nationale aktioner.

Den nye traktats bestemmelser om udformning og gennemførelse af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vil gøre det muligt at styrke den overordnede sammenhæng og kontinuiteten i indsatsen udadtil. Rådet og Kommissionen vil skulle arbejde nært sammen i det øjemed. Det bliver naturligvis vigtigt, at der hyppigere anvendes kvalificeret flertal, for at Unionen kan yde en hurtig og konkret indsats.

Den Europæiske Union må efterhånden give sig selv mulighed for at træffe udenrigspolitiske beslutninger, der indebærer anvendelse af militære midler. Det drejer sig her faktisk om en komponent, der er af væsentlig betydning for

troværdigheden af Unionens indsats udadtil. Det bliver således nødvendigt at styrke WEU's operationelle midler både for at løse de nye opgaver, der er omhandlet i Amsterdam-traktaten, og med henblik på en udvikling af WEU, som er mere og mere integreret i udviklingen af selve Den Europæiske Union.

Opretholde Unionens handelsmæssige styrke

Det internationale klima må ikke ses som en trussel mod Unionen, men snarere som en positiv udfordring og udviklingsfaktor. EU har som den største aktør i verdenshandelen stor interesse i konsolidering af de nye WTO-strukturer og *fremme af en yderligere international liberalisering af handelen* ud over den, der allerede er planlagt. Alternativet til en multilateral løsning vil sandsynligvis være en risiko for mindre gunstige adgangs- og konkurrencevilkår. Det er også vigtigt, at udviklingen af handelsbarriererne ledsages af udvikling af konkurrencepolitiske principper inden for WTO's rammer.

I betragtning af den internationale handels nye former vil det være formålstjenligt fuldt ud at udnytte de nye muligheder, der fremgår af artikel 113 som ændret ved Amsterdam-traktaten for førelse af *internationale handelsforhandlinger* om tjenesteydelser og intellektuel ejendomsret. Den udvidede Union vil således kunne handle stærkere og mere sammenhængende i internationale organisationer som WTO og OECD.

Sikre komplementaritet mellem interne og eksterne politikker

Med *euroen* vil Europa få en central rolle på det økonomiske og monetære område. I de kommende atten måneder bliver det således nødvendigt at definere forholdet til de internationale finansielle institutioner og ordningerne for den eksterne repræsentation på dette område.

Det indre markeds eksterne potentiale bør udvikles. Både det indre markeds styrke og erfaringerne hermed kan anvendes til at fremme Unionens interesser og tilstedeværelse internationalt, f.eks. på området aeronautik og satellitter. Et andet eksempel er større europæisk indflydelse inden for international normfastsættelse, men potentialet gælder også mange andre områder, herunder finansielle tjenesteydelser, intellektuel ejendomsret og konkurrencepolitik.

Der må sættes mere ind på at sikre sammenhæng og komplementaritet mellem de interne og eksterne dimensioner i Unionens politik. *Energipolitikken* er et godt eksempel på en sådan samlet tilgang, hvor markedsintegration vil give det nødvendige grundlag for diversificering og smidiggørelse af energiforsyningerne og styrkelse af de europæiske virksomheders konkurrenceevne på området. En omhyggelig koordinering af energipolitikken udadtil vil også samtidig bidrage til øget forsyningssikkerhed og opfyldelse af internationale miljømålsætninger. En bedre integration er lige så nødvendig for andre af Unionens interne politikker, f.eks. på forskningsområdet, for at fremme Unionens internationale interesser.

Grænseoverskridende problemer

Globaliseringsprocessen, som har været til så stor gavn for Unionen, udsætter den også for både økonomiske og politiske risici på den internationale arena, såsom konsekvenserne af befolkningsmæssige ubalancer, utilstrækkelig styring og dårlig miljøforvaltning. Disse må håndteres resolut sammen med Unionens internationale partnere i multilaterale fora.

Den voksende betydning af miljøtrusler, såsom globale klimaændringer, har allerede en plads højt oppe på den internationale dagsorden. Unionen har ved flere lejligheder bekræftet sin ledende rolle på dette område, hvor den har specielt gode forudsætninger for at tage førerskabet i internationale forhandlinger med henblik på at forlige modstridende interesser.

Den voksende narkotikahandel og organiserede kriminalitet kræver også en sammenhængende og samordnet indsats på internationalt plan. Dette bør udvikles i snævert samarbejde med Unionens hovedpartnere og de lande, der er stærkest berørt af disse fænomener, med fokusering på en forebyggende indsats inden for multilaterale rammer samt foranstaltninger til fjernelse af de grundlæggende sociale og økonomiske årsager til disse samfundsplager.

Gøre den eksterne bistand mere synlig og tilpasse procedurerne for den

Indsatsen udadtil må gøres mere *synlig*. Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater finansierer halvdelen af den internationale udviklingsbistand, bl.a. i kraft af det store partnerskab inden for Lomé-konventionen. De yder over halvdelen af den humanitære bistand, der distribueres i verden. De leverer en tredjedel af den samlede bistand til Mellemøsten, halvdelen af bistanden til de palæstinensiske områder, næsten 60% af den internationale bistand til Rusland og republikkerne i det tidligere Sovjetunionen og 40% af genopbygningsbistanden i Bosnien-Hercegovina. Disse tal, der ofte overses, viser, at Unionen er den største leverandør af international bistand. Denne situation bør bekræftes med udvidelsen.

Den europæiske tilstedeværelses realiteter må forklares og udnyttes bedre for at øge spillerummet i den fælles udenrigspolitik.

En styrkelse af beslutningsevnen vil sammen med de foranstaltninger, der kan træffes for at øge indsatsens hurtighed, blive afgørende for en forøgelse af effekten af Unionens eksterne bistandsprogrammer.

Fællesskabsinstrumenternes effektivitet på det eksterne område begrænses i øjeblikket af komplicerede og langsomme interne procedurer. Det bør overvejes, hvordan disse hindringer kan overvindes, når der kræves en hurtig indsats fra Unionens side. I øvrigt vil det her som andre steder være hensigtsmæssigt så vidt muligt at begrænse spredningen af den finansielle støtte på mange mindre aktioner. Det vil også være nødvendigt at fremme en *tættere koordinering af fællesskabsprogrammerne og medlemsstaternes nationale indsats*.

For så vidt angår Unionens finansielle indsats udadtil, bliver det nødvendigt at overvåge synergien mellem fællesskabsinstrumenterne og andre institutioners, f.eks. EBRD's og IMF's, instrumenter i forbindelse med en ligelig fordeling af den finansielle byrde.

I betragtning af de økonomiske vækstudsigter vil opretholdelsen af de *finansielle midler*, målt som en procentdel af BNP, gøre det muligt at sikre, at Europa får en stærk tilstedeværelse på verdensplan.

V. EN EFFEKTIV KOMMISSION I EUROPÆERNES TJENESTE

Kommissionen må med sin initiativret forblive drivkraften for dynamik og fornyelse, også på de nye områder, der åbnes for med Amsterdam-traktaten. Unionens lovgivningsvirksomhed vil dog blive mindre intens end tidligere. Det bliver nødvendigt at give gennemførelsen og håndhævelsen af den eksisterende lovgivning højeste prioritet. En større decentralisering vil kræve nærmere overvågning på grundplanet. Mere generelt vil Kommissionen få en øget rolle inden for fremme af samarbejde, iværksættelse af partnerskabs- og netværksaktiviteter samt effektiv koordinering. Styringen af en høj grad af integration vil kræve en indgående *nyvurdering af Kommissionens udøvende og forvaltningsmæssige funktioner* og en ændring i dens administrationskultur.

De budgetmæssige begrænsninger vil forblive stramme, med en uundgåelig virkning for udgiftspolitikken og forvaltningen af de menneskelige og finansielle ressourcer. Med den øgede konkurrence om de begrænsede midler vil der blive behov for en *klarere identificering af de kernefunktioner*, som Kommissionen bør koncentrere sig om. Politikernes, struktureres og procedureres relevans bør undersøges kritisk i en screeningproces forud for beslutninger om finansiering af programmer og tildeling af ressourcer til forvaltning af dem. Det er bydende nødvendigt at anvende de disponible ressourcer mere effektivt.

I den sammenhæng spiller kvaliteten og udnyttelsen af de menneskelige ressourcer, der er til rådighed, en afgørende rolle. Det er her af største betydning at bevare den europæiske offentlige tjeneste og dens funktionskriterier baseret på kompetence, uafhængighed og permanens. Den må imidlertid være i stand til at tilpasse og modernisere sig for at tage de stadig nye udfordringer op, der er forbundet med opbygningen af Europa og et klima præget af forandring.

Kommissionen har derfor allerede igangsat et vidtrækkende reformprogram for sin administration inden for initiativerne vedrørende sund og effektiv forvaltning (SEM 2000) og modernisering af administrationen og personalepolitikken (MAP 2000). Det vil indebære en ændring af dens strukturer, modernisering af forvaltningen og en strømlining af procedurerne. *Decentralisering, rationalisering og forenkling* er nøgleord for et sådant forehavende. Det bliver nødvendigt for hvert politikområde at fastslå den rigtige balance mellem kernepolitik og kontrolfunktioner, der fortsat skal ligge hos Kommissionen, og udøvende funktioner, der mere effektivt kan administreres på et niveau nærmere de endelige brugere.

Det vil være hensigtsmæssigt at overveje den rette størrelse af de programmer og projekter, som Fællesskabet støtter finansielt, for at sikre, at de giver en klar merværdi på europæisk plan, og at der ikke kræves for store administrative ressourcer. De administrative funktioner kan sommetider udføres af administrationsorganer, der rapporterer til Kommissionen, af administrationer i medlemsstaterne i partnerskab med Kommissionen eller endog af ikke-statslige og private organisationer på kontraktbasis. På nogle områder kan nye netværksforvaltningsstrukturer omfattende både fællesskabsplanen og det nationale plan være formålstjenlige. I alle tilfælde må der imidlertid fastlægges klare rammer for politikken.

Kommissionens evne til effektivt at leve op til integrationsprocessens krav afhænger i sidste instans af dens personales kompetence og motivation. Der bør derfor lægges større vægt på forbedring af kvalifikationerne og dygtigheden for fuldt ud at udnytte den synergi, der skabes med reformen af strukturerne, og for at øge fleksibiliteten med henblik på de kommende nye udfordringer.

I de senere år har Kommissionen måttet påtage sig et stigende antal nye opgaver, der har medført en række omorganiseringer, som det ofte har været nødvendigt at foretage i hast og uden tilstrækkelig forberedelse. Nu, hvor en ny fase af den europæiske samling begynder, og hvor konturerne af det 21. århundredes Europa tegner sig klarere, er tiden inde til at indlede en grundig overvejelse af Kommissionens organisation og funktion i verden efter år 2000. Herom har Kommissionen tilkendegivet sin holdning i det bidrag, den for nylig leverede til regeringskonferencen, og hvor den bebudede en omordning og en nydefinition af opgaverne, herunder næstformændenes opgaver. Den bebudede også en tilsvarende omstrukturering af tjenestegrene. Amsterdam-traktaten har med styrkelsen af kommissionsformandens stilling og beføjelser indført en af Kommissionen ønsket reform, der vil gøre det muligt at øge kollegiets effektivitet og synlighed. I en erklæring knyttet til Amsterdam-traktatens slutakt tages det i øvrigt til efterretning, at Kommissionen agter at forberede ovennævnte omorganisering i god tid inden den Kommission, der indsættes i år 2000.

Det er tillige nødvendigt, at Rådet yder en tilsvarende indsats, f.eks. ved at mindske antallet af Rådets sammensætninger og give Rådet for almindelige anliggender en virkelig generel koordineringsrolle.

DEL 2: UDFORDRINGEN FORBUNDET MED UDVIDELSEN

Denne del af Agenda 2000-meddelelsen udgør det samlede dokument om fremtidige udvidelser, som Kommissionen blev anmodet om at udfærdige på Det Europæiske Råds møde i Madrid. Hensigten med dokumentet er dels at forklare, hvordan Kommissionen har gennemgået de forskellige optagelsesansøgninger og de væsentligste spørgsmål forbundet med disse ansøgninger, dels at redegøre for den forhandlingskøreplan, der forkommer mest realistisk. Dokumentet indeholder hovedkonklusionerne og de vigtigste anbefalinger fra udtalelserne og gennemgår Kommissionens synspunkter vedrørende lanceringen af tiltrædelsesforhandlingerne. Det beskæftiger sig også med de tværgående spørgsmål knyttet til udvidelsen såvel som de praktiske arrangementer for den indledende fase af forhandlingerne og styrkelsen af før-tiltrædelsesstrategien som helhed.

Disse konklusioner og anbefalinger bygger på følgende kriterier, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd på dets samling i København i juni 1993:

“Medlemskab kræver, at ansøgerlandet:

- har opnået institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal
- har en fungerende markedsøkonomi samt evne til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen og

er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab, herunder er i stand til at tilslutte sig målet om en politisk, økonomisk og monetær union.”

I. VURDERING PÅ BASIS AF TILTRÆDELSESKRITERIERNE

Efter anmodning fra Rådet har Kommissionen udarbejdet en udtalelse om hver af optagelsesansøgningerne. Kommissionens vurderinger bygger på adskillige informationskilder og tager udgangspunkt i svarene på det spørgeskema, som blev udsendt til ansøgerlandene i april 1996. Der er blevet afholdt bilaterale møder med hvert af ansøgerlandene, som har haft mulighed for at afgive supplerende oplysninger om deres tiltrædelsesforberedelser indtil udgangen af maj 1997.

Kommissionen har også taget hensyn til medlemsstaternes vurderinger, navnlig for så vidt angår de politiske kriterier for medlemskab, som blev fastlagt af Det Europæiske Råd i København. Kommissionen har også benyttet Europa-Parlamentets betænkninger og beslutninger og arbejdet i forskellige internationale organisationer, ikke-statslige organisationer og andre organer.

Kommissionen har endvidere taget det fremskridt, der er opnået under de bilaterale aftaler, der udgør hovedhjørnestenen i EU's forbindelser med ansøgerlandene, med i sine overvejelser. Europaaftalerne om økonomisk samarbejde, handel og politisk dialog er trådt i kraft for seks af ansøgerlandenes vedkommende. For Estlands,

Letlands og Litauens vedkommende mangler aftalerne at blive ratificeret af samtlige medlemsstater, før de kan træde i kraft. I Slovenien har parlamentet endnu ikke ratificeret aftalen.

Kommissionens opgave har været uden fortilfælde, da kriterierne fra København er meget brede i såvel politisk som økonomisk henseende og ikke blot omfatter EU's regelværk (men f.eks. også beskæftiger sig med den offentlige forvaltnings og retsvæsenets kapacitet i ansøgerlandene), og fordi selve regelværket er blevet betydeligt større siden de sidste udvidelser. EU's regelværk omfatter nu også den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, retlige og indre anliggender samt målsætningen om og den gradvise realisering af en politisk, økonomisk og monetær union.

Kommissionen tegner ikke blot et billede af situationen i 1997 og af de seneste års udvikling i ansøgerlandene. Den har også foretaget en analyse af den forventede udvikling på mellemlang sigt for så vidt angår de økonomiske kriterier og landenes evne til at gennemføre EU's regelværk. Som led i denne fremadrettede vurdering har Kommissionen set nærmere på de politikker og programmer, som ansøgerlandene allerede har sat i værk for at gennemføre EU's regelværk. Kommissionen har også anticeret den fremtidige udvikling af EU's politikker, navnlig på bestemte områder såsom miljø, det indre marked og informationssamfundet, hvor EU's regler udvikler sig med stor hast.

Med hensyn til de politiske kriterier for medlemskab mener Kommissionen, at det kun har været muligt at foretage en vurdering på grundlag af de forhold, der gør sig gældende i den nuværende situation, og som det har været muligt at verificere og bekræfte. Kravet om et effektivt fungerende demokrati spiller en altafgørende rolle i forbindelse med vurderingen af et lands ansøgning om medlemskab af EU. Amsterdam-traktaten har i artikel F indføjret et konstitutionelt princip om, at "Unionen bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og retsstatsprincippet". Regeringskonferencen har i overensstemmelse hermed besluttet at ændre artikel O, således at overholdelsen af artikel F gøres til en udtrykkelig betingelse for medlemskab.

Kommissionen mener derfor, at et ansøgerlands overholdelse af de politiske betingelser, der blev fastlagt af Det Europæiske Råd i København, udgør en nødvendig, men dog ikke tilstrækkelig betingelse for at indlede optagelsesforhandlinger.

1. POLITISKE KRITERIER

Fra Det Europæiske Råd i København hed det, at "*medlemskab kræver, at ansøgerlandet har opnået institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal*".

For at vurdere, om ansøgerlandene opfylder denne betingelse, har Kommissionen i hver udtalelse ikke blot foretaget en formel beskrivelse af de politiske institutioner og forbindelserne mellem dem, men også vurderet, hvordan

demokratiet fungerer i praksis på grundlag af en række detaljerede kriterier. Den har undersøgt, hvordan forskellige frihedsrettigheder, f.eks. ytringsfriheden, respekteres ved at se nærmere på den rolle, som bl.a. de politiske partier, ikke-statslige organisationer og medierne spiller.

Demokrati og retsstatsforhold

Lande, der ønsker at blive optaget i EU, forventes ikke blot at tilslutte sig principperne om demokrati og retsstatsforhold, mens også at udmønte dem i praksis i det daglige.

Generelt set er de demokratiske friheder, herunder politisk pluralisme, ytringsfrihed og religionsfrihed, forfatningssikret i ansøgerlandene. De har oprettet demokratiske institutioner, et uafhængigt retsvæsen og uafhængige statsorganer, der gør det muligt for de forskellige offentlige myndigheder at fungere normalt, at holde frie og retfærdige valg, at flytte magten mellem forskellige politiske partier og generelt anerkende oppositionens rolle.

I nogle af ansøgerlandene hersker der ikke - når bortses fra afholdelsen af valg med jævne mellemrum - den institutionelle stabilitet, der gør det muligt for de offentlige myndigheder at fungere normalt og at konsolidere demokratiet. I alle ansøgerlandene er retsstatsforholdene kendetegnet ved mangler, som det er nødvendigt at udbedre. Der er mangel på ordentligt kvalificerede dommere, og garanti for deres uafhængighed. Politiet er dårligt aflønnet og har behov for bedre træning og disciplin. Der er i flere tilfælde behov for et stærkere retsgrundlag for lokalregeringernes selvstændighed.

Rumænien oplevede ikke et ægte regeringsskifte før valget i juni 1997. Det politiske system har længe været kendetegnet ved en vedligeholdelse af arven fra det kommunistiske system og regeringens indblanding i mediernes og retsvæsenets forhold. De ændringer, der har fundet sted efter valget af en ny præsident og et nyt regeringsflertal, har ændret situationen i landet betydeligt. Således er institutionernes stabilitet og funktionsmåde blevet forbedret. Der er meget hurtigt blevet gennemført en reform af det hemmelige politi og retsvæsenet.

De ændringer, der har fundet sted i *Bulgarien*, og de reformer, som regeringen har bebudet, skulle også gøre det muligt for landet at gøre afgørende fremskridt i retning af demokrati, retsstatsforhold og institutionel stabilitet.

I *Slovakiet* hersker der fortsat ikke overensstemmelse mellem forfatningens ordlyd og politisk praksis. Kommissionen ser med bekymring på det forhold, at retsstaten og demokratiet stadig ikke er tilstrækkeligt dybt forankret. For at opnå dette vil der være behov for større åbenhed over for opponerende synspunkter, korrekt fungerende offentlige institutioner og respekt for deres individuelle rolle i den forfatningsmæssige orden. Et demokrati kan ikke betragtes som stabilt, hvis regeringen kan så tvivl om de rettigheder og forpligtelser, som tilkommer og påhviler institutioner såsom præsident-

embedet, forfatningsdomstolen og den centrale valgkommission, og hvis oppositionens legitime rolle i de parlamentariske udvalg ikke respekteres.

Den mislykkede folkeafstemning i maj 1997 om NATO-medlemskab og direkte valg af præsidenten, regeringens mislykkede forsøg på at gennemføre en reform af straffeloven for at begrænse ytringsfriheden, bestræbelserne på at blokere for en undersøgelse af efterretningstjenestens aktiviteter og de forskellige former for pres, som regeringen lægger på embedsmænd og kulturelle organer, er symptomatiske for landets institutionelle ustabilitet.

Menneskerettigheder

Respekten for fundamentale rettigheder er et princip, der er garanteret i de fleste ansøgerlande. De har alle tiltrådt Europarådets Menneskerettighedskonvention og protokol om borgernes ret til at indbringe sager for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Rumænien arvede fra kommuniststyret et system, der placerede mange børn i offentlige institutioner under vilkår, der strider mod konventionerne om børns rettigheder. Det drejer sig om over et hundrede tusinde forældreløse børn. De tidligere lovbestemmelser fra 1972 er imidlertid blevet ophævet, og der er blevet skabt grundlag for reformer, der bygger på direkte støtte til familier.

Ytringsfriheden og foreningsfriheden er garanteret i samtlige ansøgerlande, men der er i nogle tilfælde behov for at øge radio- og tv-mediernes uafhængighed.

Respekt for mindretal

Mange af ansøgerlandene har mindretalsbefolkninger, hvis tilfredsstillende integrering i samfundet er en forudsætning for demokratisk stabilitet. Mindretallene tegner sig for 44% af befolkningen i Letland (hvor 34% er russere), 38% i Estland (30% russere), 20% i Litauen (9% russere, 7% polakker), 18% i Slovakiet (11% ungarere, 5% sigøjnere), 14% i Bulgarien (9% tyrkere, 5% sigøjnere) and 13% i Rumænien (8% ungarere, 4% sigøjnere).

Europarådet har vedtaget en række tekster om beskyttelse af nationale mindretal, bl.a. rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal og anbefaling 1201, som blev vedtaget af Europarådets parlamentariske forsamling i 1993. Sidstnævnte, der ganske vist ikke er bindende, anbefaler, at kollektive rettigheder anerkendes, mens rammekonventionen tjener til at beskytte de individuelle rettigheder for personer, der tilhører minoritetsgrupper. Bulgarien har endnu ikke undertegnet rammekonventionen; Tjekkiet, Letland, Litauen, Polen og Slovenien er blandt de lande, der endnu ikke har ratificeret den.

I Rumænien er det ungarske mindretal repræsenteret i parlamentet med 25 medlemmer og 11 senatorer og i regeringen med to ministre. Det er også repræsenteret i lokale myndigheder og har ret til at modtage skoleundervisning på ungarsk og til at benytte ungarsk ved kontakt med den offentlige forvaltning og retsvæsenet.

I Slovakiet, hvor sådanne rettigheder i princippet anerkendes, har det ungarske mindretal imidlertid visse problemer med at gøre deres rettigheder gældende. Efter vedtagelsen af loven om det nationale sprog og i mangel af en lov om brugen af mindretalssprog er der opstået tvivl om det ungarske mindretals mulighed for at udøve flere af sine rettigheder. Visse nylige udviklingstendenser med hensyn til nedskæringer i kulturelle subsidier og ændringer i den administrative underopdeling af landet giver anledning til bekymring.

Udenlandske statsborgere udgør 28% af befolkningen i Letland og 25% af befolkningen i Estland. Der er ingen tegn på, at disse mindretal udsættes for forskelsbehandling, når bortses fra problemer med at få adgang til visse erhverv i Letland. Naturaliseringen af udenlandske statsborgere i begge lande har været langsom og bør fremskyndes for at sikre integreringen af disse borgere.

Bortset fra situationen for sigøjner-mindretallet i en række af ansøgerlandene, som giver anledning til bekymring, er mindretallenes integrering i ansøgerlandenes samfund generelt set tilfredsstillende.

Uløste mindretalsproblemer kunne få en negativ indflydelse på den demokratiske stabilitet eller føre til stridigheder med nabolandene. Det er derfor i EU's og ansøgerlandenes interesse, at der sker tilfredsstillende fremskridt med integreringen af mindretalsbefolkningerne, før tiltrædelsesprocessen er bragt til ende, og at alle muligheder i denne sammenhæng udnyttes.

Konklusion

Selv om der i flere af ansøgerlandene stadig er behov for at gøre en indsats for at konsolidere demokratiet og beskytte mindretallene, er det kun et enkelt ansøgerland - Slovakiet - som ikke opfylder de politiske betingelser, der blev fastlagt af Det Europæiske Råd i København.

2. ØKONOMISKE KRITERIER

Fra Det Europæiske Råd i København hed det, at medlemskab kræver "*en fungerende markedsøkonomi samt evne til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen*".

Ansøgerlandene har gjort betydelige fremskridt med overgangen til en markedsøkonomi, herunder med privatiseringer og liberaliseringer, skønt deres økonomiske situation varierer betydeligt. For dem alle gælder det, at opløsningen af COMECON, den tidligere kommunistiske handelsblok, og

indledningen af markedsreformerne udgjorde et stort chok i begyndelsen. For nogle af landene blev dette chok forværret af en udgangsposition med alvorlige uligevægte, mens andre af landene overtog forholdsvis stabile forhold og en højere levestandard. Halvdelen af ansøgerlandene havde desuden behov for at opbygge nye statslige institutioner og fundamentalt omstille deres økonomier.

Reformbestræbelserne har varieret fra land til land. I nogle lande har reformerne mødt bred opbakning, og den førte politik har været nogenlunde konstant, selv når regeringen er blevet udskiftet. Skønt næsten alle ansøgerlandene har gjort betydelige fremskridt de seneste år, ofte med høje vækstrater, befinder flere af dem sig stadig i en skrøbelig økonomisk situation. Der har også været visse tilbageslag med indførelsen af administrative former for kontrol, f.eks. priskontrol eller importkontrol.

Det gennemsnitlige BNP pr. indbygger i ansøgerlandene udgør kun omkring en tredjedel af EU-gennemsnittet. I nogle ansøgerlande - og ikke kun i dem med den laveste indkomst pr. indbygger - har den årlige BNP-vækst ligget på 5-7% de seneste år, mens andre har bevæget sig langsommere fremad af forskellige grunde. Nogle har opnået en høj grad af prisstabilitet og er tæt på at have balance på budgettet, mens andre slås med store og/eller stigende handelsunderskud, som skyldes importen af kapitaludstyr såvel som forbrugsgoder. Generelt set er strukturreformerne stadig langt fra afsluttet, navnlig inden for bank- og finansvæsenet og på socialsikringsområdet. I de fleste ansøgerlande er der stadig behov for at omstrukturere store statsejede industrier, som dominerer de lokale økonomier, og som er meget vanskelige at reformere af såvel sociale som økonomiske årsager.

Ingen af ansøgerlandene opfylder til fulde de to økonomiske kriterier fra København i dag, men nogle af dem skulle være i stand til det om nogle få år.

En fungerende markedsøkonomi

Det første økonomiske kriterium, som blev fastlagt af Det Europæiske Råd i København, er tilstedeværelsen af en fungerende markedsøkonomi.

Det kræver, at en række betingelser, som er analyseret i hver enkelt udtalelse, er opfyldt, nemlig følgende:

- at markedskræfterne selv sørger for ligevægten mellem udbud og efterspørgsel, og at både priserne og handelen er liberaliseret
- at der ikke findes væsentlige hindringer for markedsadgang (oprettelse af nye virksomheder) og markedsudtræden (konkurser)
- at retssystemet, inkl. reguleringen af ejendomsretten, er på plads, og at love og kontrakter kan håndhæves

- at der er opnået makroøkonomisk stabilitet, inkl. en passende prisstabilitet, holdbare offentlige finanser og en holdbar betalingsbalance-situation
- at der hersker bred enighed om den økonomiske politiks hovedbestanddele
- at den finansielle sektor er tilstrækkeligt veludviklet til at kunne kanalisere opsparingen over i produktive investeringer.

I udtalelserne vurderes hvert enkelt ansøgerland med udgangspunkt i disse betingelser. Kommissionen mener, at fem af dem (Tjekkiet, Estland, Ungarn, Polen og Slovenien) kan betragtes som fungerende markedsøkonomier, skønt der for alle disse landes vedkommende stadig er behov for en videreudvikling på vigtige områder, f.eks. på kapitalmarkederne. Et sjette ansøgerland (Slovakiet) er meget tæt på at opfylde betingelserne både lovgivningsmæssigt og systemmæssigt, men mangler gennemsligtighed i implementeringen.

De øvrige ansøgerlande har navnlig på det seneste gjort store fremskridt og skulle være i stand til at opfylde dette første økonomiske kriterium tidligt i det næste århundrede. For disse landes vedkommende består den vigtigste udfordring nu i at styrke implementeringen af deres juridiske og institutionelle reformer og i visse tilfælde afværge risikoen for yderligere makroøkonomisk ustabilitet.

Evne til at klare konkurrencepresset og markeds kræfterne i EU

Det andet økonomiske kriterium vedrører evnen til at klare konkurrencepresset og markeds kræfterne i EU. Det vil kræve, at de vigtigste dele af ansøgerlandenes økonomier udviser et minimum af konkurrencedygtighed.

Denne vurdering er vanskeligere at foretage end den første. Dels er det nødvendigt at danne sig et overblik over et betydeligt antal faktorer, og dels er det nødvendigt at foretage en vurdering af fremtidige udviklingstendenser. Et af de centrale spørgsmål er om virksomhederne har den fornødne evne til at tilpasse sig, og om det omgivende miljø støtter en yderligere tilpasning. Følgende elementer skal tages med i den pågældende vurdering:

- forekomsten af en fungerende markedsøkonomi med en tilstrækkelig grad af makroøkonomisk stabilitet for de økonomiske beslutningstagere til at kunne operere under stabile og forudsigelige vilkår
- en tilstrækkelig mængde menneskelig og fysisk kapital til en rimelig pris, inkl. infrastrukturer (energiforsyning, telekommunikation, transport osv.), uddannelse og forskning
- det omfang, i hvilket regeringens politik og lovgivningen øver indflydelse på konkurrenceevnen via den førte handelspolitik, konkurrencepolitik,

statsstøttepolitik, politik for støtte til små og mellemstore virksomheder osv.

- graden af og tempoet for landets handelsmæssige integrering med EU forud for udvidelsen. Det gælder både mængden og arten af varer, som allerede handles med medlemsstaterne
- andelen af små virksomheder, dels fordi små virksomheder normalt får mere ud af en forbedret markedsadgang, dels fordi en overvægt af store virksomheder kunne tyde på en større tilbageholdenhed over for justeringer.

Den analyse, som Kommissionens tjenestegrene har foretaget i udtalelserne, tegner følgende overordnede billede:

- de fleste landes handelsmæssige integrering og de udenlandske direkte investeringer i nogle lande har udviklet sig betydeligt. I nogle lande er der imidlertid sket tilbageskridt i forhold til den oprindelige handelsliberalisering, primært af makroøkonomiske årsager
- den måde, som kapitalmarkederne fungerer på, og konkurrencereglerne udvikler sig i positiv retning overalt, men situationen er stadig langt fra tilfredsstillende
- infrastrukturen er stadig ringe
- lønniveauet ligger stadig et godt stykke under niveauet i EU
- privatiseringstempoet har varieret, og privatiseringsprocessen er stadig uafsluttet.

En af de største vanskeligheder forbundet med at vurdere ansøgerlandene på grundlag af det andet kriterium skyldes kriteriets fremadskuende karakter. Skønt samtlige lande har åbnet op for en betydelig udenrigshandel, vil deres deltagelse i det indre marked (med fælles regler om moms, offentlige udbud, bankvirksomhed, forsikringsvirksomhed osv.) føre dem langt dybere ind i integrationen. De vil især være nødsaget til at fremstille produkter, der lever op til de europæiske tekniske forskrifter, hvilket vil blive hjulpet på vej ved at overtage EU's regelværk, ved at opbygge de fornødne institutionelle strukturer og få dem til at fungere og ved at gennemføre en passende standardisering. Hvordan de vil klare dette kriterium er stadig vanskeligt at forudsige. I mellemtiden vil implementeringen af foranstaltningerne i hvidbogen fra 1995 om det indre marked forblive både en vigtig forberedende øvelse og en approksimativ målestok for ansøgerlandenes parathed.

Til støtte for ansøgerlandenes indenrigspolitiske bestræbelser vil der fortsat være behov for støtte udefra fra Phare og de internationale finansielle institutioner. Efter landenes tiltrædelse vil strukturfondene overtage den ledende rolle i denne henseende.

Uanset de iboende vanskeligheder forbundet med en sådan vurdering finder Kommissionen, at to lande (Ungarn og Polen) må forventes at kunne opfylde det andet kriterium på mellemlang sigt, forudsat at de holder den nuværende kurs. Det samme burde være tilfældet for tre andre lande (Tjekkiet, Slovakiet og Slovenien), forudsat at de øger deres bestræbelser og undgår tilbageskridt. Eftersom Estland har moderniseret og radikalt liberaliseret sin økonomi, kommer dette land tæt på sidstnævnte gruppe, men landets store betalingsbalanceproblemer giver anledning til bekymring. Letland, Litauen og Rumænien har på det seneste taget en række store skridt, men de har behov for at konsolidere deres bestræbelser. Bulgarien er ved at kaste fortidens tunge arv af sig og har gjort betydelige fremskridt på det allerseneste og må forventes at kunne slutte sig til de andre lande i løbet af det næste årti.

Konklusion

For de to kriterier taget under ét er det derfor Ungarn og Polen, der er tættest på at opfylde dem, mens Tjekkiet og Slovenien kommer lige efter. Estland opfylder det første kriterium, men har stadig et stykke vej at gå for så vidt angår det andet kriterium, dvs. evnen til at klare konkurrencepresset. Slovakiet opfylder det andet kriterium, men kan endnu ikke betragtes som en fungerende markedsøkonomi.

3. ANDRE FORPLIGTELSER VED ET MEDLEMSKAB

Det Europæiske Råd i København konkluderede, at medlemskab forudsætter, at *"ansøgeren er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab, herunder er i stand til at tilslutte sig målet om en politisk, økonomisk og monetær union"*.

Målet om en politisk, økonomisk og monetær union

Ved at ansøge om medlemskab har landene i Central- og Østeuropa accepteret EU-traktatens målsætninger, herunder målet om en politisk, økonomisk og monetær union.

Hvad den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik angår, har ansøgerlandene, gennem politisk dialog og konkrete handlinger, demonstreret, at de er villige til at bidrage til en effektiv EU-indsats. I sine udtalelser vurderer Kommissionen, at landene kan opfylde forpligtelserne ved et medlemskab på dette felt.

Med hensyn til målet om en økonomisk og monetær union er det usandsynligt, at ansøgerlandene vil være i stand til at komme med i euro-området umiddelbart efter deres tiltrædelse. Der vil være behov for yderligere fremskridt med strukturreformerne, før landene vil kunne opretholde den fornødne makroøkonomiske stabilitet i det lange løb. Nye medlemsstater vil imidlertid skulle overtage de regler, der gælder for anden fase af ØMU. Det vil

sige en uafhængig centralbank, koordinering af de økonomiske politikker (nationale konvergensprogrammer, multilateral overvågning, proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store budgetunderskud, osv.) og overholdelse af de relevante bestemmelser i stabilitets- og vækstpacten. Nye medlemsstater vil skulle afholde sig fra enhver direkte centralbankfinansiering af offentlige underskud og fra at give offentlige myndigheder privilegeret adgang til de finansielle institutioner. De skal have tilendebragt liberaliseringen af kapitalbevægelser. Og de forventes også at deltage i en valutakursmekanisme og hindre for store valutakursudsving.

Overtagelse af EU's regelværk

Overtagelsen og implementeringen af EU's regelværk efter tiltrædelsen udgør en vanskelig udfordring for ansøgerlandene, og der vil være behov for en betydelig ekstra indsats. Der er tale om en langt større udfordring end ved tidligere udvidelser. Ved den sidste udvidelse havde de nye medlemmer - i deres egenskab af EØS-lande med en højt udviklet økonomi - allerede overtaget store dele af EU's regelværk. Det er ikke tilfældet for de nuværende ansøgerlande. Desuden er EU-lovgivningen vokset betydeligt siden da. Visse politikker, som var af begrænset omfang ved den sidste udvidelse, består i dag af et imponerende sæt af principper og forpligtelser. Der er kommet nye forpligtelser til, som vedrører det indre marked, den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, ØMU samt samarbejdet om retlige og indre anliggender.

Som ved tidligere udvidelser har Det Europæiske Råd udelukket enhver tanke om en delvis overtagelse af EU's regelværk. I forbindelse med Spaniens og Portugals tiltrædelse udtalte Kommissionen herom, at en delvis overtagelse af regelværket uden en løsning på det underliggende problem (hvis løsning blot ville blive udskudt) kunne skabe nye og endnu større vanskeligheder. Skulle den ene eller anden part opnå en sådan undtagelse, er det klart, at det ikke ville ske uden en eller anden form for kompensation. Lidt efter lidt ville der efter Kommissionens opfattelse begynde en proces, som ville gå videre end princippet om, at integrationsproblemer kan løses skridt for skridt ved hjælp af overgangsforanstaltninger, hvilket ville medføre en kraftig udvanding af regelværket som helhed. Ifølge Kommissionen ville der desuden opstå problemet med institutionernes evne til at træffe beslutninger om politikker, som ikke længere var fælles.

Evnen til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab, som omfatter hele den række af politikker og foranstaltninger, der udgør EU's regelværk, kan til en vis grad bedømmes ved at se på ansøgerlandenes hidtidige resultater med opfyldelsen af eksisterende forpligtelser.

For det første er det muligt at få et indtryk af landenes evne til at gennemføre EU's regelværk ved at undersøge, hvordan de har klaret deres forpligtelser i henhold til Europaaftalerne eller andre kontraktlige aftaler med EU, f.eks. på det handelspolitiske område og som led i den indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen. Men i de fleste tilfælde indeholder disse aftaler ikke bestemte

mål, men siger blot, at landene skal bestræbe sig på gradvis at sikre, at deres lovgivning bliver forenelig med lovgivningen i EU. De indeholder dog specifikke bestemmelser om statsstøtte og konkurrence.

For det andet opregnede hvidbogen fra 1985 om det indre marked de nøglebestanddele af regelværket, der skulle vedtages inden for hver enkelt sektor. Ingen af ansøgerlandene har imidlertid endnu været i stand til at omsætte nogen større del af EU's lovgivning om det indre marked til national lovgivning, og der er således behov for en stor indsats forud for landenes tiltrædelse på basis af en præcis køreplan og en form for overvågnings-procedure.

For det tredje er der regelværket på områder, der ikke eller kun delvis er med i hvidbogen, og som tæller mange andre vigtige områder for EU, f.eks. landbrug, miljø, energi, transport og socialpolitik.

Før deres optagelse i EU skal ansøgerlandene så vidt muligt gradvis have overtaget EU's regelværk på disse forskellige områder. Landene er ikke nået lige langt når henses til følgende indikatorer, som Kommissionen har vurderet i hver enkelt udtalelse:

- a) de i Europaaftalerne fastsatte forpligtelser vedrørende navnlig etableringsret, national behandling, frie varebevægelser, intellektuel ejendomsret og offentlige udbud
- b) omsætningen og den effektive implementering af foranstaltningerne i hvidbogen, navnlig nøgledirektiver for det indre marked på områder såsom beskatning, offentlige udbud og bankvirksomhed
- c) den gradvise omsætning og implementering af andre dele af EU's regelværk. På dette område varierer situationen betydeligt fra ansøgerland til ansøgerland. For de fleste ländes vedkommende vil der være behov for betydelige og vidtrækkende tilpasninger på områderne miljø, energi, landbrug, industri, telekommunikation, transport, sociale anliggender, toldforvaltning samt retlige og indre anliggender. Vurderingerne på disse områder er derfor mere spekulative end på de øvrige områder.

For de enkelte ansøgerlande (nævnt i den rækkefølge, som de har afgivet ansøgning i) viser disse indikatorer, at:

- Ungarn gør tilfredsstillende fremskridt med hensyn til alle tre hovedkriterier, hvilket tyder på, at landet skulle være i stand til at overtage størsteparten af EU's regelværk på mellemlang sigt. Der er behov for en særlig indsats inden for miljø, told, kontrol og energi.
- Polen er trods sin meget omfattende strategi løbet ind i problemer for så vidt angår a) (på grund af handelskonflikter), men landet har gjort tilfredsstillende fremskridt med b). Med hensyn til c) er det nødvendigt at intensivere de nuværende bestræbelser på områder, hvor udviklingen går for langsomt (f.eks. inden for landbrug, miljø og transport). Hvis det sker, skulle Polen være i stand til at overtage størsteparten af EU's regelværk på mellemlang sigt.

- Rumænien har trods sine bestræbelser for så vidt angår a) endnu ikke implementeret vigtige dele af b) og c), og landet vil ikke være i stand til at påtage sig de forpligtelser, som EU's regelværk indebærer, på mellemlang sigt.
- Slovakiet er langt fremme for så vidt angår b) og c), men der hersker stadig visse problemer med a). Forudsat at de nuværende bestræbelser intensiveres betydeligt, skulle Slovakiet være i stand til at overtage størsteparten af EU's regelværk på mellemlang sigt, om end der er behov for en ekstra indsats på bestemte områder og navnlig på miljøfronten.
- Letland har klarert en række vigtige forpligtelser, der følger af Europaaftalerne, men der er behov for en meget betydelig indsats for så vidt angår b) og c), for at overtage størsteparten af EU's regelværk på mellemlang sigt.
- Estland har klarert en række vigtige forpligtelser, der følger af Europaaftalerne, men der er behov for en betydelig indsats for så vidt angår b) og c), for at overtage størsteparten af EU's regelværk på mellemlang sigt.
- Litauen har klarert en række vigtige forpligtelser, der følger af Europaaftalerne, men der er behov for en meget betydelig indsats for så vidt angår b) og c), for at overtage størsteparten af EU's regelværk på mellemlang sigt.
- Bulgarien har gjort tilfredsstillende fremskridt for så vidt angår a), men ikke for så vidt angår b) og c), og landet vil ikke på mellemlang sigt være i stand til at klare de forpligtelser, der følger af EU's regelværk.
- Tjekkiet er løbet ind i problemer med a), men gør tilfredsstillende fremskridt med hensyn til b). Hvad c) angår, er det nødvendigt at fortsætte de nuværende bestræbelser. Sker det, skulle Tjekkiet være i stand til at overtage størsteparten af EU's regelværk på mellemlang sigt. Der vil være behov for en særlig indsats på landbrugs-, miljø- og energiområdet.
- Slovenien ligger som følge af den forsinkede undertegnelse og ratifikation af Europaaftalerne langt bagefter for så vidt angår a). Desuden er resultaterne for så vidt angår b) og c) utilfredsstillende, og der foreligger ikke noget nationalt program for implementeringen af EU's regelværk. Der vil være behov for, at Slovenien gør en betydelig indsats for at overtage EU's regelværk, herunder reglerne vedrørende det indre marked (indirekte beskatning).

Forvaltningens og retsvæsenets evne til at anvende EU's regelværk

Forvaltningens og retsvæsenets kapacitet i ansøgerlandene spiller en afgørende rolle for overtagelsen, implementeringen og håndhævelsen af EU's regelværk og for en effektiv anvendelse af finansiel støtte fra især strukturfondene. Det er

af vital betydning, at EU's lovgivning omsættes til national lovgivning. Men det alene er ikke tilstrækkeligt til at sikre, at lovgivningen anvendes korrekt. Det er lige så vigtigt, at forvaltningen i ansøgerlandene moderniseres, så EU-reglerne kan implementeres og håndhæves. Det vil ofte kræve helt nye administrative strukturer såvel som korrekt uddannede og korrekt aflønnede embedsmænd. Retsvæsenet i ansøgerlandene skal være i stand til at sikre, at lovgivningen håndhæves. Det kræver efteruddannelse og i nogle tilfælde en udskiftning af dommere, således at domstolene vil være i stand til at fungere effektivt i sager, der involverer EU-lovgivning. Det er vigtigt, at retsvæsenet i disse lande straks efter tiltrædelsen kan anvende de EU-retlige principper såsom EU-lovgivningens forrang over national lovgivning og den direkte anvendelighed af visse retsakter. Det er desuden vigtigt, at retsvæsenet i ansøgerlandene råder over et tilstrækkeligt stort antal dommere med en uddannelse i EU-ret for at kunne udnytte muligheden for at forelægge præjudicielle spørgsmål i henhold til traktatens artikel 177 og sikre et effektivt samarbejde med EF-Domstolen.

I mange tilfælde råder ansøgerlandene imidlertid stadig ikke over de strukturer, der er nødvendige for anvendelsen af nye forskrifter inden for f.eks. miljømæssige og tekniske inspektioner, banktilsyn, offentlige regnskaber og statistikker. Der hersker også omfattende problemer med korrupsion, som de fleste ansøgerlande nu er begyndt at tackle.

I hver af udtalelserne nævnes, med angivelse af personalets størrelse, de nationale forvaltninger og tilsynsmyndigheder, som vil stå for implementeringen af EU's regelværk. Den generelle situation giver anledning til store bekymringer. De igangværende bestræbelserne er dog begyndt at vise resultater i Ungarn, Polen, Estland, Litauen og Tjekkiet.

Som led i før-tiltrædelsesstrategien og med støtte fra Phare bør hvert ansøgerland anmodes om at udfærdige en køreplan for styrkelsen af de dele af deres institutioner, forvaltning og retsvæsen, der vil være ansvarlige for anvendelsen af EU's regelværk. Uddannelse til dette formål er et af Phare-programmets to prioriterede områder. 30% af Phare-programmets ressourcer kunne anvendes til at finansiere udvekslinger og længerevarende udstationeringer i ansøgerlandene af eksperter fra medlemsstaterne inden for rammerne af twinning-programmer. Denne uddannelse af specialister i anvendelse af EU-lovgivningen bør ledsages af foranstaltninger, der kan sikre, at de således uddannede personer forbliver i den offentlige forvaltning i flere år.

Konklusion

Vurderet på baggrund af hovedtendenserne i ansøgerlandene kan det slutes, at hvis de nuværende bestræbelser intensiveres, skulle Ungarn, Polen og Tjekkiet på mellemlang sigt være i stand til at overtage størsteparten af EU's regelværk og opbygge de administrative strukturer, der er nødvendige for at anvende dette regelværk, mens Slovakiet, Estland, Letland og Litauen kun vil være i

stand til at gøre det gennem en betydelig og vedholdende forøgelse af deres bestræbelser.

II. DE VIGTIGSTE SPØRGSMÅL INDEN UDVIDELSEN (KONSEKVENSANALYSE)

På Det Europæiske Råds møde i Essen blev Kommissionen anmodet om at foretage en "dybtgående analyse af virkningen af udvidelsen set i sammenhæng med Unionens nuværende politikker og videreudviklingen deraf". Kommissionen udarbejdede en foreløbig rapport til Det Europæiske Råds møde i Madrid, hvori den gjorde opmærksom på fordelene ved udvidelsen med hensyn til fred og sikkerhed samt økonomisk vækst og udvikling i hele Europa. Den udpegede en række områder, hvor udvidelsen ville få markant betydning for EU's politikker. Som imødekommelse af Det Europæiske Råds opfordring er denne analyse blevet uddybet med særligt henblik på den fælles landbrugspolitik og strukturpolitikkerne.

Resultatet af dette arbejde (jf. KOM(97) 2000, vol. II) bekræfter, at en udvidelse af EU til omkring 25 lande og 475 mio. indbyggere vil medføre betydelige politiske og økonomiske fordele og fremme EU's politikker, hvis visse betingelser opfyldes.

Men en udvidelse vil også gøre EU mere uensartet, hvilket vil skabe en række sektormæssige og regionale tilpasningsproblemer. Disse problemer kan begrænse fordelene ved udvidelsen og vanskeliggøre den videre udvikling af EU's regelværk, medmindre der træffes passende forholdsregler.

Det er af afgørende betydning at benytte før-tiltrædelsesfasen til fuldt ud at sikre, at ansøgerlandene forbereder sig bedst muligt på medlemskab. Dette vil kræve omfattende investeringer i sektorer som miljø, transport, energi, industriel omstrukturering samt landbrugsinfrastrukturer og -samfund. De nødvendige midler må komme fra offentlige og private kilder i ansøgerlandene selv, fra EU og fra andre udbydere af udenlandsk kapital. På socialområdet er standarden i ansøgerlandene generelt lav, især med hensyn til sundhedsvæsen, arbejdsløshedssikring og arbejdsmiljø. En for langsom tilpasning af standarden kunne underminere regelværkets enhedskarakter og muligvis fordreje vilkårene på det indre marked. Det bliver påkrævet at støtte tilpasningsprocessen som led i den udvidede før-tiltrædelsesstrategi.

1. LANDBRUG

I de fleste ansøgerlande er der i øjeblikket tale om store prisforskelle (dvs. lavere priser end i EU) for de vigtigste varer. For afgrøder svinger de fra 10-30% for korn, olieholdige frø og proteinafgrøder til 40-50% for sukkerroer (selv om prisforskellen generelt er noget mindre for sukker) og i husdyrsektoren fra 30-40% for mælk og mejeriprodukter til 35-45% for oksekød. For kornbaserede kødprodukter (svinekød og fjerkræ) er prisforskellene forholdsvis små. Der er store forskelle i priserne på visse typer frugt og grøntsager (f.eks. op til 80% for tomater). En yderligere forhøjelse af producentpriserne i disse lande kan forventes frem til midten af næste periode

for de finansielle overslag, hvorved prisforskellene vil blive noget mindre, men ikke fjernet.

Inden da kan prisforskellene for korn og oksekød være næsten forsvundet, hvis de påtænkte reformer gennemføres. For sukker og mejeriprodukter samt visse typer frugt og grøntsager må man forvente, at der stadig vil være tale om prisforskelle på 20-30% på mellemlang sigt. For sukker- og mejeriindustrien i ansøgerlandene ville en pludselig tilpasning til prislisterne (dvs. fuld integration i den fælles landbrugspolitik fra tiltrædelsesdatoen) betyde en kraftig stigning i råvarepriserne samtidig med udsættelse for det fulde konkurrencemæssige pres fra det indre marked. Indførelse af kvoter ville modvirke tendensen til at øge sukkerro- og mælkeproduktionen som følge af de højere producentpriser. Den indenlandske efterspørgsel må forventes at blive påvirket negativt, og overskuddet af sukker og mejeriprodukter i ansøgerlandene må forventes at stige. For visse typer frugt og grøntsager ville en umiddelbar integration i den fælles landbrugspolitik skabe uligevægt på markedet.

Den primære sektor i ansøgerlandene, hvor de gennemsnitlige brug er forholdsvis store, især i sektoren for markafgrøder, ville få forholdsvis få problemer med at blive integreret i den fælles landbrugspolitik marked og prispolitik. I husdyrsektoren vil en sådan integration tage længere tid på grund af de investeringer, den omstrukturering og omlægning af ledelsen, der stadig er behov for. I nogle ansøgerlande er landbrugsstrukturene svagere, fordi det gennemsnitlige brug er langt mindre.

I senere afsætningsled, herunder den første forarbejdning, er der stadig behov for en stor indsats med hensyn til omstrukturering og modernisering i alle landene, selv om lande med forholdsvis store udenlandske investeringer i levnedsmiddelforarbejdningsindustrien synes at være længere fremme. Tilpasningspresset på de central- og østeuropæiske landes fødevarerindustri ved deres indtræden i det indre marked forventes at blive kraftigt, især i industrier, hvor råvarerpriserne vil stige og i lande med en svag primærsektor.

Svaghederne i landbrugene og agroindustrien og de forventede prisforskelle gør det nødvendigt at regne med en overgangsperiode for de fleste ansøgerlande, hvis længde vil variere fra land til land. En sådan overgangsperiode kan gøre det muligt at afbøde virkningerne af pristilpasningen i det påkrævede omfang og vil beskytte ansøgerlandenes forarbejdningsindustri mod uforholdsmæssig hård konkurrence. Under alle omstændigheder vil der ikke være behov for at yde direkte indtægtsstøtte, som i forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992. På den anden side skulle ansøgerlandene kunne modtage bistand til udvikling af deres landbrugs- og forarbejdningsstruktur for gradvis at forberede dem på fuld integration i det fælles landbrugsmarked.

2. SAMHØRIGHEDSPOLITIK

Det fortsatte tilsagn om økonomisk og social samhørighed, som fremgår af første del af meddelelsen, indebærer, at nye medlemsstater fra deres tiltrædelse

gradvis - og i takt med deres absorptionsevne - vil drage fordel af medfinansieringen via EU's strukturpolitikker. Hen imod afslutningen af den næste periode for finansielle overslag (2000 - 2006) vil overførslerne som led i strukturpolitikkerne således muligvis være sammenlignelige med overførslerne til EU-lande med udviklingsefterslæb.

Det er af afgørende betydning at sørge for, at ansøgerlandene stifter bekendtskab med principperne for strukturpolitikken og dens procedurer for at forberede dem på en gradvis indførelse af EU's strukturpolitikker inden tiltrædelsen. I forbindelse med den udvidede før-tiltrædelsesstrategi skal ansøgerlandene derfor have før-tiltrædelsesbistand til at forberede sig.

Det skal endvidere påpeges, at Samhørighedsfondens høje grad af medfinansiering (85%) lige fra tiltrædelsen sammen med tilstedeværelsen af et konvergensprogram skulle muliggøre finansiering af vigtige projekter i sektorer som miljø og transeuropæiske net, som er afgørende for landenes integration i EU.

3. GENNEMFØRELSE AF DET INDRE MARKED

Et velfungerende indre marked er af afgørende betydning for de nye medlemsstater, da det skaber mulighed for vækst og beskæftigelse. Derfor er det så vigtigt at gennemføre alle elementerne i hvidbogen om det indre marked inden tiltrædelsen. Først da kan man forestille sig fuld gennemførelse af et indre marked uden grænsekontrol.

Eventuelle vanskeligheder med handel med landbrugsvarer eller fri bevægelighed for arbejdstagere og andre personer bør ikke forhindre ansøgerlandene i at gennemføre hvidbogens foranstaltninger om fjernelse af grænsekontrol fuldt ud.

4. GENNEMFØRELSE AF MILJØNORMER

Miljøet er en stor udfordring i forbindelse med udvidelsen. Vedtagelse af EU's miljøregler og -normer er en betingelse, men ingen af ansøgerlandene kan forventes at opfylde hele regelværket inden for den nærmeste fremtid på baggrund af deres nuværende miljøproblemer og behovet for omfattende investeringer.

Disse problemer er langt alvorligere end dem, de nuværende medlemsstater står over for. Vedvarende forskelle mellem graden af miljøbeskyttelse i de nuværende og de nye medlemsstater vil føre til fordrejning af det indre marked og kan fremkalde en protektionistisk reaktion. En sådan situation vil hæmme EU's evne til at udvikle sin miljøpolitik.

Imidlertid vil effektiv overholdelse af EU's miljønormer ud over omfattende lovgivningsmæssige og administrative bestræbelser kræve kæmpemæssige investeringer i de ti ansøgerlande. Så omfattende investeringer synes ikke at

kunne finansieres via de nationale budgetter, selv ikke på lang sigt. EU vil ikke kunne dække forskellen inden udvidelsen. Investeringer med henblik på vedtagelse af regelværket er imidlertid et af de prioriterede områder i den udvidede før-tiltrædelsesstrategi og udgør grundlaget for omlægningen af Phare.

Dette problem må søges løst ved en dobbelt indsats:

- Der udarbejdes i samarbejde med EU realistiske langfristede strategier for det enkelte lands gradvise tilpasning, som man påbegynder gennemførelsen af i alle ansøgerlande inden tiltrædelsen, især med hensyn til at løse problemerne med vand- og luftforurening. Disse strategier skal udpege vigtige områder og mål, der skal nås inden tiltrædelsen, samt tidsplaner for yderligere fuld opfyldelse; de deraf følgende forpligtelser skal indarbejdes i tiltrædelsestraktaterne. Alle nye investeringer skal være i overensstemmelse med regelværket.
- Der skal mobiliseres omfattende inden- og udenlandske finansielle ressourcer, især fra den private sektor, for at styrke disse strategier. EU vil kunne yde et delvis bidrag.

5. TRANSPORT

Der bliver behov for meget omfattende investeringer i ansøgerlandenes transportinfrastrukturer for at undgå flaskehalse som følge af voksende trafikstrømme og tillade fuld udnyttelse af fordelene ved integrationen. Udvikling af transportinfrastrukturen vil antagelig også blive prioriteret højt af ansøgerlandene selv. Behovene for investeringer i transportinfrastruktur bliver meget store, og en betydelig del vil skulle finansieres ad anden vej end de nationale budgetter. Der bliver brug for omfattende støtte fra EU til korridorer i forbindelse med de transeuropæiske net.

Fuld tilpasning til EU's sikkerhedsstandarder og andre tekniske normer bliver påkrævet for en gnidningsfri udvidelse. Alt i alt skal aktørerne kunne bære omkostningerne til gradvis tilpasning, der indebærer en omfattende fornyelse af materiel. Der kan dog blive behov for specifikke foranstaltninger, især i jernbanesektoren, for at tilskynde til en gunstig modalt baseret udvikling i overensstemmelse med retningslinjerne for den fælles transportpolitik, og for at tage vare om følgerne af omstrukturering.

6. NUKLEAR SIKKERHED

Kernkraftindustrien producerer i gennemsnit 30% af elektriciteten i ansøgerlandene, og i nogle lande er der tale om hele 80%. De fleste kernkraftværker blev opført ved hjælp af sovjetisk teknologi og opfylder ikke de internationale sikkerhedsnormer.

Løsningen er ikke blot at lukke dem, da de ikke alle er lige farlige, og omkostningerne ved at udvikle alternativ energiforsyning ville være ekstremt høje. Flere af ansøgerlandene har allerede påbegyndt opførelsen af nye kernekraftværker, da de betragter dem som den mest økonomiske måde, hvorpå de kan dække den voksende energiforspørgsel og samtidig opnå uafhængighed i energisektoren.

EU må beskytte sine nuværende og kommende borgers liv og sundhed. Det indebærer, at ansøgerlandene må samarbejde fuldt ud om bestræbelserne for at bringe deres nukleare sikkerhed op på internationalt niveau i overensstemmelse med G7's bestræbelser siden 1992. Det indebærer at:

- Der, hvor kernekraftværker designet i Vesten er i brug (Rumænien og Slovenien), skal udviklingen følges nøje for at sikre, at driften overholder passende sikkerhedsnormer. Der kan eventuelt ydes teknisk assistance.
- Der, hvor sikkerheden i kernekraftværker designet i Sovjetunionen, som er i drift eller under opførelse, kan forbedres, så den opfylder internationale sikkerhedsnormer, gennemføres moderniseringsprogrammer fuldt ud over en periode på 7 til 10 år. (Det gælder Dukovany og Temelin i Tjekkiet, Paks i Ungarn og nogle enheder i Bohunice og Mochovce i Slovakiet og Kozloduy i Bulgarien.)
- De tidsplaner for lukning af ikke-moderniserbare enheder, som de berørte regeringer har accepteret på visse betingelser, skal overholdes. (Det gælder Bohunice i Slovakiet, Ignalina i Litauen og nogle enheder i Kozloduy i Bulgarien.)
- I mellemtiden skal de presserende forbedringer, internationale eksperter opfordrer til, foretages.

De tilsagn om lukning, der blev afgivet af Bulgarien og Litauen mod lån fra EBRD/kontoen for nuklear sikkerhed, var underlagt visse betingelser. Den aftale om kontoen for nuklear sikkerhed, som Bulgarien indgik i 1993, indebærer lukning af de fire berørte enheder i Kozloduy, så snart andre behørigt specificerede energikilder blev stillet til rådighed. Det påkrævede arbejde skulle afsluttes ved udgangen af 1998. Da denne tidsplan ikke kan overholdes, mener man nu, at enhed 1 og 2 kan lukkes i 2001 og enhed 3 og 4 i 2001/2002. Den aftale om kontoen for nuklear sikkerhed, der blev indgået i 1994 med Litauen om lukning af to enheder i Ignalina, indebærer, at den første skulle lukkes i 1998 og den anden i 2002. Driften kunne imidlertid forlænges til senest 2004 og 2008 på visse betingelser.

Slovakiet har ikke afgivet internationale tilsagn om lukning af de to berørte reaktorer i Bohunice, men den slovakiske regering vedtog i 1994 en beslutning om, at reaktorerne skal lukkes senest i 2000, hvis de to nye enheder under opførelse i Mochovce er kommet i kommerciel drift.

De institutioner, der yder finansiel støtte, må snarest muligt nå til enighed med hvert af de pågældende lande om den tidligst mulige dato for lukning af de pågældende kernekraftværker og om et støtteprogram for at muliggøre lukningen. Disse programmer udarbejdes af EBRD i nært samarbejde med Phare, Euratom og Verdensbanken.

Dette nære samarbejde skal udvides til alle hjælpe- og moderniseringsforanstaltninger. På grund af beløbenes størrelse (ca. 4-5 mia. ECU til de vigtigste foranstaltninger over ti år) vil EU kun kunne yde et delvis bidrag.

EU skal arbejde nært sammen med sikkerhedsmyndighederne i de pågældende lande for at skabe et klima, der fremmer nuklear sikkerhed, og styrke deres uafhængighed af de politiske myndigheder.

7. FRIHED, SIKKERHED OG RETLIGE ANLIGGENDER

Retlige og indre anliggender kom på EU's dagsorden, da Maastricht-traktaten trådte i kraft. Amsterdam-traktaten gør nogle af disse områder til EU-anliggender og styrker samarbejdet på de resterende områder under tredje søjle. Desuden integrerer den Schengen-aftalen i traktaten om Den Europæiske Union. Alle ansøgerlande står i forskellig udstrækning over for problemer med organiseret kriminalitet, terrorisme, handel med kvinder og narkotika.

Kontrollen ved de ydre grænser og overholdelse af internationale normer på områder som asyl, visa og immigration udgør endnu en dimension. Nogle af ansøgerlandenes geografiske beliggenhed gør dem udsat for problemer i deres nabolande.

Virkningen af disse faktorer i EU er allerede tydelig. Udvidelsen af EU giver mulighed for en mere effektiv behandling af fælles problemer på disse områder, der berører både de nuværende EU-lande og ansøgerne.

Nogle ansøgerlande påbegyndte tidligt målrettede reformer på dette område. Andre er blevet forsinket, især som følge af regeringsændringer. Alt i alt er der store forskelle både retligt og med hensyn til praktisk gennemførelse. Mangelen på uddannet og erfarent personale er dog et fællestræk.

På disse områder vil opbyggelse af institutioner i før-tiltrædelsesperioden også være yderst vigtig.

8. GRÆNSESTRIDIGHEDER

Udvidelse må ikke være ensbetydende med import af grænsestridigheder. Udsigten til tiltrædelse er et kraftigt incitament for de berørte lande til at løse eventuelle grænseproblemer. Den stabilitetspagt, som EU tilskyndede til fra maj 1994 til marts 1995, har også spillet en rolle i denne forbindelse. Der er fortsat flere, mindre spændte men uløste stridigheder mellem ansøgerlandene.

Striden mellem Ungarn og Slovakiet om dæmningen over Donau er forelagt for Den Internationale Domstol, mens spørgsmålet om søgrænsen mellem Litauen og Letland er ved at blive løst. Nogle af ansøgerlandene har desuden stridigheder med tredjelande. Kommissionen mener, at ansøgerlandene inden tiltrædelsen skal bestrebe sig til det yderste for løse enhver uafklaret grænsestridighed indbyrdes eller med tredjelande. Lykkes det ikke, må de indvilge i, at striden forelægges for Den Internationale Domstol.

Derfor skal alle ansøgerlande, inden tiltrædelsesforhandlingerne afsluttes, afgive tilsagn om at betingelsesløst at underlægge sig domstolens bindende kompetence, herunder Den Internationale Domstols afgørelse i enhver nuværende eller fremtidig strid af denne art, som Ungarn og Slovakiet allerede har gjort i ovennævnte strid.

9. ANVENDELSE AF EU-REGLER INDEN TILTRÆDELSEN

Ansøgerlandene skal leve op til de tilsagn, de har afgivet inden for WTO og OECD. Der har imidlertid været en række stridigheder mellem EU og nogle ansøgerlande i tilfælde, hvor ansøgerlandene har sat internationale regler, som mestbegunstigelsesklausuler eller visse handelsaftaler, over bestemmelserne i Europaaftalerne og deres kommende forpligtelser som medlemsstater. En sådan fremgangsmåde er i strid med ånden i den gradvise vedtagelse af EU's regelværk. En fremskyndelse af før-tiltrædelsesstrategien bør derfor omfatte en løsning på disse problemer.

Der er også behov for at anvende visse EU-regler om konkurrence og statsstøtte inden tiltrædelsen. Det indebærer, at myndighederne i ansøgerlandene skal anmode Kommissionen om godkendelse eller i hvert fald høre den i forbindelse med nationale beslutninger.

III. UDVIDELESSTRATEGI

Forhandlingerne vil fastsætte, på hvilke vilkår og betingelser hvert af ansøgerlandene tiltræder EU. Som tidligere vil grundlaget for tiltrædelsen være EU's regelværk på udvidelsestidspunktet. Selv om der kan være behov for rimelige, tidsberænsende overgangsperioder i visse begrundede tilfælde, skal det være EU's mål at lade de nye medlemmer anvende regelværket fra og med tiltrædelsen.

Dette vil sikre ligevægt mellem rettigheder og forpligtelser. De nye medlemmer skal acceptere de grundlæggende betingelser ved tiltrædelsen, ellers vil deres ret til at deltage fuldt ud i beslutningsprocessen blive draget i tvivl. EU bør ikke forudse nogen form for andenrangs medlemskab eller undtagelser. Det er derfor af afgørende betydning, at alle ansøgerlande forbereder sig grundigt på medlemskabet. Den faktiske tidsplan for tiltrædelse vil i første række afhænge af de enkelte landes vedtagelse, gennemførelse og håndhævelse af regelværket. Denne proces bør fortsætte i forhøjet tempo parallelt med tiltrædelsesforhandlingerne.

En vellykket udvidelsesstrategi skal derfor omfatte:

- forhandlinger med udgangspunkt i, at EU's regelværk vil blive anvendt fra og med tiltrædelsen
- en udvidet før-tiltrædelsesstrategi for alle ansøgerlande, der skal sikre, at de iværksætter så stor en del af regelværket som muligt inden tiltrædelsen.

1. TILTRÆDELSESFORHANDLINGER

Principper

EU's standpunkt over for de ansøgerlande, hvormed der indledes forhandlinger, skal tage udgangspunkt i følgende principper:

- nye medlemmer overtager medlemskabets rettigheder og forpligtelser på grundlag af regelværket på tiltrædelsestidspunktet
- de forventes at overtage, gennemføre og håndhæve regelværket fra og med tiltrædelsen; især de foranstaltninger, der er nødvendige for at udvide det indre marked, skal anvendes umiddelbart
- overgangsforanstaltninger - men ikke undtagelser - kan forhandles i behørigt begrundede tilfælde; de skal sikre gradvis integration af nye medlemmer i EU inden for en begrænset frist
- under tiltrædelsesforhandlingerne vil ansøgerlandenes fremskridt med vedtagelse af regelværket og andre forberedelser af medlemskabet blive vurderet af Kommissionen i regelmæssige rapporter.

Forhandlingerne begynder med, at Kommissionen og hvert af de ansøgerlande, der er indledt forhandlinger med, gennemgår den sekundære lovgivning. I denne indledende fase udpeger man de vigtigste problemer med henblik på senere forhandling.

Under de seneste tiltrædelsesforhandlinger, der fandt sted med særdeles velforberedte ansøgerlande, opstod der problemer med afholdelsen af fire særskilte, men parallelle, tiltrædelseskonferencer på regeringsplan. EU's forberedelser af de kommende tiltrædelsesforhandlinger skal tage fuld højde for de berørte emners kompleksitet, ansøgerlandenes forberedelsesgrad og behovet for generel sammenhæng med den udvidede før-tiltrædelsesstrategi.

Overgangsperioder

Kommissionen påpegede i sin foreløbige rapport om udvidelse til Det Europæiske Råds møde i Madrid, at grundlaget for tiltrædelse er EU's regelværk på tiltrædelsestidspunktet, men at der kan blive behov for overgangsordninger på områder som landbrug og fri bevægelighed for

personer. Eventuelle overgangsordninger skal imidlertid begrænses både med hensyn til omfang og varighed.

2. UDVIDELSE AF FØR-TILTRÆDELSSTRATEGIEN

Efter anmodning fra Det Europæiske Råds møde i Dublin foreslår Kommissionen en udvidelse af før-tiltrædelsesstrategien for alle central- og østeuropæiske ansøgerlande, uanset hvor langt de er nået i overgangsprocessen. Derved vil man med henblik på forhandlingerne kunne give bistand til at dække hver enkelt ansøgers særlige behov samlet. EU vil således kunne yde bistand til at løse særlige problemer, der er udpeget i udtalelserne, uden at ty til lange overgangsperioder, der kunne skabe tvivl om regelværket og EU's samlede økonomiske og sociale samhørighed.

Den udvidede før-tiltrædelsesstrategi, der er redegjort for nedenfor, har to hovedmål. For det første at samle EU's forskellige former for bistand inden for samme rammer, tiltrædelsespartnerskaberne, og arbejde sammen med ansøgerlandene inden for disse rammer på grundlag af et klart defineret program til forberedelse af medlemskab, der omfatter tilsagn fra ansøgerlandene om at prioritere bestemte områder og en tidsplan for gennemførelsen. For det andet at gøre ansøgerlandene fortrolige med EU's politikker og procedurer gennem muligheden for at deltage i EU-programmer.

Den hidtidige før-tiltrædelsesstrategi er baseret på Europaaftalerne, hvidbogen om det indre marked, den strukturerede dialog og Phare.

I lyset af den intense kontakt mellem EU og ansøgerlandene i den kommende tiltrædelsesproces, i forbindelse med forhandlingerne, Europaaftalerne og tiltrædelsespartnerskaberne forekommer den nuværende strukturerede dialog ikke længere at være påkrævet.

De fleste emner i forbindelse med tiltrædelsen, der er af stor betydning for EU og ansøgerlandene vil blive drøftet bilateralt. Hvis der opstår tiltrædelsesrelaterede emner af horisontal karakter, der med fordel kunne tages op multilateralt, kan Kommissionen og formandskabet arrangere en ad hoc-dialog herom med de ti central- og østeuropæiske lande. Denne fremgangsmåde skulle gøre det muligt at koncentrere drøftelserne om sådanne emner, så uformelt som muligt.

Før-tiltrædelsesstøtte

Ud over Phare (1,5 mia. ECU om året) omfatter før-tiltrædelsesstøtten til ansøgerlandene fra Central- og Østeuropa efter 2000 to elementer:

- støtte til udvikling af landbruget på 500 mio. ECU om året
- en strukturstøtte på 1. mia. ECU; denne støtte skal i første række bidrage til en tilnærmelse af ansøgerlandene til EU med hensyn til infrastrukturer, især på transport- og miljøområdet, svarende til de nuværende tilskud fra

Samhørighedsfonden; den vil samtidig give landene lejlighed til at stifte bekendtskab med, hvordan strukturelle aktioner iværksættes.

Tiltrædelseshpartnerskaber

Det nye instrument, tiltrædelseshpartnerskabet, skal udgøre kernen i den udvidede før-tiltrædelseshstrategi ved at danne en samlet ramme om alle former for bistand til de central- og østeuropæiske lande med henblik på iværksættelse af nationale programmer, der skal forberede landene til at blive medlemmer af EU.

Tiltrædelseshpartnerskabet skal være baseret på:

- klare forpligtelser for ansøgerlandet, specielt med hensyn til demokrati, makroøkonomisk stabilisering, atomsikkerhed, samt et program for landets tilpasning til EU's regelværk med en klar tidsplan og hovedvægten lagt på de prioriterede områder, der blev indkredset i hver udtalelse
- mobilisering af alle de midler, EU råder over til at forberede hvert ansøgerland på tiltrædelsen; der er ikke alene tale om Phare-programmet, men også om de nye bistandsformer, EU måtte indføre inden for rammerne af de finansielle overslag på fremtidige budgetter; der kan mobiliseres andre ressourcer fra internationale finansieringsinstitutter til arbejde med standarder og udvikling af små og mellemstore virksomheder; Phare kan anvendes som katalysator for medfinansiering sammen med EIB, EBRD og Verdensbanken, som Kommissionen vil indgå rammeaftaler med; som følge af det enorme behov, især inden for miljø og transport, foreslår Kommissionen, at ca. 70% af Phares midler anvendes til investeringer.

Hvert ansøgerlands program for tilpasning til EU's regelværk skal fastlægges sammen med Europa-Kommissionen inden for rammerne af et partnerskab. I første omgang prioriteres de områder højst, der i udtalelserne er blevet indkredset som de største problemområder. Der fastlægges en tidsplan for, hvornår hvert mål skal være nået. Ydelse af bistand - der sker på grundlag af årlige finansieringsaftaler - skal være betinget af virkeliggørelsen af de fastlagte mål og udviklingen i de igangværende programmer. Der er således tale om at stille meget stringente betingelser for tiltrædelse inden for rammerne af egnede evalueringsmetoder og en løbende dialog med Kommissionen.

Kommissionen vil med jævne mellemrum aflægge rapport til Det Europæiske Råd om de fremskridt, der gøres. Den første rapport vil blive forelagt ved udgangen af 1998, og derefter aflægges de årligt. Ansøgerlandenes fremskridt med at opfylde målene i de enkelte tiltrædelseshpartnerskaber vil danne udgangspunkt for disse rapporter. Når det anslås, at et ansøgerland har opfyldt de påkrævede betingelser for at indlede tiltrædelseshforhandlinger, og forhandlingerne endnu ikke er indledt, sender Kommissionen en henstilling til Rådet om, at tiltrædelseshforhandlingerne iværksættes.

Tiltrædelsesparkerskabet fastlægges ved en beslutning vedtaget af Kommissionen efter høring af ansøgerlandet og efter udtalelse fra de forvaltningsudvalg, der har været involveret i forvaltningen af den bistand, der hidtil er ydet.

Forberedelserne af tiltrædelsesparkerskaberne påbegyndes i andet halvår 1997.

Deltagelse i EU-programmer og regelhåndhævelsesprocedurer

Efterhånden som ansøgerlandene vedtager regelværket som forberedelse af deres medlemskab, skal de have mulighed for at deltage i EU-programmer.

Dette indgår i Europaaftalerne og rejser ikke principspørgsmål. Da programmerne omfatter de fleste EU-politikker, bl.a. uddannelse, forskning, kultur, miljø, små og mellemstore virksomheder og det indre marked, vil de være nyttige som forberedelse af tiltrædelsen, da de giver ansøgerlandene og deres borgere lejlighed til at stifte bekendtskab med EU's politikker og arbejdsmetoder.

Problemet består i at sikre en effektiv deltagelse i samtlige programmer. Derfor bør man på grundlag af hvert enkelt lands budgetmæssige kapacitet åbne mulighed for, at Phare-programmet medvirker til finansiering af ansøgerlandenes deltagelse i EU-programmerne ud over den 10%-grænse, som blev fastsat på Det Europæiske Råds møde i Essen.

De central- og østeuropæiske landes gradvise inddragelse i de forskellige EU-programmer vil give dem større indsigt i EU's lovgivning og procedurer og sætte dem i stand til at drage nytte af medlemsstaternes erfaringer på områder som offentlige udbud, opholdsret og moms. Der er imidlertid ikke tale om at give lande, som endnu ikke er med i EU, nogen beslutningsmyndighed.

Deltagelse i visse EU-agenturer eller -organer kan også være medvirkende til at forberede vedtagelse af regelværket. Hyppigere kontakter i sådanne organer kan hjælpe med til at løse nogle problemer på det rent tekniske plan. Der vil blive gjort en særlig indsats for at inddrage ansøgerlandene i EU-agenturer som Lægemedelagenturet, Miljøagenturet, De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor (Eurostat), Veterinær- og Plantesundhedsagenturet samt certificerings- og standardiseringsorganer.

IV. CYPERN

I juli 1993 afgav Kommissionen en positiv udtalelse om Cyperns ansøgning om medlemskab. Det Europæiske Råd bekræftede derefter ved flere lejligheder, senest i Firenze i juni 1996, at tiltrædelsesforhandlingerne med Cypern skulle påbegyndes seks måneder efter regeringskonferencens afslutning.

1. ØKONOMISK UDVIKLING

I sin udtalelse fra 1993 pegede Kommissionen på Republikken Cyperns høje udviklingsstade og dynamiske økonomi. Denne vurdering holder stadig stik i et land med fuld beskæftigelse (en ledighedsprocent på 2,5%), moderat inflation (3%) og en offentlig gæld på 53% af BNP i 1996. Den sydlige del af øen skulle ikke have større problemer med at tilpasse sig til EU's regelværk og klare sig i konkurrencen inden for EU. Der er dog behov for at tilpasse regulering og praksis i finanssektoren bedre til den gældende regulering og praksis i EU og styrke samarbejde og kontrol på alle områder i relation til retsvæsen og indre anliggender.

I det nordlige Cypern har de tendenser, Kommissionen konstaterede i 1993, holdt sig uændret. Gennemsnitsindkomsten pr. indbygger ligger på omkring 3 600 ECU om året, hvilket svarer til en tredjedel af gennemsnitsindkomsten i den sydlige del af øen. Økonomien er blevet stadig mere afhængig af den offentlige sektor, hvilket i sidste instans betyder finansielle overførsler fra Tyrkiet. Til trods for områdets betydelige menneskelige ressourcer og naturressourcer er investeringsniveauet fortsat lavt.

2. UDSIGTERNE TIL EN POLITISK LØSNING

I 1993-udtalelsen noterede Kommissionen sig Cyperns fortsatte deling. De bestræbelser, der siden da har været udfoldet, hovedsagelig i FN-regi, på at nå frem til en politisk løsning i overensstemmelse med forskellige FN-forslag, har ikke givet større resultater. FN har i første halvdel af 1997 haft intensive kontakter med lederne af de to befolkningsgrupper, der har ført til, at de to parter nu kan mødes til drøftelser i FN-regi. Der er håb om, at der vil blive gjort fremskridt før præsidentvalgene på Cypern i februar 1998.

Rammen om en løsning, der går ud på at oprette en føderation bestående af to befolkningssamfund og to zoner, er allerede fastlagt, og den støttes af EU. En række muligheder for konstitutionelle og territoriale ordninger til gennemførelse af denne løsning er blevet udforsket, og der har undertiden kunnet ses tegn på ansatser til en konsensus. Men de to befolkningsgrupper har hidtil ikke haft et tilstrækkeligt incitament til at nå til enighed.

EU er fast besluttet på at spille en positiv rolle og hjælpe parterne med at nå frem til en retfærdig og varig løsning i overensstemmelse med de relevante FN-resolutioner. Den nuværende situation, der er på kant med international ret, udgør en trussel for stabiliteten på øen og har også implikationer for sikkerheden i Europa som helhed. EU hverken kan eller vil blande sig i de institutionelle aftaler, der skal indgås mellem parterne. Men EU står parat med råd om, hvorvidt sådanne aftaler kan forenes med EU's regelværk. Udsigterne til medlemskab af EU, hvis politiske og økonomiske fordele såvel de tyrkiske som de græske cyprioter er ved at blive mere bevidste om, kan i sig selv give et sådant incitament.

3. RELATIONERNE MED EU

Den tidsplan, der er lagt for påbegyndelsen af tiltrædelsesforhandlingerne med Cypern, indebærer, at forhandlingerne måske kommer i gang, før man er nået frem til en politisk løsning. EU deler den opfattelse, som FN's generalsekretær har givet udtryk for, nemlig at beslutningen om at indlede forhandlingerne skal ses som en positiv udvikling, der kan gøre det lettere at finde en politisk løsning.

Det ville lette tiltrædelsesforhandlingerne, hvis kontakterne mellem parterne i årets løb i FN's regi kunne bane vej for, at repræsentanter for den tyrkisk cypriotiske befolkning blev inddraget i tiltrædelsesprocessen. Hvis man kunne enes om en politisk løsning, ville det kunne bringe forhandlingerne til en hurtigere afslutning. Hvis man ikke når længere frem mod en løsning, før forhandlingerne skal starte, må de indledes med Republikken Cyperns regering, som er den eneste, der anerkendes af international ret.

V. EUROPAKONFERENCEN

Udvidelsen er en langsigtet proces, som berører hele Europa. Derfor bør der etableres et forum, som kan samle EU-landene og alle de europæiske lande, der ønsker at tiltræde EU, og som er knyttet til EU ved en associeringsaftale. Kommissionen foreslår, at man til dette formål indfører en konference.

Europakonferencen vil give mulighed for konsultationer om et bredt udsnit af de spørgsmål, der opstår inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, retlige anliggender og indre anliggender.

Med hensyn til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik skal konferencen danne rammen om en dialog om internationale problemer af fælles interesse, såsom relationerne med Rusland, Ukraine og andre SNG-lande og sikkerheden i Europa. Via konferencen vil deltagerlandene også kunne inddrages tættere i forberedelsen og gennemførelsen af fælles aktioner, erklæringer og foranstaltninger. Det kan give de beslutninger og aktioner, der iværksættes inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, større vægt og gøre dem mere sammenhængende.

Med hensyn til retsvæsen og indre anliggender har EU og de andre konferencedeltagere fælles interesser på mange områder, bl.a. hvad angår organiseret kriminalitet, terrorisme, korrupsion, narkotikahandel, illegal våbenhandel, hvidvaskning af penge og illegal indvandring. Europakonferencen kan lette samarbejdet mellem nationale myndigheder, f.eks. inden for politi og retsvæsen, og samarbejdet med Europol.

Konferencen skal mødes hvert år med deltagelse af stats- og regeringscheferne og Kommissionens formand, og på ministerniveau efter behov.

VI. RELATIONERNE MED TYRKIET

Tyrkiets egnethed til optagelse i EU, som første gang blev fastslået i Ankara-associeringsaftalen af 1964, blev bekræftet i den udtalelse, Kommissionen i 1989 afgav om Tyrkiets ansøgning om medlemskab fra 1987. Den 29. april 1997 bekræftede associeringsrådet EU/Tyrkiet på ny Tyrkiets egnethed og fastslog, at Tyrkiet skal bedømmes efter samme objektive standarder og kriterier som de andre ansøgerlande.

Toldunionens ikrafttrædelse den 31. december 1995 betegnede et stort skridt fremad i relationerne mellem EU og Tyrkiet. Toldunionen fungerer tilfredsstillende og udgør et godt grundlag for udbygningen af relationerne mellem EU og Tyrkiet. De politiske forhold har imidlertid hidtil ikke åbnet mulighed for det finansielle samarbejde og den politiske dialog, som man enedes om, da beslutningen om toldunionen blev truffet den 5. marts 1995.

Den **tyrkiske økonomi** har været præget af hurtig vækst igennem de seneste ti år. Efter ikrafttrædelsen af toldunionen anslås den samlede samhandel mellem EU og Tyrkiet at være vokset fra 22 mia. ECU i 1995 til 27 mia. ECU i 1996 (med et overskud i EU's favør, der anslås til 9 mia. ECU). Toldunionen har klart vist, at **den tyrkiske økonomi** er konkurrencedygtig nok til at klare sig i den frie handel med forarbejdede varer og imødegå de udfordringer, EU's regelværk inden for handel, konkurrence og intellektuelle ejendomsrettigheder stiller den overfor. På det makroøkonomiske plan giver den manglende stabilitet dog fortsat anledning til bekymring. Tyrkiet har været ude af stand til at bryde den onde cirkel med inflation, underskud på de offentlige finanser og faldende valutakurser. Der må sættes ind over for de strukturbetingede årsager til denne makroøkonomiske ustabilitet, f.eks. ved at effektivisere skatteopkrævningen, omstrukturere og privatisere offentlige virksomheder, reformere socialsikringssystemet og styre de offentlige udgifter bedre. Der må også gøres en indsats for at skabe bedre økonomisk og social sammenhæng, modernisere landbruget og øge investeringerne i infrastrukturer og menneskelige ressourcer.

På **det politiske plan** har Tyrkiet en regering og et parlament, der er valgt i demokratiske valg med deltagelse af flere partier, og en administration, der er i stand til at udforme og anvende en lovgivning, der stemmer overens med EU's regelværk. Til trods for den politiske erkendelse af behovet for forbedringer og visse lovgivningsændringer i den seneste tid lever Tyrkiet ikke op til de krav, der i EU stilles til sikring af individets rettigheder og ytringsfrihed. I bekæmpelsen af terrorismen i den sydøstlige del af landet må Tyrkiet udvise større tilbageholdenhed, bestræbe sig mere på at værne om retsstatslige principper og menneskerettigheder og finde frem til en fredelig og ikke en militær løsning. Vedvarende rapporter om tortur, folk der forsvinder sporløst, og summariske henrettelser sætter til trods for gentagne officielle forsikringer om regeringens vilje til at bringe sådanne metoder til ophør spørgsmålstejn ved, om myndighederne er i stand til at styre og kontrollere sikkerhedsstyrkernes handlinger.

Selv om den seneste udvikling inden for den offentlige administration og i uddannelsessystemet har haft til formål at sekularisere det tyrkiske samfund, har den ikke desto mindre understreget den særlige rolle, militæret spiller i landet. Det

nationale sikkerhedsråd spiller en særlig forfatningsmæssig rolle i formuleringen og implementeringen af landets sikkerhedspolitik, og ministerrådet har pligt til at prioritere sikkerhedsrådets beslutninger. Der er flere uklare punkter i det tyrkiske retssystem, hvad angår civil politisk kontrol med militæret.

Den videre demokratisering i Tyrkiet bør følges op med en målrettet indsats for at løse en række problemer i regionen. Som det blev påpeget på mødet i associeringsrådet EU-Tyrkiet den 29 april 1997, kan problemerne omkring den spændte situation i Ægæerhavet kun overvindes ved, at Grækenland og Tyrkiet finder frem til løsninger i overensstemmelse med international ret, f.eks. inden for rammerne af Den Internationale Domstol, ved at etablere et godt naboforhold mellem de to lande og give afkald på enhver brug af magt eller trusler herom i overensstemmelse med FN-pagten. Desuden bør Tyrkiet aktivt arbejde på at finde frem til en retfærdig og varig løsning af Cypern-spørgsmålet i overensstemmelse med de relevante FN-resolitioner.

EU bør fortsætte med at støtte Tyrkiets bestræbelser på at løse sine problemer og knytte tættere forbindelser til EU. Associeringsaftalen og toldunionen danner et godt grundlag for bestræbelserne på at opbygge stadigt tættere politiske og økonomiske bånd, og disse bestræbelser bør videreføres sideløbende med demokratiseringsprocessen i Tyrkiet og arbejdet på at skabe et varigt godt naboforhold til Grækenland og nå frem til en retfærdig, varig løsning på Cypern.

I den forbindelse fremsættes der i Kommissionens meddelelse til Rådet om den fremtidige udvikling i relationerne med Tyrkiet (KOM(97) 394) en række forslag til, hvordan disse relationer kan udbygges. I overensstemmelse med hvad Rådet anmodede om den 24. marts 1997, tager de sigte på at bringe disse relationer videre end toldunionen i lyset af de beslutninger, der blev truffet i associeringsrådet i april 1997.

Adskillige af de forslag, Kommissionen har lagt på bordet, vil kræve finansiering fra EU's budget. Ellers kan de fleste af dem ikke gennemføres. Kommissionen finder, at den særlige finansforordning for toldunionen bør vedtages hurtigst muligt. Den erindrer desuden om, at MEDA åbner mulighed for finansielt samarbejde med Tyrkiet, og forventer, at der vil blive skabt grundlag for en fuld udnyttelse af dette instrument.

VII. AFSLUTTENDE ANBEFALINGER

1. Kommissionen opfordrer Rådet til at give sin tilslutning til den måde at tackle udvidelsen på, som den har foreslået i denne meddelelse.

Som Det Europæiske Råd understregede på topmødet i Amsterdam, er udvidelsen en samlet proces, der skal omfatte alle ansøgerlandene. Denne samlede proces indebærer, at der indledes tiltrædelsesforhandlinger med de enkelte lande, alt efter hvor langt de hver især er nået med at opfylde de grundlæggende betingelser for medlemskab og forberede sig på deres tiltrædelse, og at der etableres en ramme herom bestående af udvidelsen af før-tiltrædelsesstrategien for de central- og østeuropæiske lande og etablering af et multilateralt samarbejdsforum i form af en Europakonference.

2. Hvad angår indledningen af tiltrædelsesforhandlinger, har Det Europæiske Råd allerede fastslået, at de skal starte med Cypern seks måneder efter regeringskonferencens afslutning.

3. Med hensyn til landene i Central- og Østeuropa har Kommissionen nu i sine udtalelser fremlagt en objektiv analyse, der bygger på de kriterier, Det Europæiske Råd fastlagde i København. Kommissionen finder, at der på nuværende tidspunkt ikke er nogen af dem, der fuldt ud opfylder alle kriterierne. Ni lande opfylder imidlertid de politiske betingelser, medens nogle lande har gjort tilstrækkelige fremskridt på vejen mod at opfylde de økonomiske betingelser og de andre betingelser, der stilles for medlemskab.

I lyset af denne analyse, og i overensstemmelse med deres respektive resultater, finder Kommissionen, at Ungarn, Polen, Estland, Den Tjekkiske Republik og Slovenien kunne være i stand til at opfylde alle betingelserne på mellemlang sigt, hvis de fastholder de opnåede resultater og beslutsomt fortsætter deres forberedelser.

Kommissionen understreger, at en beslutning om at indlede tiltrædelsesforhandlinger samtidig med de nævnte lande ikke betyder, at forhandlingerne vil blive afsluttet samtidig. Hvornår tiltrædelsesforhandlingerne afsluttes, vil i vid udstrækning afhænge af, om og hvornår de enkelte lande yder den yderligere indsats, der kræves af dem i de respektive udtalelser.

4. På grundlag heraf anbefaler Kommissionen, at Rådet indleder forhandlinger med følgende lande (der angives i kronologisk orden efter rækkefølgen af deres tiltrædelsesansøgninger):

Ungarn

Ungarn fremstår som et demokratisk land, med stabile institutioner, der giver garanti for retsstatsforhold, menneskerettigheder og beskyttelse af mindretal. Ungarn kan anses at have en fungerende markedsøkonomi, der på mellemlang sigt skulle være i stand til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne inden for EU. Det må antages på mellemlang sigt at være i stand til at overtage EU's regelværk, specielt i relation til det indre marked, forudsat at det fortsætter sin gennemførelses- og implementeringsindsats. Der er dog behov for en særlig indsats inden for miljø, told og energi. Det er desuden nødvendigt med yderligere reformer i landet for at tilvejebringe strukturer, der kan anvende og håndhæve EU's regelværk.

Polen

Polen fremstår som et demokratisk land, med stabile institutioner, der giver garanti for retsstatsforhold, menneskerettigheder og beskyttelse af mindretal. Polen kan anses at have en fungerende markedsøkonomi og skulle på mellemlang sigt være i stand til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne inden for EU. Det må antages på mellemlang sigt at være i stand til at deltage fuldt ud i det indre marked, forudsat at det fortsætter sine bestræbelser på at gennemføre EU's regelværk og forstærker implementeringsindsatsen. Der er dog behov for en særlig indsats og for investeringer på områder som landbrug, miljø og transport. Det er desuden tvungende nødvendigt med yderligere administrative reformer i Polen for

at tilvejebringe strukturer, der kan anvende og håndhæve EU's regelværk effektivt.

Estland

Estland fremstår som et demokratisk land, med stabile institutioner, der giver garanti for retsstatsforhold, menneskerettigheder og beskyttelse af mindretal. Der må dog træffes foranstaltninger, der kan fremskynde naturaliseringen af de derboende russiske statsborgere, således at de integreres bedre i det estiske samfund. Estland kan anses at have en fungerende markedsøkonomi og må antages at være i stand til at gøre de fremskridt, der er nødvendige for på mellemlang sigt at kunne klare konkurrencepresset og markedskræfterne inden for EU. Estland har gjort betydelige fremskridt med hensyn til gennemførelsen og implementeringen af EU's regelværk, navnlig reglerne for det indre marked. En yderligere indsats skulle sætte landet i stand til på mellemlang sigt at deltage fuldt ud i det indre marked. Der vil være behov for en særlig indsats, bl.a. i form af investeringer, for at iværksætte EU-reglerne på områder som miljøområdet. En styrkelse af de administrative strukturer vil også være tvingende nødvendig, hvis Estland skal kunne anvende og håndhæve EU's regelværk effektivt.

Tjekkiet

Tjekkiet fremstår som et demokratisk land med stabile institutioner, der garanterer retsstatsforhold, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal. Landets økonomi kan betragtes som en fungerende markedsøkonomi, der skulle være i stand til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i EU på mellemlang sigt. Tjekkiet skulle endvidere på mellemlang sigt fuldt ud kunne overtage regelværket med hensyn til det indre marked, hvis gennemførelsesbestrebelse fortsættes, og arbejdet med implementeringen intensiveres. Der vil imidlertid blive behov for en særlig indsats, herunder investeringer, for at overtage regelværket i sektorer som landbrug, miljø og energi. Der bliver desuden behov for fortsatte administrative reformer for at give Tjekkiet de strukturer, der er nødvendige for at anvende og håndhæve regelværket fuldt ud.

Slovenien

Slovenien fremstår som et demokratisk land med stabile institutioner, der garanterer retsstatsforhold, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal. Landets økonomi kan betragtes som en fungerende markedsøkonomi, der skulle være i stand til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i EU på mellemlang sigt. Der vil imidlertid blive behov for en særlig indsats for at overtage regelværket, navnlig med hensyn til effektiv udnyttelse af det indre marked. Der er endvidere behov for betydelige fremskridt på områder som miljø, beskæftigelse og sociale forhold samt energi. Yderligere reformer er desuden påkrævede for at give Slovenien de administrative strukturer, der er nødvendige for at anvende regelværket effektivt.

Slovenien har endnu ikke ratificeret Europaaføalen, skønt landets regering har givet tilagn om at gennemføre den påkrævede forfatningsændring og ratificere

aftalen snarest muligt. Det bør betragtes som en forudsætning for at indlede tiltrædelsesforhandlingerne, at Slovenien gør dette.

4. Hvad styrkelsen af før-tiltrædelsesstrategien angår, er EU fast besluttet på at samarbejde med hvert enkelt af ansøgerlandene i Central- og Østeuropa, navnlig inden for rammerne af tiltrædelsespartnerskaberne, for at løse de problemer, landene konfronteres med i forbindelse med deres forberedelser til et medlemskab, jf. beskrivelsen i udtalelserne. Kommissionen vil med jævne mellemrum aflægge rapport til Det Europæiske Råd om de fremskridt, der gøres. Den første rapport vil blive forelagt ved udgangen af 1998 og derefter en gang om året. Ansøgerlandenes fremskridt med at opfylde målene i de enkelte tiltrædelsespartnerskaber vil danne udgangspunkt for disse rapporter. Når det anslås, at et ansøgerland har opfyldt de påkrævede betingelser for at indlede tiltrædelsesforhandling, og forhandlingerne endnu ikke er indledt, sender Kommissionen en henstilling til Rådet om, at tiltrædelsesforhandlingerne iværksættes.
5. I stedet for den nuværende strukturerede dialog kunne formandskabet og Kommissionen afholde multilaterale møder med ansøgerlandene fra Central- og Østeuropa for at drøfte andre tiltrædelsesrelevante spørgsmål end dem, der behandles under de individuelle tiltrædelsesforhandling.
6. Den overordnede ramme bør udbygges med en europæisk konference, der kan behandle emner forbundet med samarbejdet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt retlige og indre anliggender. Konferencen skal omfatte EU's medlemsstater og alle de europæiske lande, der ønsker at blive optaget i EU, og som har knyttet forbindelser til EU gennem en associeringsaftale.

DEL 3

DEN NYE FINANSIELLE RAMME (2000-2006)

I. DEN SAMLEDE PROBLEMATIK

Siden 1988 har EU's budget udviklet sig inden for en finansiell ramme, der er fastlagt på mellemlang sigt og godkendt i fællesskab af Rådet, Parlamentet og Kommissionen. Inden for et garanteret loft for de egne indtægter har denne ordning muliggjort en velordnet udvikling i de store udgiftskategorier i overensstemmelse med den prioritering, der er fastsat for EU-politikkerne. De regler og procedurer, som ligeledes er fastsat ved aftale mellem institutionerne, har utvivlsomt hjulpet med til at sikre en bedre afvikling af de årlige budgetprocedurer.

Ordningen med en finansiell ramme har vist sin værdi i forbindelse med de politiske, økonomiske og budgetmæssige sammenhænge, som ellers har undergået vidtrækkende forandringer i løbet af de sidste ti år. Det er Kommissionens holdning, at denne ordning absolut bør fortsættes.

Den nye finansielle ramme, der skal fastsættes for perioden umiddelbart efter 1999 må, inden for rimelige budgetrammer, tage højde for udviklingen af EU-politikkerne og for virkningen af Unionens udvidelse med nye medlemsstater i overensstemmelse med de retningslinjer, der fremgår af meddelelsen.

Det vil også være nødvendigt at vurdere, om det nuværende finansieringssystem bør ændres, bl.a. for at tage hensyn til den forventede ændring i budgetsituationen.

Den nye finansielle ramme skal kunne leve op til tre vigtige faktorer. Den skal:

- dække en tilstrækkelig lang periode;
- gøre det muligt at finansiere de væsentlige behov;
- sikre en sund forvaltning af offentlige midler.

Kommissionen antager, at den første udvidelsesfase vil ligge omkring midten af den periode, som de nye finansielle overslag dækker (2000-2006).

1. EN TILSTRÆKKELIG LANG PERIODE

Den periode, som den nye finansielle ramme skal dække, må være lang nok til at tage højde for:

- den forventede virkning af en omlægning af visse EU-politikker;
- virkningen af den indledende udvidelsesrunde og de heraf følgende overgangsordninger for de pågældende lande;
- anvendelse af støtte til ansøgerlandene inden tiltrædelsen.

Den pågældende periode omfatter således årene 2000-2006.

2. FINANSIERING AF VÆSENTLIGE BEHOV

Reformen af den fælles landbrugspolitik til forbrugernes fordel vil i første instans medføre yderligere budgetomkostninger. Men på baggrund af indholdet af den foreslåede reform skulle disse omkostninger være relativt lave, og landbrugsudgifterne skulle kunne stabiliseres.

De nuværende femten medlemsstater vil fortsat prioritere samhørigheden højt, således at støtte koncentrerer om bestemte målsætninger/emner og regioner. Der vil også blive udfoldet bestræbelser på at forbedre effektiviteten gennem en forenkling af støttetildelingen, en mere effektiv ansvarsdeling og en systematisk evaluering af resultaterne.

Af andre EU-prioriteter, hvis finansielle virkninger skal indpasses i den nye ramme, kan nævnes følgende:

- at udforme en række interne politikker, som skal anvendes til gennemførelse af prioriterede målsætninger, som alle medlemsstaterne har, og som klart indebærer forbedringer;
- at give EU en mere markant profil i international sammenhæng gennem et fortsat samarbejde med ikke-medlemslande, støtte til økonomisk og finansiell udvikling samt humanitær hjælp;
- at finansiere moderniseringen af en EU-administration, hvor udgifterne til menneskelige ressourcer og øvrige omkostninger holdes i skak.

Tiltrædelsen af nye medlemsstater vil medføre betydelige ekstra omkostninger for de nuværende femten medlemmer. Dog er det sandsynligt, at en udvidelse vil foregå trinvis. Endvidere vil før-tiltrædelsesstøtten blive fremskyndet, således at de reformer, ansøgerlandene bliver nødt til at gennemføre, kan støttes og spredes over et vist tidsrum.

3. SUND FORVALTNING AF OFFENTLIGE MIDLER

En stram styring af de offentlige finanser vil fortsat være nødvendig i alle medlemsstater for at konsolidere en sund vækst. Det samme gælder for EU-budgettets vedkommende.

En sådan budgetdisciplin er ikke uforenelig med de betydelige udfordringer, som de nye finansielle overslag skal leve op til.

Der er visse forhold, der taler for, at det skulle være muligt at dække udviklingen i de prioriterede foranstaltninger, der skal finansieres over EU-budgettet i perioden 2000-2006, uden at forhøje loftet for de egne indtægter ud over de nuværende 1,27% af BNI.

- 1999-budgettet bør fastsættes et godt stykke under loftet på 1,27% af BNI, således at der findes en ret betydelig margen lige fra periodens begyndelse.
- Med en anslået økonomisk vækst på 2,5% om året for perioden 2000-2006 for de nuværende femten medlemslandes vedkommende, og en vækst på 4% om året fra nu og indtil 2006 for ansøgerlandenes vedkommende, vil der, såfremt loftet for de egne indtægter fastholdes på 1999-niveauet i forhold til BNI, ved periodens slutning være potentielle yderligere ressourcer på over 20 mia. ECU (1997-priser)
- Idet der ses bort fra før-tiltrædelsesstøtten og på grundlag af den anvendte arbejdshypotese vil den indledende tiltrædelsesrunde først begynde at få budgetmæssige virkninger omkring midten af perioden. Under alle omstændigheder vil der være overgangsordninger i kraft, bl.a. hvad angår den fælles landbrugspolitik, gennem resten af den periode, der dækkes af de finansielle overslag. Tildelingerne til de nye medlemslande til strukturforanstaltninger vil kun stige gradvis.

II. UDGIFTERNES UDVIKLING

Behovene er anslået på grundlag af den klassificering af udgifter, der anvendes i den nuværende finansielle ramme, hvor der er tale om seks hovedområder:

- Den fælles landbrugspolitik, hvortil udgifterne er fastsat i henhold til landbrugsretningslinjen
- Strukturforanstaltninger
- Andre interne politikker
- Foranstaltninger udadtil
- Administrationsudgifter
- Reserver (monetær reserve og nødhjælpsreserve samt lånegarantier).

Hvor det er relevant, er der sondret mellem behov til de nuværende femten medlemsstater, før-tiltrædelsesstøtte og udgifter knyttet til de nye medlemsstaters tiltrædelse.

1. LANDBRUGSUDGIFTER

Med den nuværende beregningsmetode for landbrugsretningslinjen, skulle der ikke være nogen vanskeligheder med at dække de behov, der forudses på landbrugsområdet.

I henhold til den ændrede landbrugspolitik forudses der udgifter for de nuværende femten medlemsstater til følgende områder:

- interventionsforanstaltninger og eksportrestitutioner: efter reformen (som skal tilnærme EU's priser til priserne på verdensmarkedet) skulle disse udgifter ved år 2006 falde med ca. 3,7 mia. ECU (1,4 mia. for korn,

1,2 mia. for oksekød og 0,9 mia. for mejeriprodukter) i forhold til en situation, hvor der ikke gennemførtes nogen reform;

- direkte udligningsstøtte: her vil reformen på samme tidspunkt medføre yderligere udgifter på ca. 7,7 mia. ECU (1,7 mia. for korn, 4,1 mia. for oksekød, 3,0 mia. for mejeriprodukter og en besparelse på 1,0 mia. som følge af, at den direkte betaling for majs til ensilering afskaffes);
- nuværende ledsageforanstaltninger (miljøvenligt landbrug, genplantning af skov, førtidspension): ca. 2,8 mia. om året, hvortil kommer de nye ledsageforanstaltninger til udvikling af landdistrikter og generelle foranstaltninger inden for fiskerisektoren (FIUF), som vil koste 1,9-2,0 mia. om året i perioden, og som skal henføres under EUGFL - Garantisektionen. I denne forbindelse vil der blive stillet forslag om en tilsvarende justering af de finansielle bestemmelser for EUGFL.

Samtidig ville landbrugsudgifterne til ansøgerlandene skulle dække:

- En før-tiltrædelsesstøtte, der i øjeblikket anslås til 500 mio. ECU om året, som skal anvendes til modernisering af landbrug og distributionen af landbrugsfødevarer i ansøgerlandene. Efter de første tiltrædelser skulle det samlede beløb, der afsættes til denne støtte, forblive det samme, hvilket betyder, at hver af de lande, der først tiltræder senere, vil modtage tilsvarende mere.
- Udgifter vedrørende de første nye medlemsstaters overtagelse af markedsordningsforanstaltninger (anslået til mellem 1,1 og 1,4 mia. om året), øgede ledsageforanstaltninger og særlig moderniseringsstøtte i fortsættelse af før-tiltrædelsesforanstaltningerne (til et beløb stigende fra 0,6 til 2,5 mia. i løbet af perioden fra tiltrædelsestidspunktet).

En fortsat anvendelse af den nuværende retningslinje vil efterlade en margen, som vil øges fra 2003 og fremefter og nå op på et meget betydeligt beløb ved udløbet af perioden.

Det er under alle omstændigheder berettiget at efterlade en stor margen for at kunne imødegå usikkerhed på markedet og for at gøre det muligt at videreføre den fælles landbrugspolitik inden udløbet af den periode, finansielle overslag vedrører. Desuden bør det være muligt til sin tid at indstille overgangsordningerne for de nye medlemsstater. Kommissionen mener imidlertid ikke, uanset virkningen af tiltrædelsen (1,3-1,4 mia. ECU), at det vil være hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at ændre den måde, hvorpå retningslinjen beregnes, men at spørgsmålet vil kunne tages op til fornyet overvejelse inden år 2005.

2. STRUKTURUDGIFTER

Finansieringen af strukturtiltagene, også i de nye medlemsstater, forventes relativt at kunne holdes på 1999-niveau, nemlig på 0,46% af Unionens BNI. Den samlede tildeling for perioden 2000-2006 skal således ligge på 275 mia. ECU i faste 1997-priser.

Heraf skal 210 mia. ECU anvendes til foranstaltninger under strukturfondene i de nuværende 15 medlemsstater i overensstemmelse med de nye retningslinjer på følgende måde:

- to tredjedele skal anvendes til foranstaltninger i mål 1-områder, herunder til overgangsordninger i de områder over tærsklen på 75% for BNI pr. indbygger, der gradvis skal udtages fra mål 1-tiltagene;
- resten af tildelingen skal i gradvis faldende omfang over perioden anvendes til foranstaltninger under andre mål, samtidig med at større midler skal koncentreres om en mindre målgruppe. Dette må ikke gøres på bekostning af de nye ledsageforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne og de horisontale foranstaltninger inden for fiskerisektoren, der nu indgår i landbrugsretningslinjen.

Generelt men især for de områder, hvor fællesskabsstøtten skal nedsættes markant, må man finde frem til, hvorledes de tiltag, der finansieres over fællesskabsbudgettet, kan få den størst mulige effekt, ved at inddrage både offentlig og privat kapital kombineret med tilskudsordninger, lån og risikovillig kapital.

De nye medlemsstater skulle modtage en samlet tildeling på ca. 45 mia. ECU fordelt over perioden med gradvis stigende beløb og derved tegne sig for ca. 30% af den samlede tildeling til strukturfondstiltag ved periodens udgang.

Der skulle fra år 2 000 etableres en før-tiltrædelsesstøtte, som indgår i denne tildeling på 45 mia. ECU. Med et fast beløb på 1 mia. ECU om året vil den i første instans komme alle ansøgerlandene til gode og derefter være rettet mod dem, der tiltræder sidst. Støtten skal først og fremmest bidrage til bringe ansøgerlandene i nærmere overensstemmelse med EU-normerne med hensyn til infrastrukturer, i analogi med de nuværende foranstaltninger inden for transport og miljø under Samhørighedsfonden.

Samhørighedsfonden vil blive tildelt 20 mia. ECU. Der vil blive foretaget en midtvejsvurdering med henblik på at fastslå, om kriteriet om en BNI pr. indbygger, der er 90% under EU-gennemsnittet, er overholdt.

3. ANDRE UDGIFTSKATEGORIER

De foreslåede tal for landbrugs- og strukturudgifterne og for loftet over egne indtægter er fastsat på grundlag af væksten i Fællesskabets BNI, der også er afgørende for udviklingen i de andre udgiftstyper.

1999-budgettet skulle efterlade betydelige margener under lofterne for udgiftsområde 3 til 5. Løfterne i faste udgifter kan derfor holdes på samme niveau i år 2000, og der skulle ikke være behov for at hæve dem før efter dette tidspunkt.

Væksten i udgifterne under udgiftsområde 3 til 5 fra år 2000 og frem må ses på baggrund af de særlige forhold, der gælder for de pågældende foranstaltninger og deres fremtidige udvikling, samt på baggrund af udvidelsen, der vil påvirke udgifterne til de forskellige politikker på forskellig måde.

Interne politikker

De interne politikker i den periode, som de kommende finansielle overslag dækker, må udvikle sig i overensstemmelse med to principper, der begge skal forbedre effektiviteten af de foranstaltninger, som træffes på fællesskabsplan. For det første skal de ressourcer, der afsættes til interne politikker, målrettes, så de ikke spildes på foranstaltninger, som sandsynligvis ikke får væsentlig virkning. Samtidig skal tildelingerne øges hurtigere end BNI-væksten for visse programmer, der er blevet prioriteret på grund af den værditilvækst, f.eks. i form af vækst, beskæftigelse samt udvikling og udbredelse af kendskabet til ny teknologi, der følger af, at der er tale om et fællesskabstiltag. Der er i det væsentlige tale om transeuropæiske net, forskning og innovation, erhvervsuddannelse/undervisning, indførelse af miljøvenlige teknologier og foranstaltninger til støtte for små og mellemstore virksomheder.

Uanset udvidelsen betyder en tilpasning af de interne politikker på denne måde generelt, at loftet for udgiftsområde 3 vokser lidt mere end BNI for de 15 medlemsstater.

Virkningerne af udvidelsen varierer meget fra program til program. Forhøjelser i forhold til de nye landes BNI er passende for en hel del programmer, men der må forventes større behov inden for andre områder. Det gælder for politikker, hvor den pågældende befolkning eller det pågældende sprog er mere relevant som kriterier end BNI (erhvervsuddannelse/undervisning, kultur, information osv.). Udbygningen af de transeuropæiske net vil også nødvendigvis få en anden dimension i en udvidet Union. Desuden vil alle de programmer, der bidrager til det indre markeds funktion og som er selve kernen i Fællesskabet aktion, (f.eks. statistikker, standardisering, administrativt samarbejde og kontrol inden for landbrug og fiskeri) sandsynligvis også blive væsentligt påvirket af udvidelsen. Medens PHARE-programmet således før tiltrædelsen som før-tiltrædelsesstøtte skal finansiere ansøgerlandenes deltagelse i visse interne politikker, herunder programmet for forskning og teknisk udvikling, skal denne finansiering, når landene først er tiltrådt, foregå over udgiftsområde 3 for de nye medlemsstater.

Dette betyder, at stigningerne i tildelingerne til interne politikker efter udvidelsen skal være større end blot proportional med de nye medlemsstaters BNI. Stigningen skal ikke blot finansiere foranstaltninger i de nye medlemsstater, men skal også sætte Unionen i stand til effektivt at forvalte en

større og mere uensartet helhed, samtidig med at det må undgås, at tiltag opgives til skade for tiltag i de nuværende medlemsstater.

Følgen deraf er, at loftet over udgiftsområde 3 fra den første udvidelse samlet må udvikle sig hurtigere end det udvidede Fællesskabs BNI.

Foranstaltninger udadtil

Fra begyndelsen af den næste periode må Fællesskabet gøre en særlig indsats for at øge støtten forud for tiltrædelsen. Et af formålene med denne støtte er sammen med tiltagene inden for udgiftsområde 1 og 2 at bidrage til finansieringen af ansøgerlandenes deltagelse i fællesskabsprogrammerne, herunder inden for forskning. Efter de første tiltrædelser skal det samlede beløb for denne støtte stabiliseres på 1,5 mia. ECU og kun ydes til fordel for de lande, der tiltræder senere.

Der skal for så vidt angår Unionens andre foranstaltninger udadtil, i modsætning til det, som blev besluttet ved den foregående udvidelse, ikke regnes med en forhøjelse på grundlag af de tiltrædende landes BNI, da de lande, der tiltræder Unionen, hidtil har modtaget støtte under disse foranstaltninger.

Over hele perioden 2000-2006 forventes loftet over udgiftsområde 4 således gennemsnitligt at stige i en takt svarende til stigningen i BNI for de 15 nuværende medlemsstater. På denne måde kan Fællesskabet udvikle sit internationale samarbejde især med sine nærmeste naboer, dvs. både med de republikker, der udgik fra det tidligere Sovjetunionen og det tidligere Jugoslavien samt med Albanien, middelhavslandene og Tyrkiet. Det kan ligeledes udvide sin humanitære bistand i overensstemmelse med det store ansvar, som det nu har påtaget sig på dette område. Det er imidlertid en forudsætning, at der ikke sker store stigninger i de kommende år i fællesskabsfinansieringen af FUSP.

Administrationsudgifter

Kommissionens bestræbelser på at modernisere sin drift skulle gøre det muligt at holde stigningen i administrationsudgifterne inden for snævre rammer. Loftet over udgiftsområde 5 skulle således kunne udvikle sig i en langsommere takt end stigningen i de 15 medlemsstaters BNI, hvis alle institutioner overholder samme budgetdisciplin. Tildelingen skal især dække de løbende bygningsprogrammer og forpligtelserne til pensioner, der stiger med ca. 250 mio. over perioden.

Derimod vil udvidelsen medføre større ekstra udgifter end proportionalt med de nye medlemsstaters BNI. Således skal institutionerne kunne arbejde på de nye sprog, kunne tilpasse sig udvidelsen af deres arbejdsopgaver i det mere uhomogent Fællesskab og kunne modtage statsborgere fra de nye medlemsstater.

Det er imidlertid Kommissionens opfattelse, at hvis de nye medlemsstaters medarbejdere integreres gradvis i de forskellige institutioner og denne integration ledsages af de nødvendige rationaliseringer, kan det samlede løft for administrationsudgifterne, efter at der er taget hensyn til udvidelsen, over hele perioden 2000-2006 forventes at stige en smule langsommere end det udvidede Fællesskabs BNI, hvilket skulle muliggøre en relativ nedsættelse af udgifterne til fællesskabsinstitutionernes drift.

Den samlede udvikling under udgiftsområde 3 - 5

Følgen af de retningslinjer, der foreslås overfor, er en differentieret udvikling for hvert af de tre udgiftsområder. Som helhed vil disse udgiftsområder mellem 2000 og 2006 imidlertid stige med næsten samme takt som BNI i det udvidede Fællesskab.

4. RESERVER

Den monetære reserve, som blev oprettet i 1988, og garanti- og nødhjælpsreserverne, som blev oprettet i 1993, har i det store og hele fungeret effektivt.

Det burde imidlertid være muligt at nedbringe reserverne i løbet af den kommende periode:

- Der vil være mulighed for gradvis at afskaffe den *monetære reserve* frem til 2003 som følge af reformen af den fælles landbrugspolitik, som forventes at bringe fællesskabspriserne for adskillige vigtige produkter på linje med verdensmarkedspriserne, og dermed gøre Fællesskabets budget betydeligt mindre sårbart over for udsvingene i dollaren.
- *Nødhjælpsreserven* kunne nedbringes til 200 mio. ECU. Denne reserve er systematisk blevet brugt til at supplere midlerne til den eksterne indsats, hvilket har været til skade for budgetdisciplinen. De relevante poster under kategori 4 bør tildeles flere midler, og nødhjælpsreserven bør igen blive en reserve, der kan mobiliseres i situationer, der var helt uforudsigelige på det tidspunkt, hvor budgettet blev udarbejdet.

5. FORESLÅET REFERENCERAMME

Stigningen i forpligtelsesbevillingerne i 1997-priser vil for de vigtigste udgiftskategoriens vedkommende fra 1999 til 2006 være på 17%, hvilket ligger under stigningen i BNI (24%) i henhold til skønnene for den samme periode, inkl. virkningen af den første udvidelse. På grund af den vigende stigning i forpligtelserne i forhold til den forudgående periode, vil stigningen for betalingsbevillingerne vedkommende blive mere udpræget (20,5%), og der vil være en tendens til, at forholdet mellem forpligtelses- og betalingsbevillinger kommer til at ligge under det, der blev lagt til grund i forbindelse med udarbejdelsen af de nuværende finansielle overslag.

Der ville imidlertid stadig være en betydelig margin under et loft for de egne indtægter på 1,27% af EU's BNI. En sådan margin ville sandsynligvis være mere end tilstrækkelig til at dække behovet, også selv om den økonomiske vækst skulle vise sig at blive lavere end ventet. Men der er under alle omstændigheder gode grunde til at kalkulere med en sådan margin:

- Integrationen af ansøgerlandene vil ikke være afsluttet ved udgangen af den næste periode. Derfor vil det være klogt at afsætte ressourcer til at dække udgifterne i forbindelse med afslutningen af overgangsordningerne for den første bølge af nye lande og for de efterfølgende tiltrædelser.
- Hvis de politiske forhold tillader det, kan spørgsmålet om at få EUF på budgettet blive taget op igen i 2005, selv om dette ikke vil få nogen nævneværdig betydning for behovet for betalingsbevillinger før nogen tid senere.

III. DEN FINANSIELLE ORDNING

I den periode, de kommende finansielle overslag dækker, vil man kunne klare de udfordringer, som de nødvendige reformer af nogle af de vigtigste fællesskabspolitikker og den første bølge af udvidelser bringer med sig, uden at overskride loftet for de egne indtægter (1,27% af BNI). Derfor er der ingen tekniske eller juridiske grunde til at ændre den afgørelse, der ligger til grund for den finansielle ordning. Den nuværende afgørelse om de egne indtægter vil forblive i kraft, så længe den ikke bliver ændret ved en ny.

Spørgsmålet om, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at foreslå en ændring af de nuværende finansielle ordninger, afhænger derfor af en vurdering af deres nuværende og forventede effektivitet. I forbindelse med en sådan vurdering skal man tage hensyn til, at en ændring af afgørelsen om de egne indtægter kræver enstemmighed blandt medlemsstaterne og ratificering ved de nationale parlamenter.

1. ORDNINGENS FUNKTION

I overensstemmelse med artikel 10 i afgørelsen om de egne indtægter vil Kommissionen i løbet af 1998 forelægge en fuldstændig beretning om, hvorledes ordningen for de egne indtægter virker. Denne beretning vil også omfatte ordningen vedrørende nedsættelsen af det britiske bidrag og en stillingtagen til muligheden for at indføre en ny indtægtskilde. Der kan imidlertid på dette stadium allerede drages en række generelle konklusioner.

Den nuværende ordning har givet EU *tilstrækkelige ressourcer*, og det ser ud til, at dette også vil blive tilfældet i den periode, der omfattes af de næste finansielle overslag. Den margin, der er til rådighed under loftet for de egne indtægter, er aldrig blevet fuldt udnyttet. Dette har skyldtes forskellige faktorer som f. eks. systematisk underforbrug, f. eks. på landbrugsområdet, samt forsinkelser i forbindelse med indgåelsen af betalingsforpligtelserne, bl. a. på strukturområdet. Siden 1997 har den vigende stigning i udgifterne, målt i

procent af BNI, været et resultat af forsigtige budgetbeslutninger i overensstemmelse med medlemsstaternes budgetkonsolideringsbestræbelser. Denne tendens kombineret med forhøjelsen af loftet for de egne indtægter i årene 1997-99 vil give en margin, som vil hjælpe med til at klare den første bølge af tiltrædelser.

Den sidste ændring af afgørelsen om de egne indtægter, hvis virkning begyndte at gøre sig gældende fra 1995, har gjort ordningen mere retfærdig, i og med at den har bragt de nationale bidrag i bedre overensstemmelse med deres BNI. Moms-indtægtskilden, hvoraf udbyttet ikke står i forhold til bidragsevnen, tæller mindre. Medens momsen i 1992 stadig udgjorde 61,6% af EU' samlede indtægter var denne andel faldet til 51% i 1996 og forventes at falde til ca. 33% i 1999. Stigningen i BNI-bidragets relative andel har imidlertid været mindre end forventet, da EU's udgifter (og bidrag) er steget mindre end, hvad loftet for de egne indtægter giver mulighed for, og mindre end hvad man havde regnet med i 1992. Der er således gjort et skridt i retning af at gøre finansieringsordningen mere "retfærdig", men der er stadig meget lang vej igen.

Den del af fællesskabsbudgettet, der finansieres ved hjælp af de såkaldte "traditionelle egne indtægter" (told og landbrugsafgifter), er også fortsat med at falde. I 1992 udgjorde disse indtægter stadig 22 % af de samlede indtægter, men i 1999 forventes de at ligge under 15 %.

2. **INDFØRELSEN AF EN NY EGEN INDTÆGTSKILDE?**

Den tendens, der er beskrevet i det forudgående afsnit, medfører ofte, at man efterlyser en ny indtægtskilde for at øge de skattebaserede egne indtægters andel. Moms- og BNI-bidragene opfattes af medlemsstaterne som overførsler fra de nationale statskasser og ikke som Fællesskabets egne indtægter.

Indførelsen af nye egne indtægter er stadig forbundet med tekniske og frem for alt institutionelle hindringer. Et væsentligt argument er, at EU's fiskale autonomi ikke ville blive væsentligt øget ved, at man forhøjede den andel, der finansieres ved hjælp af skattebaserede egne indtægter. Så længe restfinansieringen af budgettet sker ved en "supplerende" indtægt i form af overførsler fra de nationale statskasser, vil enhver stigning i Fællesskabets udgifter stadig give sig udslag i en tilsvarende stigning i de egne indtægter. En reel ændring ville være, hvis man gik over til en situation, hvor hele fællesskabsbudgettet blev finansieret med selvstændige skattemidler. Dette ville betyde en væsentlig institutionel ændring, som ville have ringe chancer for at vinde tilslutning fra alle medlemsstater i den nuværende integrationsproces.

Desuden vil indførelsen af en hvilken som helst ny indtægtskilde sandsynligvis gøre ordningen mindre retfærdig, da indtægtsmønstret for den nye indtægtskilde pr. medlemsstat sandsynligvis ikke vil svare til BNI-andelen og derfor kræve, at man indførte en udligningsordning, som kunne tilpasse de nationale bidrag, så de kom til at svare til BNI-andelene. Medens en sådan

kvalitet og fællesskabsinteresse. Dette skulle føre til en mere afbalanceret fordeling af udgifterne mellem medlemsstaterne.

Medens det ikke er vanskeligere at forudse den kommende budgetudvikling for Det Forenede Kongerige end for de andre medlemsstater, er der betydelig usikkerhed omkring udviklingen i landets relative velstand, hvilket er en af de faktorer, der ligger til grund for den bidragsnedsættelse, som dette land har opnået. Hvis der skal foretages en fremskrivning af Det Forenede Kongeriges relative velstand frem til år 2006, må der for en periode på 9 år foretages et skøn over den økonomiske vækstrate og inflationsraten for alle medlemsstater og for den relative udviklingstendens for punktet, hvis Det Forenede Kongerige besluttede ikke at gå med i ØMU'en. I en union med 15 lande er det sandsynligt, at Det Forenede Kongeriges relative velstand i 2006 stadig vil ligge under EU-gennemsnittet. Hvis der er fire eller fem af ansøgerlandene, der tiltræder, kan det ændre dette forsøg på konklusion.

Når udvidelsen finder sted, vil det være nødvendigt at tilpasse definitionen af de udgifter, som beregningen af nedsættelsen er baseret på, for at undgå en uberettiget stigning i beløbet som følge af rent statistiske ændringer. Dette nødvendiggøres af det forhold, at nogle udgiftsstrømme til de nye medlemsstater, som nu betragtes som "eksterne udgifter" og derfor ikke indgår i beregningerne, efter udvidelsen vil blive erstattet med betalinger som led i de interne politikker, der indgår i beregningerne.

4. FREMTIDENS FINANSIERINGSSYSTEM

De nationale bidrag til EU' budget er blevet mere proportionale med BNI-andelen. Derfor er den nuværende finansieringsordning blevet mere retfærdig. Fællesskabets udgifter har i stadig større omfang taget sigte på at nå samhørighedsmålene, hvilket har indebåret en betydelig grad af omfordeling. Selv om de relative positioner har udviklet sig, som man forventede, da den nuværende afgørelse om de egne indtægter blev forhandlet, har kombinationen af disse trender og visse landes ringe udbytte af landbrugsudgifterne i visse tilfælde resulteret i budgettilstande, som opfattes som overdrevne nettofinansielle byrder.

Den næste udvidelse, som vil finde sted i løbet af den periode, der er omfattet af de nye finansielle overslag, vil uundgåeligt forårsage en forringelse af de nuværende medlemsstaters budgetstilling. Dette kan ikke være nogen overraskelse og skulle ikke medføre krav om kompensation.

I den samme periode forventes opretholdelsen af de nuværende finansieringsordninger og virkningerne af reformen af Fællesskabets politikker på de vigtigste områder ikke at medføre større ændringer i medlemsstaternes relative budgetstilling.

På grund af usikkerheden omkring Det Forenede Kongeriges relative velstand foreslår Kommissionen imidlertid, at man venter med at undersøge

ordning ville gøre systemet mere retfærdigt, ville den også rejse spørgsmålet om, hvorvidt det ikke ville være mere omkostningseffektivt at gå over til en ordning, der udelukkende er baseret på BNI-bidrag.

Der er stærke argumenter for at få moms-indtægtskilden erstattet. Der er allerede truffet beslutning om at få dens vægt nedbragt på grund af dens ringe sammenhæng med bidragskapaciteten. I de lande, hvor det harmoniserede grundlag er udjævnet, er denne indtægtskilde allerede i realiteten en BNI-indtægt, da den er baseret på "50% af BNI". Der ville også være god grund til at erstatte de traditionelle egne indtægter med BNI-bidrag. Da de traditionelle egne indtægters betydning for finansieringen af fællesskabsbudgettet falder, vil der være stadig flere ulemper end fordele i forbindelse med denne indtægt. Navnlig er opkrævnings- og inddrivningsprocedurerne meget komplicerede, der er risiko for bedrageri, og det er meget dyrt at kontrollere. Dette betyder ikke, at EU ikke skal have noget at gøre med medlemsstaternes toldopkrævning, da disse afgifter indgår i EU's handelspolitik, men det ville ændre dens engagement på dette område.

I det store og hele taler de her nævnte argumenter ikke for en hurtig ændring af de nuværende ordninger.

3. VÆSENTLIGE UDVIKLINGSTENDENSER FREM TIL 2006

En første bølge af tiltrædelser vil påvirke alle nuværende medlemsstaters budgetmæssige stilling, idet nettomodtagernes fordele vil blive reduceret og nettoydernes ulemper vil blive større. Ansøgerlandenes velstandsniveau ligger betydeligt under EU's, og derfor vil de have krav på betydelige beløb fra strukturfondene. Hertil kommer, at erfaringerne fra udvidelsen med Spanien og Portugal viser, at der må regnes med lange overgangsperioder for ansøgerlandene for så vidt angår "de egne indtægter".

De fremtidige indtægtsstrømme vil også blive påvirket af de nødvendige reformer af politikkerne på de væsentligste områder. Den fælles landbrugspolitik vil blive ændret i lighed med den tidligere reform, og ændringerne vil i alt væsentligt berøre de samme produkter. Den nye reform vil derfor påvirke medlemsstaternes budgetstilling i lighed med den tidligere. Virkningen heraf kan imidlertid blive mindre, da indtægtstabene kun delvis vil blive kompenseret af stigningen i den direkte støtte.

Strukturfondsudgifterne i de nye medlemsstater vil blive finansieret ved en kombination af flere midler fra de nuværende medlemsstater (som vil skulle finansiere ca. en tredjedel af de beløb, der er behov for) og udnyttelsen af den margin, der fremkommer ved den økonomiske vækst (de to andre tredjedele). Imidlertid vil de regioner, der henhører under "mål nr. 1", og hvor der er stor arbejdsløshed, nyde gavn af større pr. capita overførsler.

De interne politikker vil fokusere mere på nogle nøgleområder som f. eks. forskning og udvikling og støtte til afslutningen af de transeuropæiske net. I den forbindelse vil der blive lagt mere vægt på udvælgelseskriterier som f. eks.

BILAG TIL DEL 3: TABELLER OG GRAF

- Tabel 1:** Oversigt over nye finansielle rammer 2000-2006. 1997-priser.
- Tabel 2:** Udgiftsområde 1. Udviklingen i landbrugsudgifterne. Løbende priser.
- Tabel 3:** Udgiftsområde 2. Udviklingen i udgifterne til strukturforanstaltninger. 1997-priser.
- Tabel 4:** Støtte før tiltrædelse og udgifter i forbindelse med nye medlemsstaters tiltrædelse. 1997-priser.
- Graf:** Udgiftsudviklingen for udgiftsområde 3 (Andre interne politikker), 4 (Foranstaltninger udadtil) og 5 (Administration). 1997-priser.

Vigtigste beregningsgrundlag (Tabel 1 til 4 og graf)

- 1999: Gældende finansielle overslag. 1997-priser. På grundlag af økonomiske overslag fra maj 1997.
- BNI-Vækst i faste priser, efter 1998: gennemsnitligt 2,5% årligt for samtlige nuværende medlemsstater; gennemsnitligt 4% årligt for ansøgerlandene.
- Implicit deflator i ECU af BNI, efter 1998 (til beregning af landbrugsretningslinjen i løbende priser): gennemsnitligt 2% årligt.
- På grundlag af den arbejdshypotese, at fem central- og østeuropæiske lande og Cypern tiltræder i 2002.

- Tabel 5:** Loft for egne indtægter og faktiske budgetmidler (1993-1999).
- Tabel 6:** Andel i % af finansieringen af Unionen og af samlet BNI (1992, 1996 og 1999).

nedsættelsesordningen for dette land indtil umiddelbart efter den første udvidelse.

På dette tidspunkt vil det være muligt at foretage en vurdering af situationen på grundlag af mere pålidelige data. Hvis dette lands relative velstand skulle ligge over EU-gennemsnittet, ville det være hensigtsmæssigt at tage de nuværende ordninger op til revision og foretage en gradvis reduktion af den nuværende nedsættelse.

Undersøgelsen kunne udvides til at omfatte finansieringen af budgetnedsættelsen. Hvis dataene skulle vise, at virkningerne af reformen af den fælles landbrugspolitik var betydeligt forskellige fra det forventede, og at dette førte til urimelige budgetstillinger, kunne man forestille sig en tilpasning af finansieringsnøglen. Et første skridt i denne retning blev allerede taget i Fontainebleau, da det blev besluttet, at Tyskland skulle betale to tredjedele af det beløb, der er et resultat af standard-BNI-nøglen.

Hvis og når EU får behov for at øge sine finansielle ressourcer ud over de nuværende 1,27% af BNI-loftet, kan man overveje en mere grundlæggende reform. I så tilfælde kan det blive muligt at tage hele strukturen for ordningen for de egne indtægter op til fornyet overvejelse. Hvis budgetstillingerne skulle vise sig at blive betydeligt påvirket af stigningen i udgifterne eller af reformen af finansieringsordningens struktur, kunne det være hensigtsmæssigt at overveje at indføre en generel ordning for korrektioner, som også skulle tage højde for Det Forenede Kongeriges problemer, og som skulle afbøde yderligere forringelser i de værste budgetuligevægte

Tabel nr. 2
Udgiftsomr. 1: Udviklingen i landbrugsudgifterne
løbende priser

Mia. ECU	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Retningslinje (løbende priser) (*)	45,0	46,7	48,5	50,6	52,6	54,7	56,9	59,2
Landbrugspriser (løbende priser)		44,0	45,9	49,7	52,1	53,2	53,9	54,5
De Femten								
Reformerede landbrugspolitik	41,7	41,6	43,4	45,4	47,3	47,9	47,9	47,9
Nye ledsageforanstaltninger i landdistrikter og horisontale foranstaltninger inden for fiskeriet		1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1
Nye medlemstater								
FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK (markedsforanstaltninger)		0,0	0,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4
Særlige ledsageforanstaltninger i landdistrikterne		0,0	0,0	0,6	1,0	1,5	2,0	2,5
Støtte forud for tiltrædelse (**)		0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Margin		2,7	2,6	0,9	0,5	1,5	3,0	4,7

(*) Ved deflator på årligt 2% fra 1999 til 2006.

(**) Dvs. 500 mio til faste 1997-priser.

Tabel nr. 3
Udgiftsomr. 2 : Udviklingen i udgifterne til strukturforanstaltninger
1997-priser

Mia. ECU - (1997-priser)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
De Femten								
Strukturfonde	31,4	31,3	32,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
Samhørighedsfond	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Nye medlemstater (*)		0,0	0,0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
Støtte før tiltrædelse		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
I ALT	34,3	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8

(*) Inkl. deltagelse i Samhørighedsfonden.

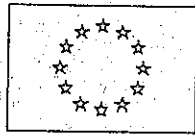
Tabel nr. 4
Støtte før tiltrædelse og udgifter i forbindelse med nye medlemstater tiltrædelse
1997-priser

Mia. ECU - 1997-priser	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
STØTTE FØR TILTRÆDELSE - I ALT	1,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
udgiftsomr. 1		0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
udgiftsomr. 2		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
udgiftsomr. 4 (*)	1,3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Andre ansøgerlande (**)	0,5	1,2	1,2	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Nye medlemstater (**)	0,8	1,8	1,8					
Beløb for nye medlemstater				5,8	8,2	10,8	13,3	15,7
udgiftsomr. 1 (***)				1,5	1,9	2,4	2,9	3,3
udgiftsomr. 2				3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
udgiftsomr. 3				0,7	0,7	0,8	0,8	0,8

(*) 1999-beløbet er vejledende.

(**) Fordelingen fra 1999 til 2001 er vejledende.

(***) Oplysningerne er omregnet til 1997-priser med henblik på sammenligning. Kun overslagene i løbende priser er relevante.



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.07.1997
KOM(97) 2000 endelig udg.

VOL. II

AGENDA 2000

UDFORDRINGERNE VED UDVIDELSEN

(forelagt af Kommissionen)

UDVIDELSE AF FØR-TILTRÆDELSSTRATEGIEN

INDHOLD

I. MÅLSÆTNINGEN

II. FREMGANGSMÅDEN

A. Hovedvægten på de problemer, der har størst betydning for udvidelsen

1. Styrkelse af ansøgerlandenes institutionelle og administrative apparat ("Institution building")

2. Erhvervslivets tilpasning til EU-normerne

B. Opstilling af mellemliggende mål

III. DE FINANSIELLE MIDLER

A. PHARE-programmet

B. Før-tiltrædelsesstøtte til landbruget

C. Strukturforanstaltninger på regionalt plan

D. Komplementaritet

IV. RETLIGE INSTRUMENTER

1. Tiltrædelsespartnerskabet

2. Europaaftalerne

3. Deltagelse i EU-programmer og regelhåndhævelsesprocedurer

UDVIDELSE AF FØR-TILTRÆDELSESSTRATEGIEN

Før-tiltrædelsesstrategien - som fastlagt på mødet i Det Europæiske Råd i Essen - hviler på tre elementer, nemlig Europaaftalerne, den strukturerede dialog og Phare-programmet.

I overensstemmelse med de ønsker, Det Europæiske Råd gav udtryk for på mødet i Dublin, foreslår Kommissionen, at før-tiltrædelsesstrategien for ansøgerlandene i Central- og Østeuropa nu udvides. Der er tale om en strategi, der omfatter alle ansøgerlandene, og som uanset hvor langt de enkelte lande er nået i deres forberedelser [og hvornår forhandlingerne indledes] har til formål at yde dem konkret støtte til de reformer, som deres tiltrædelse vil indebære, på grundlag af de prioriterede mål, der indkredses i udtalelserne.

I denne udvidede før-tiltrædelsesstrategi indgår der to nye elementer, som skal sikre en bedre sammenhæng mellem tiltrædelsesforberedelserne og selve forhandlingerne ved at:

- samle alle de disponible midler og bistandsformer i en samlet struktur, der er fælles for alle ansøgerlande, men tilgodeser de særlige forhold i hvert enkelt land, nemlig det såkaldte tiltrædelsespartnerskab, som skal hjælpe dem med at tilpasse sig til EU's regelværk
- udvide ansøgerlandenes deltagelse i EU-programmerne og procedurerne for håndhævelse af EU-lovgivningen.

I. MÅLSÆTNINGEN

Det overordnede formål med den udvidede før-tiltrædelsesstrategi er at tilvejebringe et sammenhængende program, der kan forberede de central- og østeuropæiske ansøgerlande på deres tiltrædelse af Den Europæiske Union.

Den skal omfatte alle ansøgerlandene, uanset hvilke særlige forhold der gør sig gældende for dem, og uanset hvornår de tiltræder. Den skal for hvert enkelt af disse lande være udslag for Unionens støtte til deres bestræbelser på at blive unionslande og samtidig helt konkret forberede dem på deres fremtidige forpligtelser i EU.

Denne strategi skal løse de vigtigste af de problemer, Kommissionen har identificeret i hver af sine udtalelser om tiltrædelsesansøgningerne. Der er nogle af

dem, der er fælles for de fleste ansøgerlande, medens andre er specifikke for enkelte lande, fordi deres situation er forskellig.

Hvad midlerne angår, bliver der tale om at mobilisere alle de bistandsinstrumenter og bistandsformer, som EU og medlemsstaterne kan stille til rådighed for ansøgerlandene, for at få løst de mest presserende af de problemer, disse lande står over for i relation til deres tiltrædelse. Netop de lande, der for øjeblikket er længst fra at opfylde EU-kravene, bør gives særlig tilskyndelse til at intensivere deres forberedelser.

II. FREM GANGSMÅDEN

For at kunne virke effektivt må før-tiltrædelsesstrategien koncentreres om de vigtigste problemer omkring tiltrædelsen. Nogle af disse problemer er så store, at det fra 1998 vil være nødvendigt at opstille mellemliggende mål ledsaget af konkrete betingelser, der skal opfyldes.

A. Hovedvægten på de problemer, der har størst betydning for udvidelsen

Enhver tiltrædelse er altid baseret på, at den nye medlemsstat overtager de gældende EU-regler, og før-tiltrædelsesstrategien skal bidrage til at løse de vigtigste af de problemer, der er blevet identificeret i udtalelserne. Ud over de problemer, der er specifikke for hvert enkelt ansøgerland, kan der efter de analyser, der hidtil er foretaget, indkredses to behov, der er fælles for dem alle:

1. Styrkelse af ansøgerlandenes institutionelle og administrative apparat ("Institution building")

Som Det Europæiske Råd understregede på mødet i Madrid, er ansøgerlandenes institutionelle og administrative kapacitet til at anvende EU-regelværket et nøgleproblem, der har helt central betydning for udvidelsesforberedelserne. Det drejer sig om at hjælpe disse lande med at tilvejebringe institutioner og forvaltningsgrene, der er i stand til at indføre og håndhæve EU-reglerne.

Indsatsen skal koncentreres om at få uddannet fagfolk på en lang række forskellige områder, bl.a. retsvæsen, told, offentlig regnskabsførelse, budgetkontrol, miljø, telekommunikation, veterinær- og plantesundhedsinspektion, teknisk kontrol, statistik, energi osv. Desuden må vi hjælpe ansøgerlandene med at udvikle deres egne strukturer inden for retsvæsen og indre anliggender, så de kan tage kampen op mod illegal indvandring, narkotikahandel, international kriminalitet osv. Endvidere må EU etablere et snævert samarbejde på atomkraftområdet med de pågældende lande og deres sikkerhedsmyndigheder for at hjælpe dem med hurtigst muligt at følge de gældende sikkerhedsnormer.

For hvert land bør der i lyset af de behov, der er blevet indkredset bl.a. i udtalelserne, udarbejdes langsigtede programmer for udstationering af eksperter fra medlemsstaternes forvaltninger i ansøgerlandene.

2. Erhvervslivets tilpasning til EU-normerne

For at ansøgerlandene skal kunne overtage EU's regelværk, må deres erhvervsliv og deres store industrianlæg hurtigst muligt bringes til at opfylde EU-normerne. Det gælder navnlig med hensyn til miljø, arbejdsvilkår, transport, atomsikkerhed, energi, levnedsmidler, kontrol med produktionsprocessen og god markedsføringsskik samt i relation til store industrianlæg. En omfattende investeringsindsats med det formål at tilpasse virksomhederne til EU's normer er det eneste alternativ til langvarige overgangsperioder eller et utal af undtagelsesordninger. Det kan bidrage til at gøre ansøgerlandenes virksomheder mere konkurrencedygtige og sætte dem bedre i stand til at imødegå den nye situation, hvor de bliver udsat for øget konkurrence og markedskræfternes frie spil i EU, således som det blev påpeget på Det Europæiske Råds møde i København.

I denne sammenhæng skal før-tiltrædelsesstrategien også fremme udbygningen af transportinfrastrukturer, navnlig transeuropæiske net, som har afgørende betydning for, at det indre marked og de fælles politikker kan fungere gnidningsløst.

Der vil blive lagt særlig vægt på etablering af små og mellemstore virksomheder samt omstrukturering i industrien.

B. Opstilling af mellemliggende mål

Udvidelsen af før-tiltrædelsesstrategien skal allerede i 1998 følges op med, at EU-bistanden, herunder også den finansielle støtte, til ansøgerlandene i stigende grad gøres betinget af, hvad de har gjort for at forberede sig til at kunne opfylde deres fremtidige forpligtelser som unionslande. Disse betingelser skal relatere til de forpligtelser, der allerede består, og de mål, der opstilles sammen med ansøgerlandene inden for rammerne af tiltrædelsespartnerskaberne. Blandt de betingelser, der stilles, kan være overholdelse af demokratiske principper og praksis, opfyldelse af de forpligtelser, der er indgået i Europaaftalerne, iværksættelse af de vigtigste dele af hvidbogsprogrammet, de i udtalelserne identificerede problemområder, fremskridtene med gennemførelsen af Phare-programmet samt de første programmer til tilvejebringelse af økonomisk konvergens.

Udtalelserne har for hvert land klarlagt, hvor stor en indsats der stadig må gøres i visse sektorer for at opfylde de krav, der blev fastlagt i København. Denne situation indebærer, at man går frem i etaper, og at man sammen med de pågældende lande opstiller en række konkrete mål for hver etape, hvis virkeliggørelse skal være afgørende for bistandens

omfang, udviklingen i igangværende forhandlinger eller optagelse af nye forhandlinger med de pågældende lande.

Kommissionen vil med jævne mellemrum aflægge rapport til Rådet om, hvor langt ansøgerlandene er nået med gennemførelsen af programmet for overtagelsen af EU's regelværk, bl.a. gennem tiltrædelsespartnerskaberne, for at kunne opfylde de kriterier, der blev fastlagt i København.

III. DE FINANSIELLE MIDLER

Evalueringen af omkostningerne ved ansøgerlandenes overtagelse af hele EU-regelværket (dvs. deres anvendelse af EU-regler og -normer samt alle foranstaltningerne i de fælles politikker) har vist, at der overalt er tale om meget store omkostninger. De til rådighed værende budgetmidler vil under alle omstændigheder ikke være tilstrækkelige til at dække behovet, og løsningen kan ikke bestå i at stille nye budgetmidler i udsigt - den må derimod bestå i en bedre koordinering af EU's indsats ved at samle og koncentrere de disponible bistandsformer og -instrumenter.

Med andre ord drejer det sig om at udnytte alle de nuværende og fremtidige EU-procedurer og -støtteordninger så effektivt som muligt og bestræbe sig på at skabe størst mulige synergieffekter med andre potentielle bistandsydere - medlemsstater, EIB, internationale pengeinstitutter. Lidt efter lidt skal også privat finansiering inddrages i denne mobilisering af finansielle midler til ansøgerlandene.

A. PHARE-programmet

Det fornyede PHARE-program er og skal fortsat være det vigtigste instrument. Efter de nye retningslinjer, Kommissionen allerede har fastlagt, er PHARE-programmets hovedmål at forberede ansøgerlandene på deres tiltrædelse, med hovedvægten lagt på de to hovedmål i forbindelse med overtagelsen af den gældende fællesskabsret, nemlig "Institution building" - dvs. lederuddannelse - og finansiering af investeringer med henholdsvis 30% og 70% af budgettet til fordel for ansøgerlandene. Med finansielle midler, der på basis af de nuværende finansielle overslag vil blive øget frem til udgangen af 1999, og som derefter skal forhøjes yderligere efter år 2000, skal PHARE-programmet styrkes med indførelse af nye forvaltningsmetoder:

- projekterne skal koncentreres om de prioriterede mål for overtagelsen af EU-regelværket, der opstilles inden for rammerne af tiltrædelsespartnerskaberne
- budgetforvaltningens skal forbedres
- projekternes størrelse skal øges radikalt

- decentraliseringen af forvaltningen skal videreføres til gavn for modtagerlandene.

B. Før-tiltrædelsesstøtte til landbruget

Denne støtte på i alt 500 mio. ECU om året skal indføres allerede i år 2000. Den skal ydes på en række prioriterede områder, bl.a. til forbedring af forarbejdningsstrukturene, afsætningskredsløbene og kontrollen med levnedsmiddelkvaliteten. Disse foranstaltninger skal iværksættes inden for rammerne af nationale programmer. De skal desuden åbne mulighed for finansiering af målrettede integrerede udviklingsprojekter til støtte for lokale initiativer, der f.eks. kan dreje sig om spredning af lokaløkonomien, levering af basistjenester og forbedring af de lokale infrastrukturer.

Disse foranstaltninger skal inden for rammerne af tiltrædelsespartner-skaberne samordnes med de foranstaltninger, der finansieres via PHARE.

C. Strukturforanstaltninger på regionalt plan

De skal gennemføres på to planer:

1. I betragtning af den nuværende tendens til forøgelse af de regionale skævheder i de enkelte lande er der først og fremmest tale om at give ansøgerlandene et så godt kendskab til strukturfondene, deres målsætning og procedurer, som muligt. Det er den bedste måde, hvorpå man kan sikre, at disse lande til sin tid er i stand til at anvende strukturfondsreglerne og udnytte de første udbetalinger fra fondene.

PHARE-programmet skal allerede i 1998 hjælpe med til at skabe grundlag herfor gennem:

- fastlæggelse af udviklingsstrategier og -mål på basis af de problemer, der er identificeret på regionalt plan
- administrativt samarbejde med henblik på at modernisere de administrative og budgetmæssige procedurer, der senere skal bruges ved samfinansiering af strukturfondene. Kommissionen og medlemsstaterne må gå sammen om at oplære de ansvarlige myndigheder i EU's strukturpolitikker
- samfinansiering af projekter inden for tværnationalt samarbejde. De projekter, der udvælges, skal kunne tjene som eksempler til efterfølgelse og give ansøgerlandene indsigt i de principper, der ligger til grund for strukturfondene.

2. For det andet bliver der tale om at påbegynde finansiering af foranstaltninger i ansøgerlandene med midler fra strukturfondene, som en form for før-tiltrædelsesbistand. Denne bistand skal indføres allerede i år 2000. Der skal afsættes et fast beløb på 1 mia. ECU om året, og bistanden skal i første omgang ydes til samtlige ansøgerlande og derefter koncentreret om de lande, som først optages senere.

Bistanden skal primært bidrage til at tilpasse disse ansøgerlande til EU-normerne på infrastrukturområdet, bl.a. i lighed med de nuværende foranstaltninger inden for samhørighedsfonden, på transportområdet og på miljøområdet. Den skal desuden give dem et bedre indblik i den måde, hvorpå strukturforanstaltningerne gennemføres.

Disse strukturforanstaltninger skal bane vej for at få etableret et system, der ligger tæt op ad de principper, der ligger til grund for samhørighedspolitikken, bl.a. ved gradvis at sikre en tilpasning til de gældende principper og procedurer (komplementaritet, koncentration, programmering osv.) og fremskynde ansøgerlandenes anvendelse af EU's finansforvaltningsregler (offentlige aftaler, finanskontrol, evaluering osv.).

Finansieringen af regionale strukturforanstaltninger via PHARE-programmet skal foregå efter de fremgangsmåder, der anvendes inden for strukturfondene.

D. Komplementaritet

For hver EU-foranstaltning skal den størst mulige **multiplikatoreffekt** tilstræbes.

For det første skal der i overensstemmelse med komplementaritetsprincippet konsekvent kræves samfinansiering fra ansøgerlandene i lighed med, hvad der gælder for strukturfondene.

For det andet skal man overalt, hvor det er muligt, aktivt søge at opnå finansiering udefra, bl.a. ved investeringer i forbindelse med ansøgerlandenes overtagelse af EU's regelværk (lån fra EIB, EBRD, Verdensbanken), herunder også fra den private sektor, til projekter, der kan blive overkuudsgivende, f.eks. inden for telekommunikation, transeuropæiske net osv. Kommissionen skal indgå rammefinansieringsaftaler med disse institutioner, hvori långivningen gøres betinget af opfyldelse af EU-normerne. Mulighederne for tilskud fra PHARE-programmet skal virke som **katalysator** for offentlige og private internationale lån.

Og inden for **atomsikkerhed** skal denne koordinering mellem de forskellige långivere for det tredje gælde alle former for foranstaltninger (bistand, modernisering, lukning), der gennemføres for at forbedre sikkerhedsniveauet. EU vil for sit vedkommende bidrage hertil via PHARE-programmet og Euratom-lån og påse, at den tidsplan, der er fastlagt i "Nuclear Safety Account Agreements", overholdes.

Hovedparten af alle disse midler vil allerede fra 1998 kunne sættes ind på at virkeliggøre målene i før-tiltrædelsesstrategien ved at sikre en bedre koordinering af dem, inden for rammerne af tiltrædelsespartnerskaberne især ved brug af den forvaltningskompetence, Kommissionen allerede har. Ikke desto mindre bør Det Europæiske Råd, således som det allerede skete

på mødet i Essen, øge mulighederne for at finansiere investeringer, der kan lette ansøgerlandenes overtagelse af EU's regelværk, via PHARE.

IV. RETLIGE INSTRUMENTER

I løbet af den periode, hvor tiltrædelsesprocessen foregår, må der skabes bedre rammer om relationerne mellem EU og hvert ansøgerland, således at man bedre kan fastlægge indholdet af og iværksætte de tiltrædelsesforberedelser, der skal gennemføres i hvert ansøgerland.

Bortset fra det nye tiltrædelsespartnerskab indebærer etableringen af sådanne rammer en bedre udnyttelse af de andre eksisterende procedurer, først og fremmest Europaaftalerne, og en øget deltagelse i EU-programmerne og håndhævelsen af EU-reglerne fra ansøgerlandenes side.

1. Tiltrædelsespartnerskabet

Tiltrædelsespartnerskabet skal udgøre kernen i den udvidede før-tiltrædelsesstrategi og skal danne en samlet ramme om alle de former for bistand til ansøgerlandene, der skal hjælpe dem med at forberede sig på deres optagelse i EU.

Tiltrædelsespartnerskabet skal være baseret på:

- klare forpligtelser for ansøgerlandet, specielt med hensyn til demokrati, makroøkonomisk stabilisering og atomsikkerhed, samt et program for landets tilpasning til EU's regelværk med en klar tidsplan og hovedvægten lagt på de prioriterede områder, der blev indkredset i hver udtalelse
- mobilisering af alle de midler, EU råder over til at forberede hvert ansøgerland på tiltrædelsen. Der er ikke alene tale om Phare-programmet, men også om de nye bistandsformer, EU måtte indføre inden for rammerne af de finansielle overslag på fremtidige budgetter (landbrugsstøtte, Euratom-lån og betalingsbalancelån, jf. ovenfor).

Hvert ansøgerlands program for tilpasning til EU's regelværk skal fastlægges sammen med Europa-Kommissionen inden for rammerne af et partnerskab. Hvad angår prioriterede mål, er det i første omgang de områder, der i udtalelserne er blevet indkredset som de største problemområder, der skal prioriteres højst. Der fastlægges en tidsplan for, hvornår hvert mål skal være nået. Ydelse af bistand - der sker på grundlag af årlige finansieringsaftaler - skal være betinget af virkeliggørelsen af de fastlagte mål og udviklingen i de igangværende programmer. Der er således tale om at stille meget stringente betingelser for tiltrædelse, inden for rammerne af egnede evalueringsmetoder og en løbende dialog med Kommissionen.

Kommissionen vil med jævne mellemrum aflægge rapport til Det Europæiske Råd om de fremskridt, der gøres. Den førte rapport forelægges Det

Europæiske Råd ved udgangen af 1998, og de efterfølgende vil blive fremlagt med jævne mellemrum. Disse rapporter skal vurdere, hvilke fremskridt der gøres i de ansøgerlande, der ikke er indledt forhandlinger med, og hvis det viser sig, at et eller flere ansøgerlande har opfyldt de krævede betingelser, vil Kommissionen afgive henstilling til Rådet om, at der indledes forhandlinger med dem.

Tiltrædelsesparkerskabet og projektfansieringsaftalen skal - således som Kommissionen præciserede det i forbindelse med PHARE-reformen - træde i stedet for alle de forskellige programmeringsdokumenter, den vedtager efter høring af forvaltningsudvalget (operationelle lande-programmer, operationelle sektorprogrammer, strategidokumenter osv.).

Tiltrædelsesparkerskabet, som skal omfatte en flerårig programmering, fastlægges ved en beslutning vedtaget af Kommissionen efter høring af ansøgerlandet. Den årlige finansieringsaftale angående de projekter, der fastlægges i tiltrædelsesparkerskabet, skal indgås med ansøgerlandet i henhold til en beslutning vedtaget af Kommissionen efter udtalelse fra de kompetente forvaltningsudvalg.

Forberedelserne af tiltrædelsesparkerskaberne skal påbegyndes i andet halvår 1997.

2. Europaafalterne

Med Europaafalterne blev der etableret et bilateralt samarbejde med EU, som skal føre til en hurtigere integration på en lang række områder (handelsaftaler, konkurrence, lovgivningstilpasning, standardisering osv.). De strukturer, der er oprettet som led i disse aftaler (associeringsråd, -udvalg og -underudvalg, parlamentariske udvalg), udgør et velegnet forum for dialogen med ansøgerlandene.

Det arbejde, der er gennemført inden for rammerne af disse aftaler, vil gøre det lettere at iværksætte før-tiltrædelsesstrategien i kraft af det samarbejde, der foregår i bl.a. associeringsunderudvalgene, hvor man ser på, hvilke fremskridt der er gjort med tilpasningen af lovgivningerne og udveksler oplysninger om udviklingen.

Eftersom disse aftaler dækker størsteparten af de relevante områder, kan de også bruges til at hjælpe ansøgerlandene med at opstille deres program for tilpasning til EU-lovgivningen.

3. Deltagelse i EU-programmer og regelhåndhævelsesprocedurer

Efterhånden som ansøgerlandenes indsats for at tilpasse sig til EU-lovgivningen bliver irreversibel, bliver der behov for at intensivere EU's bistand til deres bestræbelser. Det er desuden også logisk, at de allerede inden deres tiltrædelse inddrages i EU-programmerne og håndhævelsesprocedurerne, når de allerede har gennemført EU-lovgivningen i de forskellige sektorer.

- a) En intensivering af bistanden til lovgivningstilpasning indebærer en styrkelse og forlængelse af det mandat, TAIEX (kontoret for udveksling af oplysninger om faglig bistand) har fået til at forberede de øst- og centraleuropæiske landes integration i EU's indre marked efter hvidbogsprogrammet. Inden for rammerne af før-tiltrædelsesstrategien kan TAIEX tilvejebringe oplysninger om hele den gældende EU-lovgivning (særlig på miljø- og transportområdet) og desuden udvide sin indsats i ansøgerlandene, ikke blot inden for de offentlige administrationer, men også i virksomhederne, for at forberede dem på de krav, der stilles på det indre marked.
- b) En gradvis inddragelse af de øst- og centraleuropæiske lande i et bredt udsnit af **EU-programmer** hører til blandt tiltrædelsesstrategiens mellemliggende mål.

Ansøgerlandenes deltagelse i EU-programmerne i overensstemmelse med Europaaftalerne rejser ingen principielle problemer, og de juridiske procedurer i forbindelse hermed er påbegyndt. I betragtning af at disse programmer omfatter størsteparten af EU's politikker (uddannelse, forskning, kultur, miljø, SMV, indre marked ...), danner de et godt grundlag for at forberede ansøgerlandenes tiltrædelse ved at øge borgernes kendskab til EU's politikker og arbejdsmetoder.

Problemet består i at sikre en effektiv deltagelse i samtlige programmer. Derfor bør man på grundlag af hvert enkelt lands budgetmæssige kapacitet åbne mulighed for, at PHARE-programmet medvirker til finansiering af ansøgerlandenes deltagelse i EU-programmerne ud over den 10%-grænse, som blev fastsat på Det Europæiske Råds møde i Essen.

- c) **Deltagelse i visse strukturer for administrativt samarbejde og håndhævelse af EU-lovgivningen**

De øst- og centraleuropæiske landes gradvise inddragelse i de forskellige EU-programmer, herunder de ordninger, der findes inden for administrativt samarbejde og håndhævelse af gældende EU-lovgivning, vil give dem større indsigt i EU's regelværk, sætte dem i stand til at drage nytte af medlemsstaternes erfaringer og bane vej for øget gensidig tillid mellem de enkelte landes administrationer. Der er ikke tale om at give lande, som endnu ikke er med i EU, nogen beslutningsmyndighed, men derimod først og fremmest om at give dem lejlighed til at sætte sig ind i EU's procedurer.

Aktiv deltagelse i visse EU-agenturer eller -organer kan også hjælpe med til at forberede ansøgerlandene på deres integration i EU. Alle de kontakter, de får i sådanne organer, kan hjælpe med til at løse nogle af deres problemer på det rent tekniske plan. Der tænkes her specielt på deltagelse i forskellige EU-agenturer som Lægemedelagenturet, Miljø-agenturet, Patentkontoret, Det Europæiske Erhvervs-uddannelsesinstitut osv.

*

* *

I modsætning til de tidligere udvidelser vil den kommende udvidelse kræve, at EU anlægger en helhedsstrategi i form af den udvidede før-tiltrædelsesstrategi for den bistand, der skal ydes til alle ansøgerlandene, og de forhandlinger, der skal føres, uanset hvornår det enkelt land skal inddrages heri, for at nå frem til en sammenhængende proces. Hvis den gennemføres på den rigtige måde, vil denne udvidede før-tiltrædelsesstrategi give alle implicerede garanti for en velforberedt tiltrædelse og gøre det lettere at finde en løsning på de problemer, der er forbundet med udvidelsen, således at man undgår en konsekvent brug af lange overgangsperioder, som kan skabe problemer for EU-samarbejdet og samhørigheden i EU.

**Bind II -
meddelelse
Agenda 2000**

**VIRKNINGERNE FOR UNIONENS POLITIKKER AF
UDVIDELSE MED ANSØGERLANDENE I CENTRAL- OG
ØSTEUROPA (KONSEKVENSANALYSE)**

INDHOLD

Indledning

1. DEL. RESUMÉ

1. Den eksterne dimension
2. Samlede økonomiske konsekvenser
3. Strukturpolitikker
4. Landbrug
5. Det indre marked og Den Økonomiske og Monetære Union
6. Horisontale politikker
7. Sektorpolitikker
8. Retlige og indre anliggender

2. DEL. ANALYSE

1. DEN EKSTERNE DIMENSION

- 1.1. Politiske overvejelser
- 1.2. Økonomiske forbindelser med tredjelande
- 1.3. Særlige udvalgte områder

2. SAMLEDE ØKONOMISKE VIRKNINGER

- 2.1. Potentielle økonomiske fordele
- 2.2. Problemområder og risici
 - 2.2.1. Sektorspecifikke og regionale spørgsmål
 - 2.2.2. Øget uensartethed

3. STRUKTURPOLITIKKER

- 3.1. Den nye situation, der skabes af et udvidet EU
- 3.2. Vedtagelse af Fællesskabets regelværk i ansøgerlandene
- 3.3. Samhørighedspolitikkerne i den udvidede Union
- 3.4. Faserne i tilpasningsprocessen
- 3.5. Konklusioner

4. LANDBRUG

- 4.1. Den nuværende situation i ansøgerlandene og udsigterne på mellemlang sigt
- 4.2. Udvidelse ved status quo: produktionsprognoser og budgetmæssige konsekvenser
- 4.3. Andre følger af udvidelsen: tilpasningspres og vedtagelse af Fællesskabets

- regelværk
- 4.4. Konsekvenser for politikkerne
- 5. **DET INDRE MARKED OG DEN ØKONOMISKE OG MONETÆRE UNION**
- 5.1. Det indre marked
- 5.2. Den Økonomiske og Monetære Union
- 6. **HORISONTALE POLITIKKER**
- 6.1. Socialpolitik
- 6.2. Miljøet
- 6.3. Forbrugerpolitik
- 6.4. Videnskab, forskning og udvikling
- 6.5. Informationssamfundet
- 6.6. Kultur, uddannelse og ungdomsanliggender
- 7. **SEKTORPOLITIKKER**
- 7.1. Transport
- 7.2. Energi
- 7.3. Industri
- 7.4. Telekommunikation
- 7.5. Små og mellemstore virksomheder
- 7.6. Den audiovisuelle politik
- 7.7. Fiskeri
- 8. **RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER**

3. DEL. KONKLUSIONER

1. Fordelene ved udvidelsen og deres virkninger for EU's politikker
2. Tilpasningsproblemer og deres konsekvenser
3. Direkte budgetmæssige og finansielle konsekvenser
4. Risici som følge af en eventuel sen eller utilstrækkelig tilpasning til Fællesskabets regelværk
5. Justeringer, reformer og yderligere udvikling af Fællesskabets politikker
6. Virkningerne af den administrative belastning for Unionens institutioner
7. Før-tiltrædelsesperiodens betydning

Statistisk tabel og graf

INDLEDNING

I juni 1993 besluttede Det Europæiske Råd på sit møde i København, at de associerede lande i Central- og Østeuropa, som måtte ønske det, kan blive medlemmer af Unionen. Samtidig erklæredes det, at tiltrædelse vil finde sted, så snart et land er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab ved at opfylde de økonomiske og politiske betingelser herfor. Unionens evne til at optage nye medlemmer og samtidig opretholde dynamikken i den europæiske integration vil også være en vigtig faktor i overvejelserne. Siden da har alle ti associerede lande i Central- og Østeuropa* ansøgt om medlemskab, og Rådet har indledt proceduren for høring af Kommissionen i overensstemmelse med artikel O i traktaten om Den Europæiske Union.

Det Europæiske Råd i Essen i december 1994 anmodede Kommissionen om "hurtigst muligt at forelægge den af Rådet ønskede dybtgående analyse af virkningerne af udvidelsen set i sammenhæng med Unionens nuværende politikker og videreudviklingen deraf". Kommissionen fremlagde en delrapport for Det Europæiske Råd i Madrid i december 1995**. Heri varslede Kommissionen en senere rapport med en mere detaljeret analyse af virkningerne. Det Europæiske Råd i Madrid opfordrede Kommissionen til "at uddybe sin vurdering af udvidelsens virkninger for fællesskabspolitikkerne, især for så vidt angår landbrugspolitikken og strukturpolitikkerne". Nærværende rapport er svar på denne anmodning. Den forsøger at forelægge en samlet vurdering af udvidelsens følger for EU's politikker.

Udvidelse med de associerede stater i Central- og Østeuropa er en stor mulighed for såvel tiltrædende lande som Den Europæiske Union som helhed. Den forventes at medføre store politiske fordele for Unionen og gavne freden og sikkerheden i Europa. Der forventes også betydelige fordele på det økonomiske område, men problemer i forbindelse med tilpasningspresset fra den igangværende integrationsproces vil også skulle behandles, især da de tiltrædende lande befinder sig på et lavere økonomisk udviklingsstrin, mens de stadig er ved at omstille sig til markedsøkonomi.

* Ungarn, Polen, Rumænien, Slovakiet, Letland, Estland, Litauen, Bulgarien, Den Tjekkiske Republik og Slovenien (i kronologisk orden efter indgivelsen af ansøgningen). Denne rapport behandler ikke ansøgningen fra Cypern, der ifølge Det Europæiske Råds beslutning vil blive omfattet af denne udvidelsesrunde.

** "Delrapport til Det Europæiske Råd fra Kommissionen om de virkninger, som udvidelsen med de associerede lande i Central- og Østeuropa har for Den Europæiske Unions politikker", CSE(95) 605 af 6.12.1995.

Udvidelsen vil øge EU's forskelligartethed kraftigt. Opfattet og behandlet på rette vis er mangfoldighed et fundamentalt element i den fælles europæiske arvs og identitets rigdom. Udvidelsen vil således fremme tanken om europæisk integration, der ligger til grund for traktaten, og som afviser opdelinger efter kulturelle eller religiøse grænser.

Integrationen af nye medlemmer vil være en kompliceret opgave, som vil udgøre en stor udfordring for Unionen, dens politikker og samhørighed, og sandsynligvis også belaste dens ressourcer. Målet må være at sikre, at de fulde muligheder ved udvidelsen udvikles for at styrke den europæiske model, dvs. et Europa bygget på et sæt værdier, der deles af alle dets samfund, og som kombinerer demokratiets kvaliteter med de særlige egenskaber ved en åben økonomi baseret på markeds kræfter, intern solidaritet og samhørighed.

Det er en særdeles kompliceret og risikofyldt opgave at vurdere virkningen af udvidelsen. En række vigtige faktorer er behæftet med en stor grad af usikkerhed, der direkte vil være afgørende for denne virkning; indirekte konsekvenser, der kan være lige så vigtige som de direkte, er endnu vanskeligere at bedømme. Virkningen af en udvidelse vil i meget høj grad afhænge af det nuværende EU's økonomiske resultater, der igen i vidt omfang afhænger af den økonomiske og monetære unions succes; af ansøgerlandenes økonomiske præstationer; af udefra kommende faktorer, såsom det internationale miljø samt verdensmarkedspriserne på landbrugsprodukter og energi; af en rettidig gennemførelse af Unionens nye institutionelle ordninger; og af det fremtidige indhold af Unionens politikker, navnlig den fælles landbrugspolitik og strukturpolitikkerne, men også den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og politikkerne på området for retlige og indre anliggender. Den vil også afhænge af tidspunktet for tiltrædelserne og deres eventuelle rækkefølge, indsatsen i perioden før tiltrædelsen samt arten og varigheden af eventuelle overgangsforanstaltninger efter tiltrædelserne.

I betragtning af kompleksiteten ved at vurdere virkningerne af udvidelsen og usikkerhedsmomenterne i forbindelse hermed måtte der anvendes en række arbejdshypoteser. I denne rapport forudsættes tiltrædelse af alle ti ansøgerlande på mellemlang sigt. Det antages, at de nuværende EU-politikker vil blive anvendt, men der tages også hensyn til den forudsigelige fremtidige udvikling af disse politikker. Disse hypoteser er udelukkende af metodisk art og foregriber på ingen måde Kommissionens stillingtagen til disse spørgsmål. Det skal navnlig understreges, at de nuværende politikker fortsat vil blive udviklet, og ikke blot af årsager i forbindelse med udvidelsen. Udvidelsens virkninger vil naturligvis blive forskellige, hvis de ti ansøgerlande ikke tilslutter sig Unionen samtidig. I det omfang, det er muligt, tager rapporten også hensyn til de indirekte virkninger på Unionens politikker af den udvikling og de problemer for den udvidede Union, der forårsages af integrationsprocessen. Rapporten indeholder ikke forslag til eventuelle overgangsforanstaltninger før eller efter tiltrædelsen eller går ikke i detaljer med sandsynlige reformer af EU-politikkerne, skønt den i visse tilfælde

understreger relevansen af sådanne foranstaltninger for udvidelsens virkninger, og den inddrager eksisterende forslag fra Kommissionen om reformer af politikker.

Kommissionen støtter kraftigt forpligtelsen til at foretage en udvidelse med de associerede lande i Central- og Østeuropa. Udvidelsesprocessen er irreversibel; den afspejler fundamentale europæiske interesser; omkostningerne ved ikke at gennemføre den vil være store. Ansøgerlandenes tiltrædelse er ikke længere en fjern mulighed. Ikke desto mindre må en udvidelse ske på en sådan måde, at resultaterne af fyrre års europæisk integration beskyttes. Disse resultater er grundlaget for Unionens solidaritet med de tiltrædende medlemsstater. Denne rapport belyser virkningerne af udvidelsen for Unionens politikker med det mål at gøre det muligt at foretage en tilstrækkelig forberedelse og gennemførelse af denne. Fremhævelsen af mulige problemer og belastninger afspejler Kommissionens ønske om at sikre, at integrationen af nye medlemmer forløber gnidningsløst og så hurtigt som muligt både før og efter deres tiltrædelse, og uden at der opstår større spændinger, eller at Unionens resultater bringes i fare, hvilket vil påvirke selve udvidelsesprocessen negativt.

1. DEL - RESUMÉ

1. Den eksterne dimension

Udvidelse med landene i Central- og Østeuropa vil styrke Unionens økonomiske og menneskelige potentiale og derved øge dens vægt og rolle i verden samt dens egen sikkerhed og velstand som følge af internationalt samkvem. En øget mangfoldighed af interesser og opfattelser samt en ændret geopolitisk situation vil udgøre en udfordring for dens forbindelser med og politikker over for tredjelande. For at kunne behandle nye sikkerhedsmæssige og udenrigspolitiske problemer, der opstår som følge af udvidelsen, vil Unionen have behov for en sammenhængende og effektiv fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der bygger på de ændringer, som der blev opnået enighed om i Amsterdam. Unionen bør ligeledes fastholde og yderligere udbygge sine åbne politikker over for tredjelande, herunder de finansielle dimensioner heraf; dette bør gøre det muligt for den at opnå de fulde fordele af integrationen. Unionen vil skulle sikre, at udvidelsen med Central- og Østeuropa bliver et middel til at styrke dens forbindelser med lande i den omliggende region og længere væk og ikke giver anledning til den opfattelse, at den kan være mindre åben over for omverdenen

2. Samlede økonomiske konsekvenser

Udvidelsen forventes at medføre fordele som følge af udstrækningen af det indre marked, den samlede integrationsproces samt Unionens styrkede position på verdensmarkedet. Unionens menneskelige potentiale vil blive udvidet betydeligt, ikke mindst med faglært og højt kvalificeret arbejdskraft. De tiltrædende lande har betydelige naturlige ressourcer (landbrugsjord, forskellige mineraler, biodiversitet osv.), og deres geografiske beliggenhed vil være et aktiv med hensyn til transport, energiforsyninger og kommunikation. Integrationen af disse lande i Unionen vil være en kraftig ansporing for deres økonomiske udvikling. Omfattende investeringer i forbindelse med den gennemgribende modernisering af de tiltrædende landes økonomier og deres opnåelse af samme levestandard som i det nuværende EU vil øge efterspørgselen i hele Unionen og styrke konkurrenceevnen.

Samtidig vil udvidelsesprocessen medføre et betydeligt sektorspecifikt og regionalt tilpasningspres, skønt gennemførelsen af Europaaftalerne vil have integreret EU's og ansøgerlandenes markeder betydeligt ved tidspunktet for tiltrædelsen. Følsomme områder for Unionen som helhed kan omfatte arbejdsmarkedet (skønt alarmerende forudsigelser ikke synes berettigede), visse erhvervsgrøner, navnlig i arbejdskraftkrævende og andre traditionelle sektorer, nogle transportområder osv. Det er vanskeligt at vurdere, hvorledes omkostninger og fordele i forbindelse med udvidelsen vil blive fordelt regionalt, men der synes

ikke at være grund til overdreven pessimisme med hensyn til følgerne for de mindre udviklede regioner i de nuværende medlemsstater.

I de tiltrædende lande kan det øgede konkurrencemæssige tryk i begyndelsen blive mere udbredt og påvirke store erhvervssektorer, bl.a. små og mellemstore virksomheder, landbrug og fiskeri, servicesektoren og den audiovisuelle sektor. Det finansielle system og betalingsbalancen kan også blive påvirket. Hvis sådanne problemer ikke søges løst med passende foranstaltninger, navnlig før tiltrædelsen, kan deres følger for nye medlemsstater blive ganske alvorlige, hvilket også vil medføre byrder for Fællesskabets politikker. Der vil desuden være risiko for følgevirkninger for resten af Unionen (f.eks. på arbejdsmarkedet), skønt sådanne risici på mange områder (f.eks. i det finansielle system) begrænses af, at de nye medlemsstater har forholdsvis små økonomier.

De økonomiske fordele af udvidelsen vil først og fremmest afhænge af vilkårene for udvidelsen af det indre marked, der igen afhænger af de associerede landes resultater med hensyn til inden tiltrædelsen at tilpasse deres love og praksis til de forhold, der gælder i Fællesskabet. Den økonomiske gevinst vil også afhænge af tilstrækkelige transport-, telekommunikations- og energiinfrastrukturer og -net i de nye medlemsstater, som er nødvendige for at støtte den voksende handel og økonomiske aktivitet som følge af integrationen.

3. Strukturpolitikker

Den nye udvidelse vedrører en gruppe lande, der sammenlignet med de nuværende medlemsstater befinder sig i en klart ugunstig socioøkonomisk situation. I henhold til de nugældende regler vil alle regioner i ansøgerlandene være berettiget til støtte efter mål nr. 1. I betragtning af arven fra fortiden, den hurtige overgang til markedsøkonomi og størrelsen af den indsats, landene vil skulle gøre for at kunne deltage i det indre marked, vil en vellykket integration og de erhvervsdrivendes evne til at drage fordel heraf i høj grad afhænge af styrken af de strukturelle aktioner, der kan gennemføres i de tiltrædende lande. Sådanne aktioner bør først og fremmest være rettet mod at bringe nye medlemmer tættere på fællesskabsgennemsnittet, men også mod at mindske deres voksende indre uligheder.

Da udvidelsen ikke i væsentligt omfang vil afhjælpe problemerne for de regioner og befolkningsgrupper i de nuværende medlemsstater, der er berettiget til strukturstøtte (især i regioner under mål nr. 1), og også kan føre til et vist tilpasningspres, vil fællesskabsinterventionerne til sådanne regioner og grupper blive bibeholdt, da de spiller en afgørende rolle i den strukturelle udvikling og den samlede indhentningsproces inden for EU 15. Der vil blive foretaget ændringer for at tage hensyn til de reelle konvergensfremskridt, der er gjort i nogle regioner, og til nødvendigheden af at koncentrere Fællesskabets indsats. Det er endvidere tilrådeligt at foretage ændringer af hensyn til en øget effektivitet, kontrol og forenkling inden for budgetdisciplinens rammer, hvilket indebærer en relativ

udjævning af samhørighedsbestræbelserne efter 1999. Disse principper bør anvendes for såvel nuværende som kommende medlemsstater.

Der må allerede nu med Fællesskabets støtte indledes en gradvis for-tiltrædelsesstrategi i to faser (1997 til 1999 og 2000 til tiltrædelsestidspunkterne) for at berede ansøgerlandene til indførelsen af Fællesskabets regelværk på dette område. Ved tiltrædelsen skal alle gældende bestemmelser vedrørende strukturpolitikker anvendes i fuldt omfang for de nye medlemmer, herunder tekniske tilpasninger, som måtte vise sig at være nødvendige, og som vil berettige eksistensen af en specifik fase. De finansielle bidrag til nye medlemmer vil blive fastsat under hensyntagen til deres evne til at udnytte disse midler, den nødvendige effektivitet i forbindelse med strukturrelaterede udgifter samt en gradvis stigning i støtten per capita.

I et udvidet EU bør der mere end nogensinde tages hensyn til økonomisk og social samhørighed ved udarbejdelsen og gennemførelsen af alle fællesskabspolitikker.

4. Landbrug

Udvidelsen vil øge Unionens landbrugsmæssige potentiale kraftigt, og markedet for europæiske primære landbrugsprodukter og forarbejdede fødevarer vil vokse med mere end 100 mio. forbrugere. Handelen med disse varer mellem nye og gamle medlemmer vil blive fuldstændig liberaliseret. Denne udvikling bør forbedre den økonomiske velstand i Unionen som helhed. Samtidig kan der opstå betydelige tilpasningsproblemer i forbindelse med, at ansøgerlandene udsættes for konkurrence, ikke mindst med hensyn til afskedigelse af en betydelig overflødig arbejdsstyrke. I mindre omfang kan der også opstå problemer for visse produkter i de nuværende medlemsstater.

En udstrækning af den fælles landbrugspolitik i dens nuværende form til de nye medlemsstater vil skabe vanskeligheder. De eksisterende priskløfter mellem ansøgerlande og generelt betydeligt højere priser i henhold til den fælles landbrugspolitik betyder - skønt der er udsigt til, at denne afstand vil være noget mindre ved tiltrædelsen - at selv en gradvis indførelse af EF-priserne kan forventes at føre til overskudsproduktion, navnlig i den animalske sektor, så den forventede overproduktion øges. Verdenshandelsorganisationens begrænsninger på subsidieret eksport vil forhindre den udvidede Union i at sælge sit overskud til tredjelande. Udstrækning af den fælles landbrugspolitik vil også medføre en betydelig byrde for budgettet, der anslås til omkring 11 mia. ECU om året, idet direkte betalinger til landmænd udgør tæt ved to tredjedele af dette beløb.

Betydelige stigninger i landbrugspriserne og store direkte overførsler til landmænd vil have negative økonomiske og sociale følger for tiltrædende lande. Desuden vil direkte betalinger, der er ment som kompensation for prisfald, ikke være berettiget for landmænd i tiltrædende lande, der i stedet vil opleve prisstigninger.

I betragtning af de voksende markedsuligheder, der forudses for EU efter år 2000 (selv uden en udvidelse), vil der sandsynligvis være behov for yderligere

ændringer af de nuværende støttepolitikker. En nyorientering af den fælles landbrugspolitik med mindre vægt på prisstøtte og en øget betoning af direkte indkomststøtte samt udvikling af landdistrikter og miljøpolitik blev allerede foreslået i strategipapiret for landbruget fra 1995. Dette vil bidrage til at mindske prisafstanden og vil støtte de tiltrædende landes strukturtilpasningsproces. I sidstnævnte forbindelse kan en væsentlig del af støtten i det mindste i en overgangsperiode anvendes til strukturelle reformer og udvikling af landdistrikter i disse lande i stedet for at blive udbetalt til landmændene.

En tilstrækkelig gennemførelse og håndhævelse af Fællesskabets regelværk i ansøgerlandene er afgørende for beskyttelsen af planters, dyrs og menneskers sundhed i en udvidet Union som helhed. Dette må ske, før der kan opnås fri bevægelighed for landbrugsprodukter uden grænsekontrol. Gennemførelsen af disse foranstaltninger vil kræve betydelige investeringer og tid.

5. Det indre marked og Den Økonomiske og Monetære Union

Det indre marked: Virkningerne af udvidelsen på det indre markeds funktion vil i høj grad afhænge af omfanget af de økonomiske fordele af udvidelsen, men også af løsninger på sektorspecifikke og regionale problemer i forbindelse med tilpasningsprocessen. En eventuel utilstrækkelig gennemførelse af fællesskabsretten for det indre marked kan føre til markedsforstyrrelser og skade forbrugerne i EU. Følsomme områder omfatter her gennemførelsen af fællesskabsretten vedrørende frie varebevægelser, beskyttelse af sundhed, miljøet og forbrugerne, indirekte beskatning, tilstrækkelig kontrol af de ydre grænser, gennemførelse af sikkerhedskrav og statsstøtte. De tiltrædende staters forvaltningers evne til at administrere Fællesskabets regelværk vil være afgørende. Jo større kapacitet, der opbygges før tiltrædelsen, jo færre problemer vil der opstå senere. Hvis der fortsat findes vigtige problemer efter tiltrædelsen, kan der udvikle sig et politisk pres for protektionisme i både nuværende og kommende medlemsstater, der kan bringe det indre markeds samlede funktion i fare.

Den Økonomiske og Monetære Union: Udvidelsen vil finde sted under tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union. Dette udgør en stor udfordring for de kommende medlemmer, da de vil skulle gennemføre den gældende fællesskabsret på dette område, i det mindste som ikke-deltagende lande, hvis - som det kan forventes - de fleste eller alle disse lande ikke deltager i Den Økonomiske og Monetære Union fra begyndelsen. Det vil derfor være vigtigt for tiltrædende lande at gennemføre de nødvendige reformer, der gør det muligt for dem at stabilisere deres økonomier på lang sigt og undgå forstyrrende bevægelser i de nominelle valutakurser og forkerte tilpasninger, der kan true det indre markeds rette funktion. Udvidelsen kan ændre den institutionelle balance mellem deltagerne i Den Økonomiske og Monetære Union og andre medlemsstater, men virkningen på ØMU'ens dynamik vil sandsynligvis være begrænset. De fleste ansøgerlande har en positiv holdning til Den Økonomiske og Monetære Union.

6. Horisontale politikker

Socialpolitik: Socialpolitikken i en udvidet Union vil skulle behandle de tiltrædende landes akutte sociale problemer, herunder arbejdsløshed og spørgsmål i forbindelse med den offentlige sundhed, samt problemer, der opstår som følge af tilpasningsprocessen i såvel gamle som nye medlemsstater. Det vil være nødvendigt at foretage vigtige investeringer i menneskelige ressourcer, hvilket vil medføre byrder for Fællesskabets socialpolitik og dets finansiering. Nye medlemsstaters tilpasning til fællesskabsretten for det sociale område og den europæiske sociale model kan blive påvirket i negativ retning af det store antal borgere med en levestandard langt under EU-gennemsnittet, af utilstrækkeligt udviklede erhvervsuddannelsessystemer, af arbejdsmarkedsrelationer som stadig er under omlægning og trænger til at forbedres samt af ineffektive offentlige forvaltninger. På nogle områder, f.eks. sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, vil ansøgerlandenes gennemførelse af Fællesskabets regelværk kræve en betydelig og undertiden bekostelig indsats, omend det vil gavne arbejdstagerne og øge produktiviteten. En for langsom eller utilstrækkelig vedtagelse vil imidlertid kunne have negative virkninger for konkurrencen og vil kunne komplicere en yderligere udvikling af Fællesskabets politikker. På den anden side vil udvidelsen fremhæve betydningen af social samhørighed i traktatmålene, hvilket bør øge socialpolitikkenes rolle.

Miljø: En udvidelse med nye medlemmer med alvorlige miljøproblemer vil være en betydelig udfordring for Fællesskabets politik på dette område. Afstanden mellem nuværende og kommende medlemmers miljøbeskyttelsesniveauer vil gradvist skulle indsnævres af både miljømæssige og økonomiske årsager, hvilket vil kræve omfattende investeringer i de tiltrædende lande, især i sektorerne for offentlige værker (vand, energi og affald), men også af virksomheder. Der vil også være behov for at gøre en stor indsats for at udvikle de administrative strukturer for gennemførelse og håndhævelse af EU's miljølovgivning. Finansiell bistand fra EU bør både før og efter tiltrædelsen bidrage til, at tilpasningen kan ske inden for en rimelig frist. Der skal reageres på risikoen for, at Fællesskabets miljøpolitik vil blive afledt fra globale spørgsmål, og for, at miljøpolitikkenes fremtidige udvikling kan blive hæmmet af, at lande med lavere standarder bliver medlemmer. Samtidig vil EU få et øget ansvar for problemer med grænseoverskridende konsekvenser, som allerede i vidt omfang påvirker borgere i Unionen. I denne forbindelse skaber udvidelsen ikke problemer, men vil snarere fremhæve dem og forbedre rammerne for en løsning. Udvidelsen vil sandsynligvis yderligere fremme en mere fleksibel holdning til EU's miljølovgivning med større vægt på gennemførelse og håndhævelse.

Forbrugere: Udvidelsen bør i det store og hele gavne forbrugerne i EU ved at øge deres valgmuligheder og forbedre beskyttelsesniveauet i de nye medlemsstater. Fællesskabets forbrugerpolitik vil dog skulle styrkes for at tage højde for øgede uligheder som følge af udvidelsen. Mulige mangler i

kontrolstrukturer og forretningsmoral kan føre til, at der opstår "svage led", hvilket kan påvirke det udvidede indre markeds funktion negativt.

Videnskab, forskning og udvikling: Forsknings- og udviklingsområdet i Fællesskabet kan forventes at få gavn af inddragelse af lande med et vigtigt videnskabeligt potentiale. Det kan blive nødvendigt at foretage visse justeringer af prioriteterne for fællesskabsprogrammer for bedre at afspejle nye medlemmers og en udvidet Unions behov. Støtte fra strukturfondene kan bistå nye medlemsstater med at øge deres evne til at deltage i fællesskabsprogrammer.

Informationssamfundet: Ansøgerlandenes interesse for informations- og kommunikationsteknologier (IKT) er særlig stor. Disse lande har meget lovende muligheder for relaterede industrier og kan muligvis indtage en førerposition for visse anvendelsesområder for IKT. En udvidelse kan således yderligere øge EU's samlede koncentration om IKT med sandsynlige positive følgevirkninger for dermed forbundne politikker. Samtidig vil der være behov for aktive foranstaltninger for at sikre, at nye medlemslande virkelig kan integreres i informationssamfundet.

Kultur, undervisning, uddannelse, ungdom: Den bredere kulturelle dimension er et grundlæggende element i EU's udvidelse med de central- og østeuropæiske lande. Der forventes ingen væsentlige problemer fra de nye medlemsstaters deltagelse i EU-aktiviteter på kultur-, undervisnings- og uddannelsesområdet, men nye medlemmer vil sandsynligvis i betydeligt omfang trække på midler fra fællesskabsprogrammer og strukturfonde. Et vedvarende samarbejde i tidsrummet før tiltrædelsen vil bidrage til at øge disse sektors bæredygtighed og effektivitet i ansøgerlandene med henblik på at lette deres integration i de europæiske rammer.

7. Sektorpolitikker

Transport: Udvidelsen af det indre marked bør også være til fordel for transportsektoren. Imidlertid vil der være behov for betydelige (og delvist EU-finansierede) finansielle ressourcer til udvikling af transportnet, tilpasning af ansøgerlandene og deres transportflåder til Fællesskabets sociale, sikkerhedsmæssige og andre tekniske krav samt ansparing af en gunstig modal udvikling i overensstemmelse med den fælles transportpolitik's retningslinjer. Hvis ansøgerlandene er utilstrækkeligt forberedt før tiltrædelsen, kan det skade konkurrencen på det indre marked og føre til et øget politisk pres for protektionisme, hvilket også er et sandsynligt resultat af tilpasningsproblemer i transportsektoren. De problemer, der som følge af udvidelsen kan påvirke Unionens transportsektor og fælles politik, bør kunne løses, hvis der tages passende skridt til en rettidig og hensigtsmæssig gennemførelse af Fællesskabets regelværk, navnlig på sikkerhedsområdet, og til at styrke de relevante forvaltningers kapacitet. Transportens kvalitet vil også skulle forbedres betydeligt, navnlig ved tilvejebringelse af tilstrækkelige beløb til fornyelse af transportnet og -flåder. Sådanne investeringer vil øge efterspørgselen fra relaterede EU-industrier.

Energi: Udvidelsen vil sandsynligvis ikke skabe store problemer for Unionen og dens politikker i energisektoren, men vil medføre fordele for så vidt angår stabile energileverancer, forskning og effektiv energianvendelse på kontinentalt plan. Disse fordele bør have positive følger for sikkerheden og freden i regionen. Det vil være nødvendigt at foretage betydelige investeringer for at sikre en forbedring af og tilpasning til Fællesskabets regelværk, og sådanne investeringer vil afføde efterspørgsel fra relaterede erhvervsgrene i EU. Imidlertid vil mangelen på tilstrækkelige midler i flere lande være et flaskehalsproblem, og som i andre sektorer vil forberedelserne under fasen før tiltrædelsen være af afgørende betydning. Fællesskabets energipolitik må tage hensyn til realiteterne i en udvidet Union, såsom øget afhængighed af Rusland, eller de økonomiske og sociale konsekvenser af omstrukturering af minesektoren i de tiltrædende lande. Det kan vise sig vanskeligere at nå energipolitikens mål - f.eks. gennemførelse af det indre marked for energi - i en udvidet Union. På flere områder (herunder nuklear sikkerhed og miljømæssige standarder) vil problemerne for Unionen og dens politikker dog blive endnu mere alvorlige uden den indsats, der gøres i forbindelse med tiltrædelsen. I nogle ansøgerlande er *nuklear sikkerhed* et problem af bredere regional og europæisk betydning, som skaber alvorlig bekymring på hele kontinentet. Det er derfor en afgørende og påtrængende opgave at løse dette problem i overensstemmelse med fællesskabsretten og gennem fremme af en "nuklear sikkerhedskultur".

Industri: Udvidelsen bør stort set være til fordel for industrien i Fællesskabet som følge af den forventede vækst i økonomisk aktivitet og en forbedret ressourcefordeling. Der kan dog forventes betydelige tilpasningsproblemer i såvel nuværende som kommende medlemsstater. I en indledende periode vil de tiltrædende landes lave omkostningsniveau være en komparativ fordel. Industriel samarbejde er et af de vigtigste instrumenter til at opnå integration og afhjælpe vanskelighederne i forbindelse hermed. I en udvidet Union skal målene for EU's industripolitik og dens grundlæggende horisontale tilgangsvinkel ikke ændres, men politikken skal tilpasses de specifikke behov hos både de tiltrædende stater og den deraf følgende bredere integrationsproces.

Telekommunikation: Der forventes ingen væsentlige problemer for Fællesskabets telekommunikationspolitik i forbindelse med udvidelsen, mens telekommunikationssektorens marked vil ekspandere. En betydelig mangel på investeringer vil sandsynligvis skabe efterspørgsel efter finansiering fra Fællesskabet. Der forventes ingen nævneværdige følger af de tiltrædende landes vedtagelse af fællesskabsreglerne, men udvidelsen kan påvirke EU's holdninger i internationale forhandlinger.

Små og mellemstore virksomheder: Udvidelsen vil udsætte små og mellemstore virksomheder i de nye medlemsstater for betydelig konkurrence. EU's politikker må derfor fokusere på at støtte deres tilpasning. Der forventes ingen særlige problemer i forbindelse med integrationen af de nye medlemsstater i

Fællesskabets virksomhedspolitikker. Udvidelsen bør skabe nye muligheder for små og mellemstore virksomheder i EU.

Den audiovisuelle politik: Udvidelsen bør medføre fordele for den audiovisuelle sektor i Unionen som helhed gennem en udvidelse af markederne. Der forventes ingen større problemer for Fællesskabets politik for det audiovisuelle område, selv om en lovgivningsmæssig harmonisering vil være nødvendig for at undgå konkurrenceforstyrrelser, og skrantende nationale audiovisuelle sektorer i ansøgerlandene vil have behov for en vis støtte fra Fællesskabet, navnlig med hensyn til at forbedre den tekniske infrastruktur og gennemføre Fællesskabets regelværk på det audiovisuelle område.

Fiskeri: Udvidelsen bør ikke medføre større problemer for den fælles fiskeripolitik. Fiskerisektorerne i nogle kystregioner i nye medlemsstater, som allerede befinder sig i dyb krise på grund af overkapacitet og forældelse, vil skulle omstruktureres, hvilket kan medføre sociale konsekvenser, der må behandles. Det allerede eksisterende samarbejde i Østersøen vil lette integrationen, men fællesskabspolitikkerne vil også skulle behandle problemer i forbindelse med fiskeriet i Sortehavet. Visse ansøgerlandes evne til at gennemføre fællesskabsreglerne bør ikke desto mindre nøje overvåges.

8. Retlige og indre anliggender

Udvidelsen af Unionen vil både være en udfordring og en mulighed for løse fælles grænseoverskridende problemer vedrørende vandring og asyl samt politi- og toldmæssigt og retligt samarbejde, der påvirker det nuværende EU og landene i Central- og Østeuropa. Ligesom enhver svaghed i ansøgerlandenes forsvar på dette område vil være en trussel mod de nuværende EU-medlemsstater, vil gode resultater på området for retlige og indre anliggender i ansøgerlandene bidrage positivt til borgerne sikkerhed og frihed i det nuværende EU. Det er også i EU's almindelige interesse at sikre, at foranstaltninger i forbindelse med retlige og indre anliggender anvendes i henhold til fælles og høje standarder i hele den udvidede Union, og at alle tiltrædende stater i tilstrækkelig grad kan opfylde EU's krav. Det er derfor vigtigt, at ansøgerlandene i størst muligt omfang deltager i disse foranstaltninger før tiltrædelsen, samt at tilvejebringe den nødvendige faglige bistand. Processen er allerede i gang, og jo mere den styrkes, jo mindre vil følgevirkningerne i form af kriminalitet og bedrageri være for Unionen, og jo færre problemer vil der være ved tiltrædelsen.

2. DEL - ANALYSE

1. DEN EKSTERNE DIMENSION

1.1. Politiske betragtninger

Et udvidet EU vil have væsentligt større og mere varierede menneskelige og økonomiske ressourcer. Den bør kunne spille en udvidet rolle og påtage sig et større ansvar på verdensplan, hvis den viser vilje og evne til at handle. Udvidelsen bør øge såvel EU-medlemsstaternes som hele kontinentets sikkerhed.

Udvidelsen vil ændre Unionens geopolitiske situation og bringe den nærmere til vigtige områder i Øst- og Sydøsteuropa. Bilaterale tvister, som vedrører nye medlemmer, og spørgsmål i forbindelse med nationale og etniske mindretal kan give problemer for Unionens samhørighed og dens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og må behandles effektivt før tiltrædelsen. En forværrelse af sådanne problemer kan udgøre en sikkerhedsrisiko for Unionen uafhængigt af udvidelsen. Udvidelsesprocessen giver en mulighed for at behandle og finde positive løsninger på spørgsmål af afgørende betydning for den fælles europæiske sikkerhed. EU og medlemsstaterne kan med deres vægt, stabilitet og demokratiske traditioner bidrage stærkt hertil.

Et udvidet EU vil være betydeligt mindre ensartet i sine udenrigspolitiske og sikkerhedsmæssige interesser og holdninger. Det kan derfor vise sig vanskeligere at definere fælles interesser og træffe andre afgørelser i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. På den anden side burde de nye medlemsstater ikke have større problemer med at vedtage EU-retten på dette område, og de fleste af dem vil gå ind for en udvikling heraf. En konsekvent og effektiv fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som omfatter en forbedret evne til forebyggende diplomati, vil være af afgørende betydning, hvis EU med held skal imødegå udfordringerne ved udvidelsen og spille en verdenspolitisk rolle.

Skønt de er autonome processer, er der vigtige forbindelser mellem udvidelserne af EU og NATO, navnlig da der på NATO's ministermøde i Berlin i juni 1996 blev opnået enighed om oprettelse af en europæisk sikkerheds- og forsvarsdimension (ESDI) inden for rammerne af Atlantpagten. Den gradvise udvikling af en fælles forsvarspolitik for Unionen vil også blive påvirket af udvidelsen, da et udvidet EU's sikkerhedsinteresser og -krav vil være mere komplicerede og forskelligartede. På topmødet i Madrid i juli 1997 enedes NATO om at opfordre tre lande til at indlede forhandlinger og opnåede også enighed om nye foranstaltninger til at uddybe samarbejdet med andre partnerlande. Topmødet gjorde det også klart, at der vil blive fremtidige udvidelsesforhandlinger med andre partnerlande. Dette betyder, at spørgsmålet om kongruens i medlemskabet af EU, Den Vesteuropæiske Union (WEU) og NATO fortsat er åbent og delikat, og dets resultat kan også påvirke målet om at integrere WEU i EU.

1.2. Økonomiske forbindelser med tredjelande

Et udvidet EU vil ikke ønske at ændre sin åbne og udadvendte holdning på området for økonomisk politik og handelspolitik. Den kan desuden forbedre sin konkurrencemæssige stilling i en verden, der kendetegnes ved en stadig stigende globalisering.

Direkte handelsmæssige følger af udvidelsen vil være begrænsede, da EU's ikke-landbrugsmæssige handel med både ansøgerlande og andre tredjelande allerede er eller er ved at blive kraftigt liberaliseret (Europaaftaler, andre eksisterende og planlagte frihandelsområder, Uruguay-rundeafgørelser). Som ved tidligere udvidelser kan der imidlertid forventes betydelige handelsmæssige fordele for Unionen og resten af verden fra den øgede dynamik i den udvidede Unions økonomi.

En udvidelse vil højst sandsynligt øge nettosamhandelen. Den fælles udenrigstold, der vil blive anvendt af de tiltrædende lande, er i gennemsnit lavere end de nationale toldsætter, der i øjeblikket anvendes. Udviklingslandene, der har præferentiel adgang til EU, vil finde nye markeder i de nye medlemslande, som til gengæld vil få bedre adgang til udviklingslandenes markeder (gennem økonomisk og handelsmæssigt samarbejde). Nogle ansøgerlande har fortsat vigtige forbindelser med partnere i det tidligere Sovjetunionen og visse udviklingslande, hvilket kan give EU-baserede firmaer mulighed for at øge samhandelen med disse lande. Nye handelsskabende virkninger vil imidlertid afhænge af den pris- og omkostningsrelative konkurrencedygtighed. På den anden side kan udvidelsen også føre til en vis omlægning af handelen og til undergravning af udviklingslandenes præferencemargener på fællesskabsmarkedet, især for visse landbrugsprodukter.

Ved tiltrædelse skal nye medlemsstater bringe deres handelsordninger og andre eksterne økonomiske politikker i overensstemmelse med Fællesskabets fælles handelspolitik og andre eksterne politikker eller fjerne uoverensstemmelser mellem deres og Fællesskabets ordninger. De vil skulle sikre forenelighed med Fællesskabets internationale, multilaterale og bilaterale forpligtelser, enten ved at ændre deres egne eller i nogle tilfælde ved at antage EF-forpligtelserne i deres helhed. Dette vil indebære, at de skal udstrække præferentiel behandling til tredjelande i overensstemmelse med Fællesskabets internationale forpligtelser (bilaterale frihandelsaftaler, den kommende Lomé-konvention) og autonome ordninger (den generelle præferenceordning). På tiltrædelsestidspunktet vil det EF-regelværk, som nye medlemsstater vil skulle gennemføre, sandsynligvis have bevæget sig langt hen mod en yderligere liberalisering (gennemførelse af gamle og muligvis nye WTO-aftaler, nye frihandelsaftaler osv.). I tilfælde, hvor tredjelande har særlige ordninger eller forbindelser med tiltrædende stater (herunder betalingsordninger), bør det tilstræbes, at den nødvendige tilpasningsproces ikke påvirker EU's forbindelser med de pågældende lande negativt. Tilsvarende vil EF skulle betænke de mulige følger for tredjelande, når EF's resterende kvantitative restriktioner ændres for at tage hensyn til de nye medlemsstater.

Udvidelsen vil sandsynligvis have en kraftig positiv effekt på de indadgående *direkte udenlandske investeringer* i de tiltrædende lande, og nettovirkningen på investeringerne ind i den udvidede Union vil sandsynligvis også være positiv. Virkningen på udadgående investeringer er vanskelig at forudsige.

Arbejdskraftmobilitet fra tiltrædende medlemmer kan have en virkning på *indvandringen* til medlemsstaterne fra tredjelande, hvilket kan påvirke EU's forbindelser med disse.

Unionens partnere, navnlig i Middelhavsområdet, de nye uafhængige stater og AVS-landene, frygter, at bestræbelserne for at optage nye medlemmer kan begrænse de *fællesskabsressourcer*, der er til rådighed til bistand til deres regioner. Uden et tilsagn om, at dette ikke vil være tilfældet, vil Unionens forbindelser med disse lande og den gensidige tillid blive påvirket, mens konkurrencen om midlerne både mellem og i de pågældende regioner vil øges.

Det vil derfor være vigtigt at sikre, at en udvidelse med nye medlemmer med betydelige overgangs- og udviklingsproblemer ikke begrænser Unionens åbenhed og ansvarlighed over for resten af verden og navnlig udviklingslandene.

1.3. Særlige udvalgte områder

En udvidelse med de central- og østeuropæiske lande vil påvirke EU's forbindelser med og politikker over for tredjelande, andre regioner og internationale organisationer.

Langsigtede, stabile og nære forbindelser med et demokratisk *Rusland* er afgørende for Unionen og for stabiliteten i Europa og verden. Udvidelsen vil gavne forbindelserne og samarbejdet med Rusland, *Ukraine* og *de øvrige nye uafhængige stater*. Ved at konsolidere demokratiet og øge stabiliteten og sikkerheden i Central- og Østeuropa vil en udvidelse også øge sikkerheden for EU's østlige naboer. Geografisk nærhed, vigtige traditionelle økonomiske bånd, kulturelle og religiøse ligheder mellem nye medlemmer og nye uafhængige stater er aktiver for nærmere forbindelser. Udvidelsen kan dog få negative konsekvenser, hvis den opfattes som skabende nye grænser i Østeuropa. Unionen tager skridt til at begrænse sådanne risici mest muligt og skabe betingelser for fuldt ud at udnytte de muligheder, der opstår som følge af udvidelsen: støtte til udvikling af transeuropæiske net, til de nye uafhængige staters deltagelse i underregionalt samarbejde og til deres fulde deltagelse i det fælleseuropæiske og globale økonomiske og politiske system. Der må tages behørigt hensyn til de østlige naboers legitime sikkerhedsmæssige og økonomiske interesser samt til de russiske mindretals situation i en udvidet Union. Tvister mellem nye medlemmer og deres østlige naboer kan udgøre potentielle trusler mod Unionens sikkerhed og skal behandles effektivt. Det vil være vigtigt at sikre, at der gøres størst muligt brug af partnerskabs- og samarbejdsaftalerne og af EU's handlingsplaner for Rusland og Ukraine samt fortsat at bistå overgangsprocessen i de nye uafhængige stater.

Begivenhederne i det tidligere Jugoslavien har understreget *Sydøsteuropas* betydning for freden og sikkerheden i hele Europa. EU's forbindelser med disse lande er baseret på en regional tilgangsvinkel, der tilbyder politiske og økonomiske forbindelser med lande, som er rede til at samarbejde med deres naboer og EU. En udvidelse med ansøgerlandene i dette område som led i en tilnærmelsesproces mellem hele regionen og Unionen kan bidrage kraftigt til den regionale stabilitet. EU's forbindelser med ikke-medlemsstaterne i området vil blive vigtigere, efterhånden som Unionen engagerer sig stadigt mere i spørgsmål, der vedrører Balkan, og fordi flere tiltrædende lande har fælles grænser og historiske forbindelser med disse lande. Der må findes løsninger på bilaterale uoverensstemmelser mellem nye medlemmer og lande i regionen, herunder problemer vedrørende minoriteter. På det økonomiske område vil et udvidet og åbent EU-marked

sandsynligvis have en positiv virkning for lande, der stadig er ved at rejse sig efter følgerne af krigen i det tidligere Jugoslavien; dette vil indvirke positivt på EU's forbindelser med disse lande. Samtidig må der gøres en indsats for at forhindre, at udvidelsen eventuelt får negative økonomiske følger for ikke-medlemsstaterne i regionen. Områder, hvor der er behov for særlig opmærksomhed, omfatter handel, udvikling af transeuropæiske net og transitrufer.

Den Europæiske Union støtter kraftigt *regionale samarbejdsordninger* (Barentshavs-, Østersø- og Sortehavsområdet, det centraleuropæiske initiativ, forskellige initiativer på Balkan osv.) som faktorer, der fremmer stabiliteten og sikkerheden i Europa samt den europæiske integration. Med udvidelsen vil antallet af deltagende EU-lande øges, og EU's engagement i deres aktiviteter vil stige. Samtidig vil et sådant regionalt samarbejde blive vigtigere, da det vil fremme en udvidet Unions åbenhed overfor dens østlige naboer, så der ikke trækkes nye skillelinjer i Europa. Det vil desuden fremme målet om at skabe stadig tættere forbindelser mellem de deltagende tredjelande og Unionen.

EU har udviklet nære forbindelser med **Middelhavslandene** og betydningen af disse vil vokse efter udvidelsen. Euro-Middelhavskonferencen i Barcelona er et konkret bevis herfor. Der må udvises agtpågivenhed for at undgå negative følger for EU's forbindelser med Middelhavslandene, f.eks. på området for landbrug, tekstiler og energiexport, størrelsen af direkte udenlandske investeringer i disse lande og vilkårene for deres statsborgere i EU. Der kan blive behov for yderligere initiativer for at imødegå sådanne konsekvenser. EU har særlig nære forbindelser med *Tyrkiet*, hvis berettigelse til medlemskab af EU for nylig igen er blevet bekræftet. EU og Tyrkiet er allerede i toldunion. En udvidelse med ansøgerlandene på Balkan (og Cypern) vil yderligere øge betydningen af disse forbindelser.

Økonomisk og handelsmæssigt samarbejde samt udviklingsbistand inden for rammerne af *nord-syd*-dialogen er et centralt led i EU's bidrag til den verdenspolitiske stabilitet. Unionens veludviklede partnerskab med *AVS-landene* er baseret på aftalemæssige principper om dialog og forudsigelighed, der forpligter den til at yde finansiel, økonomisk og faglig bistand og til at give præferentiell adgang til sine markeder for eksport fra AVS-landene. Udvidelsen med de central- og østeuropæiske lande må ikke ske - eller anses for at ske - på bekostning af disse politikker og forbindelser. Udvidelsen vil øge AVS-landenes, de asiatiske og latinamerikanske landes samt Sydafrikas eksportmarkeder. Eventuelle problemer for visse eksportvarer, der endnu ikke er tilstrækkelig konkurrencedygtige, kan afhjælpes gennem en mere effektiv bistand som følge af styrkelsen af samordningen mellem EU's og medlemsstaternes samarbejdspolitikker. De nye medlemsstater vil bidrage til Fællesskabets udviklingspolitik, ikke mindst gennem deres egne erfaringer vedrørende økonomisk omstilling og sektortilpasning.

EU's udvidelse med de central- og østeuropæiske lande bør styrke og uddybe de *transatlantiske* forbindelser. USA (og Canada) har udtrykt stærk støtte til udvidelsen. Det amerikanske pres på Europa for at tage et større ansvar for dets egen sikkerhed og for globale og regionale anliggender vil sandsynligvis øges. På det økonomiske område kan der opstå konkrete vanskelige områder under kompensationsforhandlinger eller i visse sektorer (f.eks. stål og landbrug), hvor Unionens konkurrenceevne kan blive øget betydeligt efter udvidelsen.

Udvidelsen af EU bør have samme generelle positive virkning på vore forbindelser med **Asien** og navnlig **Japan**. De problemer, der evt. kan opstå i forbindelse med forhandlinger om kompensation efter udvidelsen, forventes ikke at blive store. Kapitalstrømme fra Asien og industrielt samarbejde mellem Asien og ansøgerlandene vil bidrage til at lette de enkelte ansøgerlandes økonomiske tilpasning.

Udvidelsen vil styrke Unionens vægt og forhandlingsstyrke i *internationale organisationer*, forudsat at Unionen kan tale og handle sammenhængende. Dette vil i endnu højere grad end tidligere kunne føre til, at EU's handlinger granskes nøje af dens handelspartnere. Unionen må overveje de konsekvenser, som udvidelsen får for dens stillingtagen i WTO og for dens rolle og repræsentation i organisationer såsom FN, OSCE og de internationale finansieringsinstitutioner. Den vil også skulle tage hensyn til, at visse internationale finansieringsinstitutioner vil ophøre med at yde finansiering til ansøgerlandene, når de tiltræder Den Europæiske Union.

2. SAMLEDE ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Udvidelsen vil utvivlsomt have gunstige økonomiske følger for Unionen på længere sigt. Udvidelsen betyder dannelse af et større økonomisk område med op til 500 mio. forbrugere mod nu 370 mio. Liberaliserede faktor- og varemarkeder, fælles spilleregler og senere en fælles valuta vil muliggøre en bedre ressourcefordeling og udnyttelse af stordriftsfordele. Dette kan føre til højere vækst og lavere inflation i hele området og forbedre EU's konkurrencemæssige stilling på verdensplan.

Disse fordele vil imidlertid ikke alle indtræde omgående eller være ligeligt fordelt. I et langt tidsrum efter udvidelsen vil et betydeligt tilpasningspres på sektorspecifikt og regionalt plan være uundgåeligt. Dette kan skabe økonomiske, sociale og politiske spændinger.

Uanset udvidelsen vil Unionen dog alligevel skulle ændres. Interne uligheder, globaliseringen af markederne for varer og tjenesteydelser, den ændrede verdenshandelsorden, fremkomsten af nye og stærkt konkurrencedygtige producenter i Sydøstasien og Østeuropa - alle disse faktorer udsætter vore økonomier for et stærkt tilpasningspres. Unionen har allerede vilje til at reagere på disse spørgsmål. De økonomiske virkninger af udvidelsen bør derfor anses for en udvikling af tendenser, der allerede forefindes, snarere end et udtryk for et nyt pres på Fællesskabets økonomi.

2.1. Potentielle økonomiske fordele

Generelt burde det udvidede indre marked skabe betydelige nye produktions- og beskæftigelsesmuligheder. Åbningen af ansøgerlandene har allerede ført til hastigt voksende handelsforbindelser. Værdien af de pågældende landes samhandel med Fællesskabet tredobledes faktisk i perioden fra 1989 til 1995. En yderligere integration og udvidelse vil medvirke til, at de hastigt stigende indkomster i de central- og østeuropæiske lande kan omsættes til en vedvarende og hastig vækst på det vesteuropæiske eksportmarked. Fremkomsten af nye og konkurrencedygtige leverandører i Østeuropa burde også have en dæmpende effekt på produktionsfaktorpriserne for vigtige industrier og tjenesteydelser, således at de kan mindske eller fastholde udgifterne og bevare deres globale konkurrencedygtighed. Behovet for at modernisere de offentlige og private kapitalgoder i det østlige Europa og opbygge en paneuropæisk infrastruktur bør stimulere til investeringer. En øget integration kan intensivere konkurrencen på markederne for produktionsfaktorer (arbejdskraft) og varer. Dette bør begrænse prisinflationen og derved lette en stabilitetsorienteret pengepolitik med forholdsvis lave renter, hvilket i sig selv vil anspre til vækst.

En øget konkurrence på arbejdsmarkedet - enten direkte gennem migration eller indirekte gennem nye konkurrenters opståen - vil sandsynligvis bidrage til løntilbageholdenhed i Vesteuropa og derved fremme en skabelse af arbejdspladser. En hurtigere vækst med forholdsvis begrænsede lønstigninger vil også forbedre beskæftigelsesudsigterne yderligere, omend der fortsat kan være mangel på muligheder for ufaglært arbejdskraft. Den (paneuropæiske) arbejdsstyrkes eventuelle integration bør fjerne forhindringer for vækstmulighederne.

Fremkomsten af det østeuropæiske marked bør fortsat indebære en nyorientering af regionale handelsstrukturer. Den nye arbejdsdeling som følge af udvidelsen bør lede til en yderligere intensivning af grænseoverskridende transaktioner. Udvidelsesprocessen vil fremskynde ekspansionen af handelen af to årsager: tættere integration vil betyde, at en større andel af samhandelen vil ske med Unionen; og tiltrædelsen vil stimulere den økonomiske vækst i ansøgerlandene og derved øge deres efterspørgsel efter importerede varer. Øgede offentlige overførsler i samhørighedsøjemed kan desuden gøre det muligt for de pågældende lande at importere de nødvendige investeringsgoder, så de kan udvide deres produktionspotentiale og hurtigere nå op på de øvrige unionsmedlemmers stade.

2.2. Problemområder og risici

Denne udvidelse er forskellig fra den seneste, fordi ansøgerlandene skal indhente medlemsstaterne. De vigtigste udfordringer i forbindelse med udvidelsen er derfor (i) ansøgerlandenes lave per capita-indkomst, (ii) de fleste af deres økonomiers alvorlige slagside mod landbrug og såkaldte følsomme sektorer, (iii) utilstrækkelige transport-, telekommunikations- og energiinfrastrukturer og -net, og (iv) ansøgerlandenes svage administrative kapacitet. Uanset den hurtige vækst og hastigheden i strukturtilpasningen i nogle ansøgerlande vil disse forhold sandsynligvis vedblive med at eksistere på mellemlang sigt. Og desuden gør (v) den store arbejdsløshed i både EU og de fleste ansøgerlande det vanskeligere at finde nyt arbejde for potentielle "tabere" på sektorplan og regionalt plan i tilpasningsprocessen. Disse problemer kan afføde politiske initiativer i forskellige sektorer og regioner og medføre en finans- og pengepolitik, der vil gøre det vanskeligere at opnå de ovennævnte fordele ved udvidelsen.

I betragtning af den store arbejdsløshed overalt i Europa vil enhver justering, der fører til tab af arbejdspladser, være politisk vanskelig. Hvis de nye jobs, der opstår som følge af strukturtilpasninger, skabes i andre regioner og sektorer end de tidligere, kan beslutningstagerne være kritisk indstillet selv over for en nettostigning i antallet af arbejdspladser. Det vil derfor være så meget mere vigtigt at fremme handel, investeringer og markedsintegration, der her er de vigtigste motorer for vækst og beskæftigelse.

Tilpasningen vil sandsynligvis blive ganske smertefuld i regioner eller industrier, der allerede lider under et for stort arbejdskraftsudbud eller har en overskudskapacitet i såkaldte følsomme sektorer. Tilpasningen vil være meget lettere, hvor kapaciteten er komplementerende eller ikke for alvor konkurrerer, f.eks. inden for telekommunikation, energiforsyning, finansielle tjenesteydelser eller turisme. Det er svært at forudsige præcis hvilke sektorer, som vil "tabe" eller "vinde" og i hvilket omfang, men tilpasningsbehovene vil øges i regioner og industrier, der allerede er ramt af økonomisk tilbagegang. Det kan være nødvendigt med offentlig støtte til at afhjælpe de regionale og sociale problemer i forbindelse med denne strukturelle ændring.

2.2.1. Sektorspecifikke og regionale spørgsmål

Arbejdsmarkeder

En betydelig lønforskel mellem vest og øst er en stærk tilskyndelse til vandring fra øst mod vest til trods for den store arbejdsløshed i Vesteuropa. På den ene side kan dette fremskynde udviklingen hen imod mere fleksible arbejdsmarkeder, navnlig i tilgrænsende lande såsom Tyskland, Østrig, Grækenland eller de skandinaviske lande. På den anden side kan ubalancen på arbejdsmarkederne øges, da der kun vil være få

beskæftigelsesmuligheder for de dele af den vesteuropæiske arbejdsstyrke, der presses ud. Skønt tilpasningspresset vil være størst i den lavere ende af lønskalaen, kan der også ske en tilstrømning af højt kvalificeret arbejdskraft, hvilket kan afhjælpe visse flaskehalsproblemer i dette segment af arbejdsmarkedet. Størrelsen af disse effekter er vanskelig at vurdere: den bredt forventede indvandring fra Grækenland, Spanien og Portugal efter disse landes tiltræden fandt faktisk aldrig sted. For de aktuelle ansøgerlande kan lønkløftens størrelse øge sandsynligheden for vandringer, skønt sådanne bevægelser i en vis udstrækning kan begrænses af forventede relative forbedringer i de pågældende lande og usikre beskæftigelsesmuligheder i Vesteuropa.

Sektortilpasning

Sektortilpasning i den udvidede Union kan blive mest udtalt inden for landbrug, kul og minedrift samt traditionelle industrier såsom tekstilsektoren. Der vil opstå yderligere beskæftigelses- og produktionsmuligheder i de sektorer, der drager fordel af tilpasningspresset i sektorer på et lavere produktionsstrin - f.eks. fødevarerforarbejdning og beklædning - og hvor fremkomsten af et nyt marked østpå og privilegeret adgang til dette marked vil øge efterspørgslen.

Udvidelsen vil forøge markedet for europæiske landbrugsprodukter. I henhold til Europaaftalerne har landbrugsprodukter nydt større beskyttelse end industrivarer. Afskaffelsen af de resterende handelshindringer vil derfor øge handelen med primære landbrugsprodukter samt forarbejdede levnedsmidler og kan forbedre den økonomiske velstand i Unionen som helhed, skønt tilpasningspresset fra den konkurrence, de nye medlemslande vil blive udsat for, kan blive betydeligt. Samtidig kan der i mindre omfang også opstå problemer for nogle varer i de nuværende medlemsstater. Udvidelsen kan også forbedre Unionens adgang til de nye medlemsstaters traditionelle markeder i landene i det tidligere Sovjetunionen. En udstrækning af den nuværende fælles landbrugspolitik til de nye medlemsstater vil imidlertid skabe en række problemer med hensyn til de budgetmæssige konsekvenser, de tiltrædende landes økonomier og EU's internationale handelsforpligtelser (*se afsnit II.4*).

Regional tilpasning

Tiltrædelse af et stort antal forholdsvis fattige lande vil udgøre en særlig udfordring for fællesskabspolitikker, som sigter mod at styrke den økonomiske og sociale samhørighed. Denne udfordring vil være så meget større, da der i de nye medlemsstater kan blive tale om udbredte tilpasningsbyrder som følge af øget konkurrence. Dette problem vil være vigtigere i regioner, der fortsat er meget afhængige af landbrug eller af de industrisektorer, der vil blive mest påvirket af udvidelsen. I denne forbindelse vil det være vigtigt at sikre, at nationale udviklingsstrategier tager hensyn til behovet for at undgå at øge ulighederne mellem regioner i de enkelte lande.

Behovet for at opbygge en tilstrækkelig offentligt og privat finansieret infrastruktur og for at investere i menneskelige ressourcer for at forbedre de tiltrædende økonomiers vækstpotentiale vil kræve betydelige finansielle ressourcer, der kun delvist vil komme fra nationale opsparede midler. For så vidt angår især den offentlige infrastruktur er overførsler fra vestlige lande og navnlig fra Fællesskabet af stor betydning.

Erfaringerne fra Irland, Spanien og Portugal viser, at økonomier kan nå normale præstationer ret hurtigt, når først de støttes af tilstrækkelige nationale politikker og et

gunstigt internationalt klima. Støtte fra Fællesskabet gennem strukturfondene har ydet et vigtigt bidrag til indhentningsprocessen og bør spille en tilsvarende rolle i de nye medlemsstater.

Det er meget usikkert, hvordan udvidelsen på mellemlang sigt vil indvirke på de EU-medlemsstater, der nu modtager samhørighedsstøtte. Forskellige lande og regioner vil blive påvirket på forskellige måder, alt efter deres respektive konkurrencedygtighed. For så vidt angår tilpasningsproblemer, bør man være forsigtig med at acceptere unødigt pessimistiske udsigter for de mindre udviklede regioner i den nuværende Union; tilsvarende bekymringer ved Spaniens og Portugals tiltrædelse viste sig at være overdrevne.

Fællesskabets økonomiske tyngdepunkt vil bevæge sig mod øst, hvilket vil have en vis betydning for firmaers placeringsmæssige beslutninger, hovedsagelig som følge af adgang til nye markeder, men også i form af udflytninger på grund af produktionsomkostningsmæssige overvejelser. Geografisk befinder ansøgerlandene sig generelt i en gunstig situation. De kan således være velbeliggende til at udnytte deres komparative fordele såsom lave enhedsomkostninger for arbejdskraft og lave transportomkostninger på grund af deres nærhed til de vigtigste fællesskabsmarkeder, hvis den nødvendige transportinfrastruktur er til stede. Nye teorier om beliggenhed understreger, at følgerne for yderområder ikke nødvendigvis er negative: en afskaffelse af handelshindringer kan føre til industrivirksomheder koncentreret geografisk på grund af stordriftsfordele, der også er til fordel for perifere regioner, hvis den udvidede markedsadgang kombineres med konkurrencemæssige fordele såsom lave lønninger. Imidlertid vil kun industrier, hvor de allerede afholdte omkostninger er begrænsede, og som kan opnå tilstrækkelige besparelser på transportomkostningerne, være tilbøjelige til at flytte fra de nuværende medlemsstater til områder i ansøgerlandene, hvor realenhedsomkostningerne for arbejdskraft er endnu lavere.

2.2.2 Øget uensartethed

Udvidelsen vil gøre Unionen meget mere forskelligartet. Dette vil udgøre en stor udfordring for et af hovedprincipperne i den europæiske integration til dato: den gældende fællesskabsrets enhedskarakter - ét sæt politikker, der gælder for alle. Udvidelsen kræver ikke en ændring af dette grundlæggende princip, og enhver overgangsordning må være begrænset såvel i tid som i omfang. Selv inden for disse rammer vil Unionen dog skulle træffe et uundgåeligt valg mellem en hurtigere tilpasning til fællesskabsretten fra de nye medlemsstaters side, hvilket sandsynligvis vil medføre betydelige omkostninger, og en mere gradvis tilpasning. Hvis den sidstnævnte mulighed gennemføres efter tiltrædelsen medfører den visse risici, f.eks. for negative bivirkninger i det indre markeds funktion.

En udstrækning af den økonomiske og monetære union til de nye medlemsstater vil ikke være ligetil. De øgede forskelle i økonomisk udviklingstrin i den udvidede Union kan vanskeliggøre koordineringen af økonomiske politikker. Desuden må ansøgerlandene gennemføre yderligere finansreformer og gøre erfaringer med opkrævning af skatter for permanent at kunne overholde EU's finansdisciplin. Den indhentning, der er nødvendig i ansøgerlandene, ledsages ofte af højere inflation, hvilket vil komplicere penge- og valutapolitikken. Store udsving i de nominelle valutakurser kan true det indre markeds funktion.

Bortset fra den markedsrelaterede virkning på politikker, vil udvidelsen øge uensartetheden i Unionens landbrugs- og miljømæssige problemer. Dette vil påkræve en bedre målretning og en bredere vifte af politikker. En større lokal (regional eller national) indflydelse på politikker kan være hensigtsmæssig, skønt dette må ske under hensyntagen til at bevare en retfærdig konkurrence og fremme samhørigheden.

Endelig kan udvidelsen føre til ændringer af Unionens administrative procedurer for at tage hensyn til den mindre udviklede forvaltning i de tiltrædende lande og behovet for at bekæmpe bedrageri.

3. STRUKTURPOLITIKKER

Følgende forudsætninger ligger til grund for evalueringen af udvidelsens konsekvenser for strukturpolitikkerne:

- * styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed er og forbliver en af grundpillerne for Den Europæiske Union, herunder det indre marked og den økonomiske og monetære union;
- * for så vidt angår tiden efter 1999 vil de aktuelle grundprincipper for samhørighedspolitikkerne blive styrket og tilpasset for at øge effektiviteten, navnlig ved foranstaltninger der skal sikre en mere effektiv indsatskoncentration, kontrol og forenkling. Disse dispositioner vil berøre berettigede regioner i både det nuværende EU og de kommende medlemsstater.

3.1. Nye tal for et udvidet EU

Dannelsen af en Union med 26 medlemsstater¹ vil indebære betydelige ændringer, da de hidtil største udvidelser kun har vedrørt tre nye stater (i 1973 og 1995).

Tabel 1: Virkningerne af de successive udvidelser af EU

(På grundlag af tal fra 1995)	Areal-tilvækst	Befolkning s-tilvækst	Stigning i samlet BNP ²	Udvikling i BNP per capita	Gennemsnitligt BNP per capita EU 6 = 100
EU 9 / EU 6	31%	32%	29%	- 3%	97
EU 12 / EU 9	48%	22%	15%	- 6%	91
EU 15 / EU 12 ³	43%	11%	8%	- 3%	89
EU 26 / EU 15	34%	29%	9%	-16%	75

Betydningen af ændringerne som følge af den næste udvidelse kan belyses (tabel 1) ved areal- og befolkningstilvæksten, der vil være af tilsvarende størrelse som ved tidligere udvidelser. Men det vigtigste faktum er **faldet i det gennemsnitlige BNP per capita i Fællesskabet**, der vil være større end nogen sinde tidligere og større end for alle tidligere udvidelser tilsammen.

Med et BNP per capita, der anslås til 32% af fællesskabsgennemsnittet, befinder de 10 central- og østeuropæiske lande sig langt fra de 4 dårligst stillede lande i det nuværende EU, som ligger på 74%. Der er betydelig indbyrdes afstand mellem ansøgerlandene, der

¹ Herunder Cypern, der ikke behandles i denne undersøgelse.

² I købekraftspariteter.

³ Den tyske genforening medregnet.

har et BNP per capita på mellem 18% og 59% af gennemsnittet i det nuværende EU, hvilket svarer til et forhold på 1 til 3,2 mellem de to ansøgerlande, der ligger længst fra hinanden, Letland og Slovenien⁴. De aktuelle vækstrater giver grund til at antage, at disse afstande vil vokse, uden at det endnu er muligt nøjagtigt at udpege en gruppe lande, der varigt vil have højere vækst end de øvrige.

Med hensyn til arbejdsløsheden er afstandene mellem ansøgerlandene (som i EU) større end for indtægterne. Arbejdsløsheden i Bulgarien (13,7%) er fire gange højere end i Den Tjekkiske Republik (3,4%).

Ansøgerlandene står også over for en bred vifte af interne regionale problemer og har svagheder i deres politikker for menneskelige ressourcer, som i vidt omfang skyldes tidligere tiders politik. Men genopbygningen af en markedsøkonomi fremhæver uundgåeligt de betydelige afvigelser mellem forskellige regioners vækstpotentiale. Beskæftigelsesudviklingen eller fordelingen af udenlandske investeringer viser allerede, at der er tendens til, at de regionale uligheder øges.

Behovet for nu at formulere en strukturpolitik, der vil blive anvendt fra de næste tiltrædelser, berettiges derfor såvel af eksterne faktorer (mindskelse af afstanden mellem de central- og østeuropæiske lande og fællesskabsgennemsnittet) som af den interne nødvendighed af at forhindre, at ulighederne i ansøgerlandene vokser.

De central- og østeuropæiske lande har hverken under planøkonomien eller ved begyndelsen af den økonomiske omlægning kunnet mobilisere de betydelige administrative og budgetmæssige ressourcer, som behøves for at bekæmpe disse uligheder. Konfronteret med den stigende arbejdsløshed og under hensyntagen til de sociale og regionale omkostninger ved de økonomiske ændringer har de for nylig indført visse instrumenter med implicit eller eksplicit regionalt sigte, f.eks. ordningerne for støtte til små og mellemstore virksomheder, men instrumenterne i forbindelse med menneskelige ressourcer (erhvervsuddannelser, arbejdsmarkedet, sociale solidaritetsordninger) er stadig utilstrækkelige.

På nuværende tidspunkt har kun ét ansøgerland vedtaget en lov, der både dækker regionalpolitik og fysisk planlægning, mens der i tre andre lande er ved at blive udarbejdet sådanne love. I de øvrige ansøgerlande findes der vejledende dokumenter uden bindende kraft. Imidlertid har næsten alle lande en fysisk planlægningspolitik, der undertiden udstrækkes til regionalpolitikken.

I de kommende år og før næste udvidelse må der således udarbejdes og iværksættes politikker tilpasset indførelsen af den gældende fællesskabsret, så der undgås uoverensstemmelser mellem nationale instrumenter og fællesskabsinstrumenter.

⁴ For EU 15 er afstanden fra 63% til 169%, dvs. et forhold på 1 til 2,6 mellem Grækenland og Luxembourg.

3.2. Vedtagelse af Fællesskabets regelværk i ansøgerlandene

3.2.1. Fastlæggelse af en bistandsstrategi

På grundlag af de nuværende berettigelseskriterier giver de foreliggende oplysninger grund til at antage, at alle ansøgerlandene med deres samlede områder vil være berettigede til støtte i henhold til strukturfondenes mål nr. 1.

Det forekommer ikke nødvendigt at fastlægge meget selektive geografiske prioriteter på mellemlang sigt på grund af problemområdernes udstrækning og visse landes begrænsede størrelse.

Den nødvendige kamp for at forhindre en vækst i de interne uligheder må derfor integreres i målet om at mindske den samlede afstand til fællesskabsgennemsnittet.

I denne forbindelse må der skelnes mellem tre geografiske niveauer:

- * **regionalt og lokalt:** interne uligheder, som er voksende og kan skabe alvorlige politiske spændinger, kan mindskes ved hjælp af metoder, der er tilpasset hvert lands særlige situation og de regionale offentlige organers eller valgte lokale myndigheders aktuelle evne til at gennemføre foranstaltninger;
- * **nationalt:** den strukturelle bistand kan baseres på centrale myndigheders bedst udviklede strategier og instrumenter, gennem nationale mål nr. 1-programmer for regional udvikling, der vil samfinansiere et begrænset antal økonomiske prioriteter.
- * **transnationalt:** ansøgerlandene er nabolande med et større antal indbyrdes grænser end tidligere set. Det er derfor nødvendigt med en fællesskabsapproach til udvikling af infrastrukturer gennem et styrket grænseoverskridende og transnationalt samarbejde.

3.2.2. Modernisering af interventionsinstrumenterne

Næsten alle ansøgerlandene er i færd med at gennemføre *reformer af det offentlige*, som bør medføre gennemgribende ændringer i den måde, hvorpå centralforvaltningen er organiseret. For så vidt angår iværksættelse af strukturfondstiltag råder de endnu ikke over tilstrækkelige instrumenter vedrørende:

- * regionalpolitikker i snævrere forstand (begrænsede eller manglende budgetter, svagt affattede instrumenter, meget små forvaltninger osv.)
- * passende procedurer for koordination mellem ministerier, som præciserer den mulige rolle for de sektorministerier, der er inddraget i regionaludviklingen, og som kan bidrage til samfinansieringen af strukturelle interventioner
- * valgte lokale myndigheders initiativer, der i øjeblikket begrænses af budgetårsager og mangel på faglig erfaring.

På det budgetmæssige plan må to betingelser opfyldes. Den ene er af kvantitativ art: mobilisering af midler til at modsvare de forventede bidrag fra struktur- og samhørighedsfondene. Det kan ikke ved hjælp af de foreliggende oplysninger fastslås,

hverken hvornår eller hvordan denne samfinansiering vil blive sikret. Den anden betingelse er kvalitativ og vedrører en forbedring af metoder. I forbindelse med de igangværende reformer må ansøgerlandene indføre kontrolprocedurer og -ordninger, der er sammenlignelige med metoderne i de nuværende medlemsstater.

Det følger derfor, at evnen til at gennemføre faglige initiativer kun gradvist vil forbedres. Det vil vare flere år, før den fulde virkning af sådanne reformer, der er af største betydning for den fremtidige forvaltning af struktur- og samhørighedsfondene, kan mærkes. Erfaringerne fra bl.a. Spanien og Portugal viser dog, at de centrale forvaltninger ganske hurtigt kan oprette en struktur, der kan mobilisere og samordne kompetencer med henblik på forvaltning af strukturfondene, hvis de råder over tilstrækkelig forberedelsestid og faglig bistand.

Det drejer sig ikke om at indføre en strukturpolitik på de ansvarlige myndigheders vegne, men om at give dem de nødvendige instrumenter til at indføre den relevante gældende fællesskabsret inden for rammerne af den integrerede fremgangsmåde for tilbagestående regioner.

3.3. Samhøringspolitikkerne i den udvidede Union

På grundlag af de gældende forordninger og anvendelsen heraf i 1993-94 (jf. tabel 2) vil udvidelsen medføre en kraftig stigning i antallet af personer, der bor i områder under mål nr. 1, nemlig fra 94 til 200 mio. mennesker. Hvis der ikke sker ændringer af andre mål, vil befolkningen i de berettigede områder i det udvidede EU udgøre 60% af Unionens samlede befolkning, hvilket vil være i modstrid med princippet om koncentration, der er af betydning for interventionernes effektivitet.

Tabel 2: Befolkningsudviklingen i strukturfondsberettigede områder

(På grundlag af befolkningen i 1995)	Den berettigede befolkning (i tusinder)	Den berettigede befolkning i % af EU's befolkning	Befolkningen i områder under mål nr. 1 (i tusinder)	Befolkningen i områder under mål nr. 1 UE = 100
EU 12 1989	140 600	43,3	69 700	21,4
EU 15 1995	185 600	49,8	94 000	25,2
EU 26 2000+	291 400	60,9	199 800	41,7

De kort- og mellemfristede virkninger af udvidelsen på velstanden i regionerne i det nuværende EU er svære at forudsæ og måle. Der kan blive tale om både positive og negative virkninger. Under alle omstændigheder vil udvidelsen ikke mærkbart mindske de regionale og sociale uligheder i de nuværende medlemsstater. Samhørighedspolitikken - der er et udtryk for solidariteten i Fællesskabet - bør fremover fortsat gælde alle vanskeligt stillede regioner i Unionen.

Det er således fortsat nødvendigt gennem en integreret fremgangsmåde at støtte tilbagestående regioner i de nuværende medlemsstater, som strengt overholder kriterierne for berettigelse til støtte i henhold til mål nr. 1, samt regioner under forandring og omstilling i de mere velstående medlemsstater. For at øge effektiviteten bør fællesskabsstøtten koncentreres om de vanskeligt stillede regioner. For ikke at forstyrre

deres økonomier bør de øvrige regioner, der ikke fuldt ud opfylder berettigelseskriterierne, have en overgangsordning.

Støtten til tilbagestående regioner bør følgelig være det vigtigste anliggende for samhørighedspolitikken. Den bør ligeledes bibeholdes for vanskeligt stillede regioner eller sociale grupper i de mest velstående medlemsstater.

3.4. Faserne i tilpasningsprocessen

De vigtige forandringer, der forventes ved århundredskiftet, medfører nye strukturelle reaktioner, der er afpasset et udvidet EU. Denne udvikling må ske i faser, både for de nuværende og fremtidige medlemsstater.

Selv om ansøgerlandenes situation er meget forskellig med hensyn til iværksættelse af strukturpolitikker, antages det generelt, at de - alt efter deres forberedelsesgrad - alle vil være i stand til at gennemføre fællesskabsretten vedrørende disse politikker i løbet af fem til ti år, fordelt på tre faser:

- * tidsrummet før tiltrædelsen, der dækkes af de aktuelle finansielle overslag (1997-99);
- * fra år 2000 til tidspunktet for tiltrædelsen. For den næste planlægningsperiode skal der fastsættes et system, der så meget som muligt ligner de strukturelle interventioner, så forvaltningen af fremtidige programmer forberedes;
- * efter tiltrædelsen vil strukturfondene blive iværksat, idet der tages hensyn til den gældende planlægningsperiode i EU.

Dette bør være forbundet med et større bidrag fra modtagerlandene og med en udvidet samfinansiering med modparterne gennem nationale og lokale budgetter eller den private sektor. Programmerne bør gælde samme periode som de strukturelle interventioner.

Der må gennemføres specifikke ordninger på forvaltningsområdet for at bistå de modtagende myndigheder med at tilpasse sig til en situation med fastere rammer og voksende ansvar, så tiden efter tiltrædelsen forberedes ordentligt.

Under overgangsperioden efter medlemskabet (mellem tiltrædelsen og den fremtidige afslutning af planlægningen vedrørende strukturfondene) vil de nye medlemsstater i fuldt omfang kunne modtage støtte fra struktur- og samhørighedsfondene på grundlag af de respektive berettigelseskriterier og i overensstemmelse med de allerede fastlagte prioriteter og resultaterne fra tidligere perioder.

Ved tildelingen af finansielle bidrag må der tages hensyn til modtagernes udnyttelseskapacitet, nødvendigheden af effektivitet i forbindelse med de strukturelle udgifter samt behovet for at sikre en gradvis stigning i støtten pr. indbygger. De nye medlemsstaters samfinansieringssatser bør gradvist hæves.

3.5. Konklusioner

På grund af ansøgerlandenes ugunstige socioøkonomiske situation, deres hurtige overgang til markedsøkonomi og omfanget af den indsats, de må gøre for at kunne deltage i det indre marked, afhænger en vellykket integration af disse lande til dels af

styrken i de strukturelle initiativer, som vil blive rettet mod dem, og således af deres forberedelsesniveau for vedtagelsen af fællesskabsretten.

Problemerne i de i øjeblikket berettigede regioner (især under mål nr. 1) vil ikke blive mærkbart mindsket ved de nye medlemsstaters tiltrædelse. Det er derfor nødvendigt at bibeholde de fællesskabsinterventioner, der spiller en afgørende rolle for disse regioners indhentningsproces inden for det nuværende EU.

Der kan ønskes ændringer for at sikre en bedre effektivitet, kontrol og forenkling i forbindelse med de fire grundprincipper og den budgetmæssige disciplin, som indebærer opretholdelse i relative tal af samhørighedsindsatsen i 1999 (0,46% af bruttonationalproduktet i EU). Dette gælder såvel de nuværende som de kommende medlemsstater.

Der bør allerede nu iværksættes en før-tiltrædelsesstrategi, så der kan ske gradvise ændringer i to faser (1997-99 inden for rammerne af de nuværende finansielle overslag samt fra år 2000 til tiltrædelserne ved integration af strukturfondenes principper og funktionsmetoder). Tiltrædelsen vil medføre fuldstændig anvendelse af alle bestemmelser, der gælder for strukturpolitikkerne, herunder de tekniske ændringer, der måtte være nødvendige, og som berettiger eksistensen af en specifik fase.

Med tanke på udvidelsen af Fællesskabets område må der ligeledes tages samhørighedshensyn ved udarbejdelsen og iværksættelsen af alle fællesskabspolitikker, så der sker en tilpasning til en helt ny virkelighed. Dette vil have talrige følger for udformningen af politikker med en kraftig regional eller territorial dimension.

4. LANDBRUG

Landbruget har en forholdsvis større betydning i ansøgerlandene end i EU med hensyn til areal, bidrag til BNP og navnlig andelen af den samlede beskæftigelse. I gennemsnit er over 22% af arbejdsstyrken, dvs. i alt 9,5 mio. mennesker, beskæftiget i landbruget sammenlignet med 5% eller 8,2 mio. i EU. Landbruget bidrager stadig med 9% til BNP mod 2,4% i EU.

Med udvidelsen vil Unionens landbrugsareal blive forøget med 60 mio. hektar til tæt på 200 mio. hektar. Af de 60 mio. hektar er to tredjedele agerjord, hvilket fjører 55% til Unionens nuværende agerjordsareal på 77 mio. hektar, men med meget afvekslende jordbundskvalitet og klimatiske forhold. Arbejdsstyrken i landbruget, der for det nuværende EU antages at være på 6,6 mio. mennesker i 2000, kan forventes mindst fordoblet, idet der i ansøgerlandene for hver beskæftiget i gennemsnit er 9 hektar jord mod 21 hektar i det nuværende EU.

Hvis udvidelsen omfatter alle associerede lande, vil det indre marked øges med mere end 100 mio. forbrugere af levnedsmidler, der dog i gennemsnit kun vil have en per capita-købekraft på omtrent en tredjedel af niveauet i det nuværende EU.

4.1. Den nuværende situation i ansøgerlandene og udsigterne på mellemlang sigt

Skønt der er tegn på et opsving, navnlig i den vegetabiliske sektor, ligger landbrugsproduktionen i de fleste ansøgerlande generelt stadig en hel del under niveauet før systemskiftet. Produktionen blev påvirket af den faldende efterspørgsel, da forbrugersubsidierne afskaffedes og den almindelige økonomiske situation forværredes, og af landbrugets pris/omkostningsklemme som følge af, at råvarepriserne steg meget hurtigere end priserne på landbrugsprodukter. Den vegetabiliske sektor modstod i almindelighed dette bedre end den animalske. De fleste central- og østeuropæiske lande er i de seneste år blevet nettoimportører af landbrugsprodukter og fødevarer. EU er den vigtigste handelspartner på dette område for mange ansøgerlande, og de har alle (med undtagelse af Ungarn) en stigende nettoimport fra EU.

Ved omstillingen til markedsøkonomi har landbrugssektoren i de fleste central- og østeuropæiske lande været genstand for en omfattende omstrukturering, der indledtes med privatisering af jord og aktiver. Det kan forventes, at omstruktureringsprocessen vil fortsætte på mellemlang sigt, og at den også vil omfatte aftagersektorerne, der er under pres for at rationalisere og modernisere med henblik på at nedbringe deres overkapacitet og afskaffe forældede teknologier. Den yderligere omstrukturering kan forventes at mindske landbrugets evne til at opsuge arbejdskraft, hvilket medfører et behov for at diversificere landdistrikternes økonomi.

Strukturreformernes hastighed vil i vid udstrækning afhænge af, at der opstår velfungerende markeder for fast ejendom, hvilket forsinkelsen af den endelige fastlæggelse af ejendomsretten i de fleste lande hidtil har været til hinder for. Samtidig vil en genskabelse af landbrugets rentabilitet i høj grad afhænge af en konkurrencedygtig aftagersektor og en reorganisering af selve landbrugssektoren, f.eks. ved at udbuddet samles og landbrugets forhandlingsposition over for levnedsmiddelindustrien og distributionskanalerne styrkes.

Landbrugspriserne i ansøgerlandene er generelt væsentligt lavere end i EU, selv om der er betydelige forskelle for lande og varer. I 1995 lå priserne af landmand i ansøgerlandene på fra 40% til 80% af niveauet i EU med nogle få undtagelser i hver retning. Korn, oliefrø og proteinafgrøder havde generelt de højeste priser, mens afstanden relativt set var større for oksekød, mælk og mejeriprodukter, sukkerroer og visse typer frugt og grøntsager. For kødprodukter fremstillet på grundlag af korn (svinekød og fjerkræ) var forskellene forholdsvis små. I forbindelse med de almindeligvis lave priser af landmand bør der tages hensyn til aftagersektorenes manglende effektivitet i mange lande; f.eks. er det for hvede ikke usædvanligt, at prisen af landmand mere end fordobles, før varen når grænsen. De lave priser på mejeriprodukter og oksekød er udtryk for, at udbudsfaldet først nu svarer til faldet i efterspørgselen, og kan også afspejle kvalitetsforskelle.

Med tiden kan prisforskellen forventes at mindskes noget på grund af en forholdsvis høj inflation (for hvilken valutavækkelsen ikke i fuldt omfang kompenserer) og en stigning i de indenlandske landbrugspriser, da efterspørgselen efter levnedsmidler genskabes noget hurtigere end udbuddet. I en situation med stigende produktion vil produktionsomkostningerne i højere grad komme til udtryk. Prisastanden vil også blive påvirket af EU-prisernes udvikling i de kommende år (se 4.4.).

I de fleste ansøgerlande er der indført foranstaltninger til stabilisering af landbrugssektoren efter de forstyrrelser, der opstod i de første år af overgangsperioden. Støtten til landbruget er forskellig fra land til land lige fra intervention som under den fælles landbrugspolitik til administrative kontrolforanstaltninger, der ligger tæt op ad dem, der blev anvendt under den centrale planlægning. I betragtning af de stramme budgetter i mange lande forventes statsstøtten til landbruget ikke at vokse meget ud over det nuværende niveau, hvilket begrænser mulighederne for markedsinterventioner og struktur støtte. Brugen af importbeskyttelsesforanstaltninger inden for de af GATT fastsatte rammer kan forventes at øges, omend mulighederne for prisstigninger på hjemmemarkedene er begrænsede, fordi en stor del af husstandsindtægterne stadig anvendes til levnedsmidler, og fordi inflationen i mange lande stadig er høj.

4.2. Udvidelse ved status quo: produktionsprognoser og budgetmæssige konsekvenser

I landeundersøgelserne og strategipapiret for landbruget fra 1995⁵ blev der foretaget en første vurdering af landbrugssektorens mere langsigtede udvikling i ansøgerlandene, idet der blev taget hensyn til den omstrukturings hastighed for landbruget og fødevarerindustrien, der med rimelighed kunne forventes. Disse langsigtede prognoser for de vigtigste råvaresektorer er i mellemtiden blevet delvist revideret, så der tages hensyn til de nye oplysninger om den generelle økonomiske situation og landbrugsmarkedene i ansøgerlandene, der er fremkommet, siden arbejdet blev gennemført. I de fleste ansøgerlande har opsvinget i landbruget været noget langsommere end forventet, da

⁵ Tilstandsrapporter om landbrugets situation og udsigter i de central- og østeuropæiske lande, 10 landeundersøgelser og en opsummerende rapport udsendt som arbejdsdokumenter af GD VI i juli 1995; "Undersøgelse af alternative strategier for udvikling af forbindelserne på landbrugsområdet mellem EU og de associerede lande med henblik på disse landes fremtidige tiltrædelse" (Strategipapir for landbruget), meddelelse fra Kommissionen til Det Europæiske Råd i Madrid i december 1995 (CSE(95)607 af 29.11.1995).

udviklingen fortsat hindres af betydelige strukturelle problemer (endelig afgørelse af spørgsmålet om ejendomsret til fast ejendom, kapitalmangel, ineffektivitet i aftagersektorerne).

I de kommende år vil en række faktorer af de ovenfor (4.1.) anførte årsager påvirke forskellen mellem landbrugspriserne i ansøgerlandene og i EU. Skønt det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at forudse, hvor stor prisforskellen vil være på tiltrædelsestidspunktet, er det sandsynligt, at der fortsat vil findes betydelige prisforskelle, navnlig for mejeriprodukter, sukker og visse typer frugt og grøntsager. For korn og oksekød kan forskellene stort set være forsvundet, hvis de af Kommissionen foreslåede reformer gennemføres. Hvis der findes en betydelig priskløft ved tiltrædelsen, vil en brat indførelse af et prisniveau som i den fælles landbrugspolitik øge fødevarerpriserne i lande, hvor en stor del af husstandsindtægterne allerede bruges på fødevarer. Dette vil have tendens til at fremme landbrugsproduktionen og mindske efterspørgselen på hjemmemarkedet. Råvarepriserne vil også stige for fødevarerindustrien, der samtidig vil stå over for voksende konkurrence fra fællesskabsmarkedet.

Prognoseerne for produktionen og forbruget af de vigtigste animalske og vegetabiliske produkter omfatter perioden indtil 2005. Som arbejdshypotese⁶ for konsekvensvurderingen antoges det, at alle 10 ansøgerlande tiltræder EU i 2002 og i starten anvender den fælles landbrugspolitik i dens nuværende form, dvs. med kvantitative begrænsninger som f.eks. braklægning og produktionskvoter for mejeriprodukter og sukker, og at de gradvist vil tilpasse deres priser til EU-niveauet.

I **sektoren for afgrøder** vil de 10 central- og østeuropæiske lande ved anvendelse af braklægning blive nettoimportører af *korn* med omkring 1 mio. tons i 2005, sammenlignet med et projiceret overskud på mere end 40 mio. tons for de nuværende EU-stater. Uden braklægning kan der forventes et overskud på nogle få millioner tons. Hvis olieudvindingskapaciteten antages stabil efter 2000 vil mængden af *oliefrø* til eksport stige til 0,9 mio. tons, selv hvis visse områder braklægges, sammenlignet med et importbehov på 16 mio. tons i det nuværende EU. For *sukker* antages der et overskud for CEFTA-landene⁷ i 2005 (selv om produktionen vil blive stabiliseret med kvoter). I betragtning af de stadig ret høje omkostninger ved sukkerproduktion og den fortsatte overkapacitet i CEFTA-landenes forarbejdningssektorer er det ikke klart, om overskudsproduktionen vil forblive på samme niveau i den periode, prognosen vedrører. CEFTA's overskud på ca. 750 000 tons i 2005 vil skulle lægges til et voksende overskud for de nuværende EU-medlemmer på 3,5 mio. tons.

I **husdyrsektoren** vil indførelsen af *mælkekvoter* (med mulighed for en begrænset stigning i forhold til tidligere år) stabilisere produktionen efter 2002. Påbegyndelsen af pristilpasningen vil imidlertid dæmpe væksten i det indenlandske forbrug i ansøgerlandene (prisforskellen er generelt større for animalske end for vegetabiliske

⁶ Det her anførte eksempel er helt hypotetisk og er kun illustrerende. Det påvirker ikke det reelle tiltrædelsestidspunkt, antallet af nye medlemmer eller indholdet af nogen overgangsperiode, som vil være genstand for fremtidige tiltrædelsesforhandlinger.

⁷ Det centraleuropæiske frihandelsområde, der omfatter Polen, Ungarn, Den Tjekkiske Republik, Slovakiet og Slovenien.

produkter), hvilket vil føre til omkring en fordobling af det projicerede mælkeoverskud mellem 2000 og 2005 til 2 mio. tons, der skal lægges til et voksende overskud for det nuværende EU på 9,4 mio. tons. For *oksekød* vil den prisjustering, der indledes i 2002, virke ansporende på produktionen og påvirke forbruget negativt, så overskuddet hurtigt vil stige til 435 000 tons i 2005, hvilket skal lægges til et overskud på 0,5 mio. tons for de nuværende EU-medlemmer. For *svinekød* vil forbruget stagnere efter tiltrædelsen, mens produktionen fortsat vil vokse med et overskud på 252 000 tons i 2005 til følge, sammenholdt med et overskud for det nuværende EU på 0,7 mio. tons. Med hensyn til *fjerkræ* antages det, at overskuddet efter 2000 vil forblive forholdsvis stabilt på mellem 170 000 og 194 000 tons, sammenlignet med de 15 nuværende EU-medlemmers overskud på 0,4 mio. tons.

Der kan også opstå markedsuligheder for *bordvin* samt visse typer *frugt og grøntsager*.

Følges det hypotetiske scenario, hvor alle ti associerede lande tilslutter sig EU i 2002 og i fuldt omfang anvender den fælles landbrugspolitik i dens nuværende form, vil udvidelsens **budgetmæssige konsekvenser** være en yderligere udgift for EUGFL's garantisektion på 11 mia. ECU om året i 2005, hvoraf de direkte betalinger (dvs. markafgrøde- og husdyrpræmier) vil udgøre tæt på 7 mia. ECU og ledsageforanstaltningerne (handlingsprogrammet for miljøvenligt landbrug, skovplantning og førtidspensionering) 1,5 mia. ECU. Markedsstøtteforanstaltninger (hovedsagelig interventioner og restitutioner) for de 10 central- og østeuropæiske lande vil tegne sig for op til 2,5 mia. ECU, der navnlig vil gå til mejerisektoren.

4.3. Andre følger af udvidelsen: tilpasningspres og vedtagelse af Fællesskabets regelværk

Udvidelsen vil medføre fuld liberalisering af handelen med landbrugsprodukter og agroindustrielle varer mellem de nuværende og kommende medlemmer (samt mellem de nye medlemmer indbyrdes). Da denne sektor har været forholdsvis beskyttet i henhold til Europaaftalerne, kan der forventes et betydeligt yderligere tilpasningstryk på primærsektoren samt på fødevarerforberedningsindustrien, når de central- og østeuropæiske økonomier optages i fællesskabsmarkedet. Omstruktureringen kan forventes ledsaget af betydelige afskedigelser af overflødig arbejdskraft. Omvendt kan der for nogle sektorer i den nuværende Union, især for visse typer frugt og grøntsager, forventes voksende konkurrence fra det udvidede marked.

Af hensyn til sammenhængen i det indre marked, der omfatter bevarelsen af en høj grad af forbrugerbeskyttelse, skal nye medlemsstater vedtage den gældende fællesskabsret på området for dyrs og landbrugsprodukters fri bevægelighed i Unionen⁸. En fuldstændig gennemførelse af fællesskabsretten, der fører til afskaffelse af de indre grænser, vil ikke blot kræve en harmonisering af lovgivningen, men også at ansøgerlandene har en kontrol- og inspektionsinfrastruktur, der er tilstrækkelig til at håndhæve fællesskabsretten både på nationalt plan og ved de ydre grænser.

⁸ Kommissionens hvidbog om "Forberedelse af de associerede central- og østeuropæiske landes integration i Unionens indre marked" indeholder en analyse af tilnærmelsen af lovgivningen om veterinære spørgsmål, plantesundhed og foderstoffer samt markedsføringsstandarder, der vedrører det indre marked.

En tilstrækkelig gennemførelse og håndhævelse af disse krav i ansøgerlandene er af afgørende betydning for beskyttelsen af planters, dyrs og menneskers sundhed i en udvidet Union som helhed og må ske, før der kan indføres fri bevægelighed for landbrugsprodukter uden grænsekontrol. Gennemførelsen af disse foranstaltninger vil kræve yderligere investeringer i inspektions- og prøvningsfaciliteter i den offentlige sektor samt betydelige investeringer i den private sektor til modernisering af foretagender i fødevarerindustrien, så de opfylder EU's krav og standarder.

4.4. Konsekvenser for politikkerne

For så vidt angår markedspolitikken kan det af prognoserne for de vigtigste råvaremarkeder ses, at en indførelse af fællesskabsretten i dens nuværende form vil øge overskudsproduktionen i de fleste sektorer i ansøgerlandene, hvilket vil øge den voksende markedsuligevægt, der forudses for det nuværende EU efter 2000. Skønt det generelt forventes, at verdensmarkedspriserne på landbrugsråvarer udvikler sig positivt i løbet af det kommende årti, vil afstanden mellem priserne på EU-hjemmemarkedet og verdensmarkedet fortsat være stor for de fleste råvaresektorer. WTO-begrænsningerne på subsidieret eksport vil forhindre den udvidede Union i at sælge sit overskud på tredjelands markeder.

Der vil derfor sandsynligvis blive behov for ændringer af de nuværende støttepolitikker. Generelt kan der - som foreslået i strategipapiret for landbruget fra 1995 - på mellemlang sigt forventes en nyorientering af den fælles landbrugspolitik med mindre fokus på prisstøtte og mere på direkte indkomststøtte samt udvikling af landdistrikter og miljøpolitik. En sådan nyorientering af den fælles landbrugspolitik vil passe godt sammen med ansøgerlandenes behov ved at mindske priskløften og tilvejebringe støtte til deres strukturtilpasningsproces.

I forbindelse med de tiltrædende central- og østeuropæiske lande forekommer det mere konstruktivt i en overgangsperiode at bruge et betydeligt beløb på strukturelle reformer og udvikling af landdistrikter istedet for at anvende ordningen med direkte betalinger til landmænd. I 1992-reformen var betalinger pr. hektar eller dyr faktisk ment som en kompensation for mindskelsen af prisstøtten i disse sektorer. Når de centraleuropæiske lande tilslutter sig EU, vil producenterne i disse lande sandsynligvis opleve prisstigninger. Hvis der hertil kommer direkte betalinger, ville dette for mange landmænd være et overdrevent pengetilskud. En stor indkomststigning via direkte betalinger, der kun gælder landmænd, kan forårsage indkomstuligheder, der hurtigt kan føre til social spænding i de pågældende lande og regioner. På den anden side har ansøgerlandene i betragtning af de uløste strukturelle problemer et stort behov for strukturforbedringsprogrammer i landbruget og dets aftagersektorer samt for en udvikling af landdistrikterne i almindelighed, da der i disse er behov for økonomisk diversificering.

Med hensyn til vedtagelsen af den gældende fællesskabsret for landbrugssektorer bestræber ansøgerlandene sig for at tilpasse deres lovgivning til fællesskabets og for at oprette den nødvendige administrative infrastruktur. Der er imidlertid store forskelle mellem ansøgerlandene for så vidt angår graden af tilnærmelse af lovgivningen samt gennemførelsen af kravene i forbindelse med det indre marked, hvilket vil gøre det vanskeligt for en række lande at anvende den gældende fællesskabsret lige fra tiltrædelsestidspunktet uden overgangsforanstaltninger.

5. DET INDRE MARKED OG DEN ØKONOMISKE OG MONETÆRE UNION

5.1. Det indre marked

At opnå fri bevægelighed som foreskrevet i traktaten kræver en effektiv anvendelse af Fællesskabets regler for tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning og administrative praksis på områderne for sundhed, sikkerhed, miljø og forbrugerbeskyttelse, kombineret med en gensidig anerkendelse af national lovgivning. Lige så vigtigt er det at fastsætte eller samordne mekanismer for regulering, certificering og overvågning, hvor dette er relevant. Det er også uomgængeligt nødvendigt for det indre markeds rette funktion, at der skabes en ånd af gensidig tillid. Skønt størstedelen af det indre marked allerede er på plads, forventes en række horisontale og sektorspecifikke foranstaltninger, der sigter mod at færdiggøre og befæste det, at blive vedtaget i de kommende år.

Der forventes store fordele fra det indre markeds funktion i en udvidet Union: øget økonomisk aktivitet, flere valgmuligheder for forbrugerne, øget konkurrence, en mere effektiv fordeling af produktionsfaktorer. Det er imidlertid sandsynligt, at tilpasningsprocessen vil medføre spændinger i visse sektorer og regioner (*se afsnit II.2*). Håndgribelige fordele som følge af udvidelsen vil have positive følger for det indre marked ved at styrke tilliden til dets principper, men problemer i forbindelse med tilpasningen kan skabe en protektionistisk reaktion i både tiltrædende og nuværende medlemsstater. Utilstrækkelige transport- og telekommunikationsnet kan påvirke det indre markeds funktion og mindske fordelene ved udvidelsen. Hvis ansøgerlandenes forvaltninger og erhvervsdrivende ikke i tilstrækkelig grad gennemfører den gældende fællesskabsret, kan dette desuden forstyrre det indre markeds funktion og skade forbrugere i hele Unionen. Dette kan igen fremprovokere reaktioner. Det er derfor af største betydning, at bestemmelser, der er så vigtige som dem, der vedrører overensstemmelsesvurdering, produktansvar og generel produktsikkerhed, vedtages så hurtigt som muligt.

Fri bevægelighed for varer:

Tilpasningsproblemer som følge af varers fri bevægelighed kan være af betydning i både tiltrædende og nuværende medlemsstater, især i sektorer, hvor der er tale om en begrænset liberalisering i henhold til Europaaftalerne, og hvor der forventes betydelige ændringer (*se afsnit II.2*).

Gennemførelse af fælles eller minimale normer og standarder som foreskrevet af fællesskabslovgivningen vil sandsynligvis kræve en meget betydelig administrativ og finansiel indsats fra de tiltrædende staters side (*se følgende afsnit*). På den anden side kan en mangelfuld gennemførelse i én stat forårsage alvorlige problemer for den offentlige sundhed, forbrugerne eller miljøet i andre medlemsstater. Dette kan også forvride konkurrencen til skade for erhvervsdrivende i medlemsstater, som overholder sådanne standarder og normer. Under sådanne vilkår vil den gensidige tillid blive undergravet, og medlemsstater kan fristes til reagere ved at gribe til begrænsende foranstaltninger. Sådanne foranstaltninger risikerer at blive anvendt ikke blot mod det pågældende nye medlem, men også mod andre medlemsstater. Situationer som de ovenfor beskrevne kan

også tjene som påskud for protektionisme, der kan føre til en opdeling af det indre marked.

Fri bevægelighed for kapital:

En fuldstændig liberalisering af kapitalbevægelser forudsætter et solidt finansielt system og varige fremskridt i retning mod økonomisk stabilitet samt opnåelse af en bæredygtig finansiell position over for tredjelande. Uden disse forudsætninger risikerer en liberalisering at skabe alvorlige belastninger for de tiltrædende landes balance over for udlandet og kan føre til en i det mindste delvis genindførelse af restriktioner. Traktaten giver dog mulighed for forebyggende mekanismer (f.eks. betalingsbalancestøtte) samt foreløbige sikkerhedsforanstaltninger. Anvendelse af disse bestemmelser bør yde nye medlemmer tilstrækkelig beskyttelse uden at påvirke det indre markeds samlede funktion. Der kan desuden opstå alvorlige problemer fra finansielle institutioners eventuelle misligholdelse af forpligtelser i ansøgerlandene og det deraf følgende tillidstab hos offentligheden og institutionelle investorer, hvilket kan føre til en valutakrise. Også her vil virkningerne for resten af Unionen dog sandsynligvis kunne håndteres i betragtning af den forholdsvis begrænsede størrelse af de finansielle sektorer i disse lande. Et solidt finanssystem og varige fremskridt i den økonomiske stabilisering samt reformer i nye medlemsstater kunne øge de positive følger af kapitalens bevægelighed og begrænse de mulige negative konsekvenser.

Fri bevægelighed for tjenesteydelser:

Virkingen af udvidelsen på den fri bevægelighed for tjenesteydelser er særlig vanskelig at vurdere i betragtning af det store antal berørte områder og de meget store forskelle mellem disse områder. Spørgsmål vedrørende transport, energi og telekommunikation behandles i senere afsnit. For visse former for tjenesteydelser kan fri bevægelighed først gennemføres fuldt ud, når fællesskabslovgivningen er vedtaget. Hvis denne forudsætning ikke er opfyldt, vil der være fare for, at der sker en opdeling af det indre marked, som for varer. Navnlig for *finansielle tjenesteydelser* forekommer det uomgængeligt nødvendigt at styrke det finansielle systems soliditet og effektivitet i alle ansøgerlandene. De finansielle tilsynsmyndigheder må erhverve kvalifikationer og kapacitet til fuldt ud at gennemføre den relevante fællesskabslovgivning (egenkapitalsniveau, tekniske forholdstal, ledelses og aktionærs kvalitet i finansielle institutioner osv). Hvis den udstrækkes til tiltrædende landes finansielle institutioner uden en sådan gennemførelse, kan etableringsfriheden og EU-passet bringes i fare.

Fri bevægelighed for personer

Arbejdskraftens fri bevægelighed er en af de fundamentale friheder i traktaten. Som anført ovenfor (*afsnit II.2*) vil vandringerne sandsynligvis øges, både fra nye til gamle medlemmer og blandt de nye medlemmer indbyrdes, i betragtning af lønforskellenes vigtighed og den begrænsede bevægelsesfrihed før tiltrædelsen. Frygten for, at massevandring vil "oversvømme" arbejdsmarkedene i de nuværende medlemsstater, forekommer imidlertid ikke berettiget, bl.a. i lyset af erfaringerne fra tidligere udvidelser, der tyder på, at migrationsstrømme påvirkes af økonomiske forhold og udsigter snarere end af retten til fri bevægelighed. Det er klart, at foranstaltninger til afhjælpning af tilpasningsproblemer vil være nødvendige for at sikre, at denne frihed ikke sættes under pres.

Der forventes ingen større problemer fra anvendelsen efter tiltrædelsen af den gældende fællesskabsret om fri bevægelighed for *andre kategorier af personer*. Eksisterende regler vil sandsynligvis være tilstrækkelige til at begrænse problemerne i forbindelse med tilpasningen: udstedelse af opholdstilladelser til studerende, pensionister og andre ikke-økonomisk aktive personer afhænger af visse betingelser (bevis for tilstrækkelige midler, socialsikringsdækning); retten til at udøve liberale erhverv afhænger også af opfyldelse af visse krav, herunder besiddelse af anerkendte eksamensbeviser for studier af en vis mindste varighed; i visse erhverv i sundhedssektoren findes der sikkerhedsmekanismer mod for stor indvandring. Familiesammenføringer af alle kategorier af borgere fra nye medlemsstater, som i øjeblikket er bosiddende i Unionen, kan i nogen grad belaste sociale sikkerhedsordninger og infrastruktur samt arbejdsmarkedet. Endelig vil det være nødvendigt, at de nye medlemsstater foretager en streng gennemførelse af Fællesskabets krav til selskabs- og bogføringslovgivning, så virksomheders etableringsret (tilpasset til fysiske personer for så vidt angår fri bevægelighed) ikke fører til usikkerhed for tredjeparter uden for de nye medlemsstater.

Konkurrencepolitik:

Konkurrencepolitikken burde ikke ændres gennemgribende af udvidelsen. Dens direkte og ensartede anvendelse over et større økonomisk område af en enkelt myndighed bør øge dens effektivitet. Udvidelsen kan dog skabe visse problemer for en effektiv håndhævelse af konkurrencepolitikken. Især vil den større og mere komplicerede administrative byrde for forvaltningen af konkurrencepolitikken blive en udfordring for Kommissionen.

På *antitrustområdet* forløber tilnærmelsen af lovgivningen tilfredsstillende i de fleste ansøgerlande, og der er oprettet konkurrencemyndigheder til at håndhæve loven. Udover tilnærmelsen er en "konkurrencekultur" imidlertid nødvendig. Hvis- hvad der er sandsynligt - en sådan "konkurrencekultur" ikke er fuldt ud etableret ved tiltrædelsen, kan der opstå problemer for håndhævelsen. Udvidelsen kan også blive en udfordring for Kommissionens forsøg på yderligere at decentralisere håndhævelsen af konkurrencepolitikken til medlemsstaterne og samtidig sikre en ensartet håndhævelse.

På området for *statsstøtte* bør indsatsen i forbindelse med før-tiltrædelsesstrategien intensiveres, og den politiske modstand mod en tilpasning til den gældende fællesskabsret må overvindes, så udvidelsen ikke risikerer at føre til forstyrrelser af det indre markeds funktion. De nuværende regler synes at give den fleksibilitet, som er nødvendig for at tage hensyn til alle specifikke forhold i de tiltrædende lande. Det må også sikres, at de relevante forvaltningers er i stand til at gennemføre konkurrencereglerne på dette område på en forsvarlig måde. Især vil det øge Kommissionens arbejdsbyrde og problemer i forbindelse med behandlingen af disse spørgsmål, hvis kontrolmyndighederne i de tiltrædende stater ikke har beføjelser, færdigheder og den nødvendige politiske støtte til at skabe en tilstrækkelig grad af gennemsigtighed ved tildeling af statsstøtte. Udvidelsen vil også have virkning for regionstøttepolitikken: hvis de nuværende regler forbliver uændrede, kan nogle støttede områder i de nuværende medlemsstater presses ud som følge af den samlede stigning i berettigede områder og som følge af den mekaniske virkning af udvidelsen på det gennemsnitlige BNP per capita i EU.

For så vidt angår *statsmonopoler* af kommerciel art, offentlige virksomheder og virksomheder med ene- eller særrettigheder kan der opstå problemer, der vedrører

overgangsøkonomiernes særlige karakter; sådanne problemer kan dog løses ved hjælp af den fleksibilitet, der er mulig i henhold til traktaten, og gennem udarbejdelse af passende midlertidige integrationsprocedurer for statsmonopoler.

Told og indirekte beskatning:

Det indre markeds samlede funktion afhænger i høj grad af en effektiv beskyttelse af og kontrol med EU's ydre grænser med henblik på gennemførelse og håndhævelse af Unionens fælles handels-, landbrugs- og fiskeripolitik samt andre politikker. Ansøgerlandenes evne til at sikre en sådan beskyttelse og kontrol på tidspunktet for tiltrædelsen er en klar forudsætning for medlemskab. En øget datamatisering i Fællesskabets toldtjenester (f.eks. told, transitordning, gensidig bistand) kan vise sig at blive en yderligere udfordring for tiltrædende lande.

Ordninger for indirekte beskatning som anvendt siden 1993, og navnlig på området for moms i Fællesskabet, kræver et udstrakt samarbejde mellem medlemsstaterne, som omfatter en tilstrækkelig administrativ infrastruktur og avancerede administrative samarbejdsmetoder. Hvis ansøgerlandene ikke i tilstrækkeligt omfang gennemfører det nødvendige administrative samarbejde, kan der opstå problemer, herunder skatteunddragelse og bedrageri, som vil forvride konkurrencen på det indre marked. Sådanne vanskeligheder kan yderligere øges i forbindelse med indførelsen af det fremtidige nye fælles momssystem. Tilsvarende problemer kan også påvirke opkrævningen af egne indtægter og disses størrelse.

5.2. Den Økonomiske og Monetære Union

Udvidelsen forventes at finde sted i tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union. Alle medlemsstater må tilslutte sig ØMU's mål og vil derved med tiden kunne deltage i euro-zonen. Skønt det er usandsynligt, at de nye medlemsstater straks ved tiltrædelsen vil kunne deltage i euro-zonen, vil den vigtigste udfordring for dem vil ikke være at tilskutte sig denne, men at vedtage Fællesskabets regelværk på ØMU-området selv uden at deltage.

Fællesskabets regelværk har ændret sig siden indgåelsen af traktaten om Den Europæiske Union, og vil ændres yderligere, når Unionen går ind i tredje fase. Den økonomiske og monetære union har ændret de institutionelle rammer, inden for hvilke alle medlemsstater (herunder de ikke-deltagende lande) vil operere. Alle medlemsstaterne vil deltage i ØMU'en: de er inddraget i procedurerne for samordning af økonomiske politikker, de skal følge reglerne for finanspolitisk disciplin (med undtagelse af reglerne for sanktioner), og de vil skulle have gennemført en liberalisering af deres kapitalbevægelser. Ikke-deltagende lande vil kunne føre deres egen pengepolitik og vil i begrænset omfang deltage i det europæiske system af centralbanker; de vil ikke skulle deltage i sammenlægningen af valutaeserver i Den Europæiske Centralbank eller overholde dennes retningslinjer og instrukser. Deres centralbanker vil imidlertid skulle være uafhængige og have prisstabilitet som mål. Endelig skal alle medlemsstater behandle deres valutakurspolitik som et anliggende af fælles interesse, og de nye medlemsstater kan forventes at deltage i den nye valutakursmekanisme, der knytter deres valutaer til euroen.

Under indhentningsprocessen i overgangsøkonomierne kan det ikke undgås, at der sker en afvejning mellem valutakursstabilitet og prisstabilitet. Valutakursstabilitet og tabet af

kursinstrumentet kan derfor medføre for store begrænsninger for nogle af de nye medlemsstater. Ligeledes kan det være nødvendigt at se nærmere på visse aspekter af liberaliseringen af kapitalbevægelser.

De nye medlemsstaters deltagelse i euro-zonen vil blive vurderet som for andre medlemmer, dvs. på grundlag af konvergenskriterierne i traktaten om Den Europæiske Union. Det skal imidlertid bemærkes, at disse kriterier ikke er tiltrædelseskriterier, og det kan være uhensigtsmæssigt for overgangsøkonomier tidligt at lægge vægt på konvergenskriterierne. I disse økonomier er begreber som langfristede rentesatser og budgetunderskud er endnu ikke fuldt sammenlignelige med disse begreber i mere udviklede markedsøkonomier.

Det er også vigtigt, at de nye medlemmer gennemfører de reformer, som er nødvendige for en stabilisering af deres økonomier på lang sigt. Selv som ikke-deltagende lande bør de tiltrædende lande kunne undgå forstyrrende bevægelser i de nominelle valutakurser og fejljusteringer; de skulle også kunne føre en disciplineret og ansvarlig pengepolitik, så prisstabilitetsmålet ikke bringes i fare.

Hvis de tiltrædende lande ikke opfylder kravene til ikke-deltagende medlemmer i den økonomiske og monetære union, kan det have konsekvenser, der vil bringe stabiliteten i euro-zonen og det indre markeds ordinære funktion i fare. Da de central- og østeuropæiske ansøgerlandes økonomiske vægt er lille i forhold til det nuværende EU, burde disse konsekvenser dog være begrænsede, omend risikoen for visse politiske spændinger ikke kan udelukkes (f.eks. hvis der forekommer ændringer i markedsandele mellem nye og gamle medlemmer).

Udvidelsen vil sandsynligvis ændre den institutionelle og økonomiske balance mellem deltagere og ikke-deltagere i euro-zonen, men virkningen på ØMU'ens dynamik bør være begrænset.

6. HORIZONTAL POLITIKKER

6.1. Socialpolitik

Fællesskabets socialpolitik omfatter en lang række emner: arbejdstageres leve- og arbejdsbetingelser, deres sundhed og sikkerhed, like muligheder for mænd og kvinder, dialog mellem arbejdsmarkedets parter, menneskelige ressourcer, beskæftigelse, social beskyttelse og social udelukkelse. Socialpolitikken er udarbejdet gennem en række instrumenter, herunder retlige bestemmelser, Den Europæiske Socialfond samt aktiviteter, der fokuserer på specifikke spørgsmål, f.eks. offentlig sundhed, fattigdom og handicappedes rolle. Et af hovedelementerne i den europæiske samfundsmodel er en social fremgang, der kendetegnes ved en balance mellem social retfærdighed og økonomisk effektivitet og sigter mod et højt beskæftigelses- og socialbeskyttelsesniveau, højere levestandard, bedre livskvalitet samt økonomisk og social samhørighed.

Ansøgerlandenes socialpolitik har en ganske anden historie og udvikling end socialpolitikken i Unionen. Sådanne politikker var højt udviklet på nogle områder under de tidligere regimer, men i forbindelse med overgangsprocessen i de senere år er der sket en betydelig forværring, og politikkerne er generelt ikke tilpasset markedsøkonomiske forhold. Disse landes gennemførelse af den gældende fællesskabsret og mere generelt af den europæiske sociale model vil blive påvirket af det store antal borgere med en levestandard langt under EU-gennemsnittet, af de akutte sociale problemer, af den lave effektivitet i offentlige forvaltninger samt af mangelfulde ordninger for forholdet mellem arbejdsmarkedets parter.

Socialpolitikken i en Union udvidet med flere lande med ovennævnte kendetegn vil skulle behandle deres akutte sociale problemer, herunder arbejdsløshed og spørgsmål vedrørende den offentlige sundhed. I såvel nye som gamle medlemmer kan der forekomme yderligere store sociale problemer fra de tilpasningsprocesser, der følger af udvidelsen (*se afsnit II.2 og II.3*). Disse tilpasninger vil nødvendiggøre betydelige investeringer i menneskelige ressourcer for at afhjælpe belastningen af den økonomiske og sociale samhørighed og kan udsætte Fællesskabets socialpolitikker og finansieringen heraf for pres. Der kan også blive tale om en genoptagelse af diskussionen om fællesskabsfondens rolle og funktion.

Gennemførelse af Fællesskabets regelværk vil kræve en betydelig finansiel og administrativ indsats fra ansøgerlandenes side, navnlig på området for *sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen*, men en for langsom eller utilstrækkelig gennemførelse kan undergrave fællesskabsrettens enhedskarakter og forstyrre det indre markeds funktion. Langsigtede udviklingsstrategier baseret på konkurrencemæssige fordele af lave sundheds- og sikkerhedsstandarder vil ikke kunne accepteres i Unionen. Det samme er tilfældet på området for *lige behandling af mænd og kvinder*, hvor der dog ikke kan opstå så alvorlige problemer, da der allerede findes en tilstrækkelig lovgivning, hvis håndhævelse dog hæmmes alvorligt af den ulige måde, hvorpå de nuværende økonomiske vanskeligheder påvirker mænd og kvinder. Endelig gælder dette også for *dialogen mellem arbejdsmarkedets parter og arbejdslovgivningen*, hvor en tilpasning ofte hæmmes af en manglende eller dårlig udvikling af arbejdsgiver- og

arbejdstagerorganisationer og af visse regeringers modvilje mod at acceptere en autonom rolle for arbejdsmarkedets partnere, især fagforeningerne.

Udvidelsen indebærer en risiko for, at støtten til en bred socialpolitik kan blive mindre i Unionen som helhed, navnlig hvis de tiltrædende landes gennemførelse af fællesskabsretten er mangelfuld. En yderligere udvikling af Fællesskabets politikker (lige muligheder for kvinder, arbejdsmarkedslovgivning, samordning af sociale sikringsordninger) kan blive hæmmet, især hvor beslutninger kræver enstemmighed. Opnåelsen af målene i henstillinger om social beskyttelse kan blive forsinket. På den anden side vil udvidelsen uundgåeligt fremhæve betydningen for Unionen af den sociale kohæsion og derfor af socialpolitikken. På lang sigt vil de nye medlemsstater sandsynligvis støtte politikker og principper, som er afgørende for deres befolkningers udvikling.

6.2. Miljøet

Den nuværende fællesskabspolitik har forladt den oprindelige reaktionsbaserede holdning til miljøspørgsmål og tilstræber nu bæredygtighed baseret på inddragelse af miljøet i sektorpolitikkerne og en ændring af den sociale og økonomiske adfærd gennem anvendelse af en bredere vifte af instrumenter samt ved at fremme princippet om fælles ansvarlighed. Ændringen fra "begrænsning af forurening" til "forureningsforvaltning" kræver også en dybtgående forskning og politisk samarbejde.

Ansøgerlandene har generelt mere presserende miljøproblemer end de 15 nuværende EU-lande, navnlig vedrørende vand- og luftforurening og behandling af affald. I visse højt industrialiserede egne har beskadigelsen af miljøet ført til alvorlige skader og virkninger på menneskers sundhed. De fleste af disse problemer er en arv fra fortiden (utilstrækkelig kontrol med udledninger og affald fra industrien, for lave energipriser), men nogle er blevet forværret under den hurtige overgangsproces. De central- og østeuropæiske landes indsats på miljøområdet sker som regel ved "rørets afslutning", mens EU er gået ind i en fase, hvor målet er at afhjælpe virkningerne af spredte og svært kontrollerbare kilder i sektorer som landbrug, transport, energi, turisme og specifikke erhvervsgrøner.

Den igangværende tilpasning til markedsøkonomiske principper har allerede ført til, at mange af de mest energikrævende og forurenende anlæg er blevet lukket eller moderniseret, og en tilpasning til verdensmarkedspriser på energi vil yderligere fremskynde denne tendens. Ansøgerlandene i Central- og Østeuropa forsøger allerede nu at løse deres miljøproblemer med bistand fra EU og andre internationale donorer. En yderligere betydelig indsats i før-tiltrædelsesfasen burde mindske den faktiske kløft i beskyttelsesniveauet. Det er dog sandsynligt, at der vil være betydelige forskelle i en længere periode.

Hvis ansøgerlandene hurtigt skal gøre fremskridt i retning af en tilpasning til EU's miljølovgivning (navnlig inden for vand- og energirelaterede områder) forekommer det uomgængeligt nødvendigt med en meget omfattende indsats, herunder betydelig faglig og finansiel bistand fra EU. Der vil også være behov for investeringer til at behandle problemer, der har direkte sundhedsmæssige konsekvenser for befolkningen, samt for at forbedre forhold, der vedrører tidligere skader på miljøet (forurenede jord, farligt affald osv.). De fleste presserende industrielt relaterede miljøproblemer bør især behandles gennem en modernisering af fremstillingsteknologien. Skønt hovedparten af finansieringen her må komme fra private kilder, kan det blive nødvendigt med en

betydelig finansiering fra Unionen, navnlig i en indledende periode præget af underudviklede kapitalmarkeder og mangel på fuldt omkostningsbaserede takster.

I betragtning af de betydeligt højere marginale miljøfordele af investeringer i de tiltrædende lande sammenlignet med det nuværende EU bør det medføre større sociale fordele og derved en bedre beskyttelse for alle europæiske borgere at koncentrere investeringerne i miljøinfrastrukturer i denne del af kontinentet. Faktisk fremgår det nu, at investeringer i visse central- og østeuropæiske lande med henblik på at løse grænseoverskridende problemer vil føre til besparelser for EU i forhold til, hvad det vil koste at forsøge at løse disse problemer i de nuværende medlemsstater. De investeringer, som er nødvendige for at forbedre beskyttelsen af miljøet i de nye medlemsstater, kan desuden skabe betydelige markeder for EU-erhvervsgrene i miljøsektoren og andre sektorer; dette kan igen forbedre deres konkurrencemæssige stilling på de hastigt voksende verdensmarkeder for højteknologiske varer. På den anden side kan få en indadskuende virkning på Fællesskabets miljøpolitik, hvis nye medlemmers problemer i en længerevarende periode modtager omfattende finansiering og opmærksomhed; medlemsstaternes regeringer kan finde det vanskeligere at påtage sig bredere internationale byrder til fremme af en bæredygtig udvikling (f.eks. vedrørende globale spørgsmål såsom drivhusgasser og ozonnedbrydende stoffer). Dette vil påvirke Unionens politiske stilling på verdensplan og må forhindres.

Hvis kløften mellem nye og gamle medlemmer vedbliver med at bestå i lang tid efter tiltrædelsen, vil det være en belastning for en udvidet Unions samhørighed og forstyrre konkurrencen på det indre marked. Som i socialpolitikken vil nationale langsigtede udviklingsstrategier baseret på de konkurrencemæssige fordele ved lave miljøstandarder ikke kunne accepteres i Unionen. En gradvis men støt harmoniseringsproces, der allerede indledes før tiltrædelsen, forekommer mest hensigtsmæssig. Udvidelse med lande med lavere miljøstandarder kan også påvirke Unionens evne til i et tilfredsstillende tempo løbende at udarbejde højere standarder. Samtidig vil det imidlertid sandsynligvis yderligere styrke en mere fleksibel holdning til EU's miljølovgivning med kraftigere vægt på gennemførelse og håndhævelse af vedtaget lovgivning.

Ansøgerlandene har imidlertid undertiden forskellige, men alligevel effektive fremgangsmåder over for bestemte miljøspørgsmål. Dette kan berige EU's fremtidige politiske orientering og lovgivning. Især har mange ansøgerlande en tradition for at bevare biodiversiteten og fremme naturbevarelse. Det vil være vigtigt at sikre, at politikkerne på disse områder opretholdes.

6.3. Forbrugerpolitik

Den gældende fællesskabsret omfatter beskyttelse af forbrugernes økonomiske interesser (herunder kontrol af misvisende annoncering og anden uhæderlig kommerciel praksis), forbrugernes sikkerhed og sundhed, forbrugeroplysning og -undervisning, forbrugerrepræsentation og forbrugernes adgang til retfærdighed. Den består hovedsagelig af direktiver om et mindste mål af harmonisering. Fællesskabsretten er under udvikling, og en række nye direktivforslag befinder sig på forskellige stadier af beslutningsprocessen. I de kommende år kan der forventes en øget opmærksomhed om levnedsmidler.

De central- og østeuropæiske ansøgerlandes markedsøkonomier er på forskellige udviklingstrin og har derfor i forskellig grad forbrugsmønstre svarende til dem, der

gælder i EU-landene. Stort set ligger de central- og østeuropæiske lande langt bagefter EU med hensyn til at sikre forbrugerne effektivt, navnlig mod problemer der er skabt af det nye økonomiske system. Dette gælder de fleste områder, som er omfattet af Fællesskabets forbrugerpolitik.

I et antal tilfælde har ansøgerlandene en forholdsvis avanceret forbrugerlovgivning, men denne mangler ofte den præcision, der er nødvendig for en effektiv gennemførelse. På nogle områder (reklame, produktansvar, produktsikkerhed) yder nogle ansøgerlandes lovgivning endog en bedre forbrugerbeskyttelse end lovgivningen i EU. Generelt er det vigtigste problem i ansøgerlandene dog mangelen på strukturer, som er tilstrækkelige til at sikre en effektiv gennemførelse af EU-lovgivningen: forbrugerbevægelsens svaghed, utilstrækkelige administrative midler til at gennemføre nødvendige markedskontroller (f.eks. af farlige varer) osv. Det er også en vigtig forskel, at de central- og østeuropæiske lande gerne fokuserer på en forudgående kontrol af varer, før de markedsføres, mens EU-lovgivningen anvender efterfølgende kontroller. Fællesskabsrettens forventede udvikling vil sandsynligvis øge tilpasningsproblemerne.

Udvidelsen bør få positive følger for forbrugerne i EU, f.eks. ved at øge tilstrømningen af varer og tjenesteydelser og derved forbrugernes valgmuligheder samt ved stort set at forbedre beskyttelsesniveauet for borgerne i de nye medlemsstater.

Forbrugerpolitikken på fællesskabsplan samt arbejdet for en tilnærmelse af de nationale lovgivninger må styrkes, da ulighederne mellem medlemsstaterne generelt vil øges. Politikker og lovgivningsmæssige teknikker må i sidste ende tilpasses, så de bedre dækker de særlige forhold i de nye medlemsstater, og dette kan omfatte overvejelser om udtrykket "et højt forbrugerbeskyttelsesniveau", der er nedfældet i traktaten. Udvidelsen vil gøre det nødvendigt at tildele flere midler til oplysning og undervisning af forbrugerne, adgang til domstole, forbrugerorganisationers udvikling og aktiviteter samt oprettelse af nye former for partnerskab og samarbejde såvel mellem de nye medlemsstater indbyrdes som mellem disse lande og de nuværende medlemsstater.

Det vil være et afgørende led i tilpasningsprocessen at sikre, at fællesskabslovgivningen i praksis gennemføres. Uden effektive kontrolstrukturer og en tilstrækkelig forretningsmoral på forbrugerbeskyttelsesområdet vil de nye medlemsstater risikere at blive leveringssted for usikre eller på anden vis "tvivlsomme" varer og tjenesteydelser med alvorlige følger for borgere i hele den udvidede Union. De kan også blive hjemsted for firmaer, der vil misbruge det indre markeds friheder og anvende en aggressiv og misvisende kommerciel adfærd i hele Unionen. Overgangen fra et system med forudgående kontrol til et system med efterfølgende kontrol kan have en midlertidig negativ virkning på forbrugerbeskyttelsesniveauet i de nye medlemsstater. Det er også usikkert, om firmaer i de tiltrædende lande vil udøve samme mål af selvjustits som i EU.

6.4. Videnskab, forskning og udvikling

Forsknings- og udviklingsaktiviteter på fællesskabsplan som muliggjort af traktaten og rammeprogrammet sigter mod at forbedre det europæiske erhvervslivs konkurrencedygtighed og livskvaliteten samt støtte en bæredygtig udvikling, beskyttelsen af miljøet, en bæredygtig udvikling for transportsystemet og andre fælles politikker. Det femte rammeprogram for perioden 1998-2002 er ved at blive vedtaget.

Skønt de central- og østeuropæiske ansøgerlande havde forholdsvis omfattende forsknings- og udviklingsaktiviteter under det tidligere system, skete der et kraftigt fald i forsknings- og udviklingsressourcerne i overgangsperioden. Denne tendens er på det seneste vendt, især i de mest udviklede lande. De fleste indikatorer for forsknings- og udviklingsaktiviteter samt videnskabelige og teknologiske aktiviteter er dog stadig lave i forhold til de fleste EU-lande, og disse aktiviteter er endnu ikke i tilstrækkelig grad tilpasset moderne markedsøkonomiske samfunds behov: forskning og udvikling figurerer ikke særlig højt blandt ansøgerlandenes prioriteter, der er for mange forskere, og der er mangel på forskningslaboratorier i det private erhvervsliv.

Fællesskabets forsknings- og udviklingsprogrammer er blevet åbnet for central- og østeuropæiske landes deltagelse inden for rammerne af før-tiltrædelsesstrategien, og Fællesskabet yder også en begrænset finansiell støtte. Nogle ansøgerlande er allerede rede til at spille en aktiv rolle i europæiske forsknings- og udviklingsaktiviteter og tildele de nødvendige midler hertil, men i de fleste lande findes der fortsat finansielle og organisatoriske begrænsninger. Reformen inden for videnskab og teknologi er nært forbundet med vilkårene i de bredere rammer (privatisering, reformer af finans-, skatte- og banksystemerne). Der må gøres en yderligere indsats for at tilpasse standarder og patentordninger samt fremme industriel forskning og innovation (især i små og mellemstore virksomheder) samt overførsel af teknologi.

Udvidelsen vil øge Unionens videnskabelige potentiale. Der kan forventes nye og originale fremgangsmåder fra et nærmere samarbejde med videnskabsmænd i tiltrædende lande med en høj forskningsmæssig standard. Ansøgerlandenes eksisterende videnskabelige forbindelser med Rusland og andre nye uafhængige stater kan gavne Unionen som helhed ved at øge samarbejdsmulighederne.

Ved tiltrædelsen vil de central- og østeuropæiske lande deltage i alle forsknings- og udviklingspolitiske beslutninger og vil påvirke den politiske holdning på dette område. Der kan opstå problemer, hvis nye medlemmer ikke deltager i - og derfor ikke drager fordel af - fællesskabsprogrammer i et omfang, der svarer til deres fastsatte BNP-baserede finansielle bidrag til disse programmer. For at sikre konkurrenceevnen på enhedsmarkedet og afspejle de nye medlemmers behov i programmerne skal der foretages ændringer af forskningsprioriteter og visse videnskabelige og teknologiske ordninger. Sådanne ændringer må ikke have en negativ indvirkning på fremskredne aktiviteter med andre partnere. En tilpasning kan bedst foretages ved gradvist og før tiltrædelsen at inddrage de central- og østeuropæiske lande i beslutningsprocessen vedrørende forskning og udvikling. Efter tiltrædelsen kan strukturfondsstøtte til forsknings- og udviklingsområdet også lette nye medlemmers tilpasning.

6.5. Informationssamfundet

Udvidelsen nærmer sig på et tidspunkt, hvor de vesteuropæiske økonomier hastigt udsættes for faktiske og potentielle ændringer, der delvist udspringer af de kombinerende egenskaber ved informations- og kommunikationsteknologier (IKT). Fællesskabet har taget hensyn til dette ved iværksætte en *handlingsplan for informationssamfundet*, der samordner konsekvenserne af ændringerne for alle sektorer, nemlig forskning og udvikling, telekommunikation, uddannelse, den audiovisuelle sektor, intellektuel ejendomsret, datasikkerhed og beskyttelse af privatlivets fred, elektronisk handel osv. I løbet af de kommende år vil denne plan sandsynligvis give anledning til vigtige nye fællesskabslove. Handlingsplanen gennemføres på grundlag af en række meddelelser fra

Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet og grønbogen "Liv og arbejde i informationssamfundet: Mennesket i centrum".

I de central- og østeuropæiske lande var de fleste økonomiske sektorer indtil for nylig stort set afsondret fra nye informations- og kommunikationsteknologiers indflydelse. De offentlige informationssektorer var nøje kontrolleret og stærkt underudviklede. Desuden skabte den økonomiske nedgang en ond cirkel, hvori lav efterspørgsel og manglende infrastrukturer styrkede hinanden. I de seneste fem år er der imidlertid sket en bemærkelsesværdig stigning i de beløb, der bruges på informations- og kommunikationsteknologier. De central- og østeuropæiske lande råder imidlertid stadig kun over telekommunikation i et omfang svarende til ca. 40% af niveauet i Unionen, og kvaliteten er dårligere. For internetværtscomputere (dvs. maskiner, som tilvejebringer en tjenesteydelse for andre) er tallet omkring 20% af niveauet i EU. De central- og østeuropæiske landes regeringer viser stor interesse i informationssamfundet og dets implikationer for deres beslutningstagning.

De muligheder, der tilbydes af IKT, vil formentlig forekomme endnu mere betydningsfulde i de central- og østeuropæiske lande end i EU, da de er nært forbundet med såvel de igangværende økonomiske reformer som den øgede kommunikationsfrihed som følge af liberaliseringsprocessen. Forbruget i den seneste tid tyder på, at disse lande udgør et af de største potentielle IKT-markeder i verden. Med deres højt uddannede befolkninger kan de central- og østeuropæiske lande tænkes at blive ledende inden for visse informations- og kommunikationsteknologiske anvendelsesområder.

Udvidelsen vil således øge EU's samlede interesse i IKT med positive følger for dermed forbundne politikker. Samtidig er der behov for foranstaltninger, der aktivt kan sikre, at de central- og østeuropæiske lande virkelig kan integreres i informationssamfundet: støtte til udviklingen af avancerede infrastrukturer, fremme af private investeringer gennem afskaffelse af forhindringer i form af regler, fremme af deltagelse i tjenesteydelsesnet, bistand til datamatisering af industri, handel, administration og undervisning samt gennemførelse af bevidsthedsskabende aktioner vedrørende effektiv anvendelse af IKT. EU's og de central- og østeuropæiske landes handlingsplan for informationssamfundet indeholder mange projekter af denne art. Konkrete foranstaltninger, der skal bistå de central- og østeuropæiske lande med at tilslutte sig informationssamfundet i EU, er allerede blevet fremmet, især gennem ministermøderne mellem EU og de central- og østeuropæiske lande i 1995 og 1996.

6.6. Kultur, uddannelse og ungdomsanliggender

I overensstemmelse med EF-traktaten skal Fællesskabet bidrage til, at medlemsstaternes kulturer kan udfolde sig, idet det respekterer den nationale og regionale mangfoldighed og samtidig fremhæver den fælles kulturarv. Fællesskabet skal også bidrage til udviklingen af et højt uddannelsesniveau og iværksætte en erhvervsuddannelsespolitik med fuld respekt for, at ansvaret for indholdet og tilrettelæggelsen af undervisningen samt dennes kulturelle og sproglige mangfoldighed ligger hos medlemsstaterne. Fællesskabets aktiviteter på disse områder gennemføres med respekt for nærhedsprincippet og skal opmuntre til samarbejde mellem medlemsstaterne og om nødvendigt støtte og supplere deres indsats på visse områder (f.eks. med programmer som SOCRATES, LEONARDO DA VINCI, Ungdom for Europa og KALEJDOSKOP).

Desuden går en betydelig del af Fællesskabets strukturfondsmidler til uddannelses- og erhvervsuddannelsesaktiviteter.

Generelt har uddannelser og især højere uddannelser et ret højt niveau i ansøgerlandene, skønt langvarige budgetnedskæringer har haft alvorlige negative følger. Erhvervsuddannelserne og ungdomspolitikkerne skal moderniseres og tilpasses kraftigt for at kunne leve op til de krav, der stilles i demokratiske samfund med markedsøkonomi.

Udvidelsen vil øge såvel mangfoldigheden som den fælles arv for Den Europæiske Unions kulturer og derved udvide anvendelsesområdet for Fællesskabets kulturpolitik. De tiltrædende landes deltagelse i Fællesskabets kulturelle, uddannelsesmæssige og erhvervsuddannelsesmæssige aktiviteter vil bidrage til at skabe tættere forbindelser med disse lande og vil øge erfaringerne for alle involverede parter.

Da det er frivilligt for borgere, firmaer og institutioner i EU's medlemsstater at deltage i fællesskabsprogrammer, bør udvidelsen ikke skabe særlige problemer, og det forekommer ikke nødvendigt med overgangsforanstaltninger. De nye medlemsstater vil have værdifulde erfaringer fra deres deltagelse i programmerne i forbindelse med før-tiltrædelsesstrategien. Da der er betydelig afstand mellem disse landes samlede velstand på den ene side og deres potentiale og behov på undervisnings-, uddannelses- og kulturområdet på den anden side, er det sandsynligt, at de vil kunne få mere ud af programmerne, end de bidrager med. Da de finansielle ressourcer ikke stiger proportionalt, kan dette føre til en vis udvanding eller afmatning i intensiteten af aktiviteter, der i øjeblikket gennemføres i Unionen. Efter tiltrædelsen er det endvidere sandsynligt, at de central- og østeuropæiske lande vil trække på betydelige beløb fra strukturfondene til modernisering og tilpasning af deres undervisnings- og uddannelsessystemer.

7. SEKTORPOLITIKKER

7.1. Transport

Fællesskabets transportpolitik vedrører på nuværende tidspunkt anvendelsen af det indre marked på sektoren, harmonisering af konkurrencebetingelserne samt udvikling af infrastrukturprojekter, der bidrager til transeuropæiske net. Den fremtidige udvikling vil sigte mod at opnå bæredygtig mobilitet og tillade den bedst mulige anvendelse af bestående og planlagte transportressourcer. Politikker og initiativer vil stræbe efter at forbedre transporttjenesternes kvalitet og det indre markeds funktion samt opnå en omkostningsfordeling baseret på realomkostningsfordele. De vil endvidere sigte mod at udbygge den eksterne dimension ved at forbedre transportforbindelserne med tredjelande og fremme EU-erhvervsdrivendes adgang til andre transportmarkeder.

Til trods for den seneste udvikling i ansøgerlandene er der fortsat betydelig afstand og også andre forskelle mellem deres og EU's transportsektors udviklingstrin: transportbehovenes størrelse og særtræk samt tilstedeværelsen af investeringsmidler afspejler en lavere økonomisk udvikling; med hensyn til transportmidler var andre transportformer end vejtransport tidligere fremherskende, men vejtransport vinder nu hastigt frem, hvilket er i modstrid med den politik, Unionen søger at udvikle; transportflådernes kvalitet er forbedret, men lever generelt ikke op til EU's standarder, især på sikkerheds- og miljøområdet; der mangler fortsat infrastrukturforbindelser, især mellem EU og ansøgerlandene. Markedernes struktur og herunder de resterende statsmonopolers betydelige rolle på vejtransportområdet, transportselskabers retlige status, den nuværende afstand mellem EU's sikkerhedskrav og de eksisterende forhold i ansøgerlandene samt store forskelle i beskatningsordningerne for vejtransport afspejler ofte, at overgangsprocessen endnu ikke er afsluttet. Der er mangel på tilstrækkeligt uddannet og motiveret personale til effektivt at forvalte anvendelsen af fælles transportregler, og transportstatistikkerne er ofte mangelfulde.

Det påtrængende behov for at udvikle og forbedre *transportinfrastrukturen* er allerede åbenbart, navnlig for veje, kombineret jernbane- og vejtransport og lufthavne; dette behov vil vokse med den forventede kraftige transportstigning. Der vil med tiden blive behov for store investeringer i alle transportformer og navnlig i former, der benyttes af transeuropæisk trafik. Dette vil medføre byrder for de relevante fællesskabspolitikker. Uden sådanne investeringer er det sandsynligt, at der vil opstå alvorlige trafikale flaskehalsproblemer, der vil påvirke Unionens overordnede trafik og politikker. I betragtning af stigningen i trafikstrømme som følge af gennemførelsen af Europaaftalerne og den lange gennemførelsestid for infrastrukturarbejder bør disse problemer behandles allerede før tiltrædelsen, idet forbedringer af grænseovergangsfaciliteter bør tillægges særlig vægt.

Ansøgerlandene vil have problemer i forbindelse med gennemførelsen af den gældende fællesskabsret for *sociale, sikkerhedsmæssige og andre tekniske krav* (for alle transportformer) samt adgang til markedet og erhvervet (især inden for vejtransport, men også i mindre grad luft- og jernbanetransport). Den planlagte udvikling af Fællesskabets regelværk på disse områder i de kommende år vil sandsynligvis forværre disse problemer. Tilpasningen vil være langvarig og omkostningskrævende, navnlig da den

sandsynligvis vil indebære omfattende fornyelse og omstrukturering af transportflåder og infrastruktur. Gennemførelsen vil ske hurtigere for internationale end for nationale tjenester. For at undgå en for stor belastning af transportsektorerne og de nye medlemsstaters økonomier bør der gradvist indføres foranstaltninger til at sikre en overholdelse, helst trinvis allerede før tiltrædelsen og forbundet med åbningen af markederne (skønt der på lufttransportområdet må sikres fuld adgang til markedet inden tiltrædelsestidspunktet, og harmoniseringsprocessen må ikke hindre opnåelsen af dette mål). Hvis de nødvendige foranstaltninger ikke træffes allerede før tiltrædelsen, kan dette bringe det indre markeds normale funktion i fare, medføre vanskelige valg ved tiltrædelsen og forsinke udviklingen af den fælles transportpolitik væsentligt.

Udvidelsen kan skabe tilpasningsproblemer i både nye og gamle medlemmers transportsektorer, som igen kan føre til politisk pres, især fra EU's transportsektor og fra regioner med tung transittrafik. Et sådant pres vil kun øges, hvis de nye medlemmer ikke allerede fra tiltrædelsen effektivt overholder sikkerhedsmæssige, sociale og tekniske krav.

Når den gældende fællesskabsret er blevet gennemført, kan udvidelsen blive en tilskyndelse til udvikling af den fælles transportpolitik, da afskaffelsen af grænser i et større område uundgåeligt vil være stimulerende for transportsektoren. Samtidig vil dette sandsynligvis også skabe behov for omstrukturering, enten som en direkte konsekvens (f.eks. jernbanetransport) eller som følge af en vis overkapacitet (f.eks. indre vandveje, lufttransport). Infrastrukturudvikling og nyudstyring af transportsektoren i de nye medlemsstater bør skabe reelle muligheder for bygge- og anlægsgeselskaber og dermed forbundne industrier samt for producenter af transportudstyr.

7.2. Energi

EU's energipolitik er udformet i henhold til forskellige bestemmelser i traktaterne (EU, EF, EKSF og Euratom). EKSF-traktaten udløber i 2002, og man er begyndt at overveje konsekvenserne heraf. EU's vigtigste energipolitiske mål som udtrykt i Kommissionens hvidbog, "En energipolitik for Den Europæiske Union" (december 1995), omfatter forbedring af konkurrenceevnen (med forbindelse med det indre marked og markedsbaserede priser), forsyningssikkerhed for energi og beskyttelse af miljøet. Centrale elementer i Fællesskabets energilovgivning omfatter traktatbestemmelser og sekundær lovgivning, navnlig vedrørende konkurrence og statsstøtte, det indre energimarked (herunder direktiver vedrørende elektricitet, prisen, gennemsigtighed, transit for gas og elektricitet, kulbrintetilladelser samt nødforanstaltninger, herunder forpligtelsen til at opretholde sikkerhedslagre osv.), atomenergi samt effektiv energiudnyttelse og miljøregler. Udviklingen af transeuropæiske net og støtte til forskning og udvikling vedrørende energi er andre vigtige elementer i energipolitikken. Den igangværende udvikling omfatter en harmonisering af gassektoren, regler for effektiv energiudnyttelse samt bilolieprogrammet.

På atomenergiområdet har den gældende fællesskabsret udviklet sig betydeligt fra den oprindelige Euratom-traktat til en ramme af retlige og politiske instrumenter, herunder internationale aftaler. I øjeblikket behandler fællesskabsretten spørgsmål om sundhed og sikkerhed, herunder strålingsbeskyttelse, nukleare installationers sikkerhed, behandling af radioaktivt affald; investeringer, herunder Euratoms finansielle instrumenter; fremme af

forskning, det fælles nukleare marked, forsyninger, sikkerhedsforanstaltninger og internationale forbindelser.

Energisektoren er på grund af sin strategiske betydning og sin status som produktionsfaktor for industrien af afgørende betydning for de central- og østeuropæiske landes økonomiske (og sociale) omstrukturering. De central- og østeuropæiske ansøgerlande er ligesom EU nettoimportører af energi, selv om nogle af dem har betydelige energiressourcer (f.eks. kul i Polen, olie i Rumænien osv.). En række af disse lande er stærkt afhængige af atomkraft. Der er imidlertid vigtige forskelle mellem disse landes og EU-landenes energisektor, sædvanligvis forbundet med nedarvede problemer: stor afhængighed af Rusland og andre nye uafhængige stater med hensyn til olie, gas, nuklear teknologi, fremstilling og raffinering af brændsel, og til en vis grad en lav effektivitet i fremstillingen, distributionen og forbruget af uran på grund af ikke-markedsstyrede priser, forældede teknologier samt manglende investeringer og passende retlige og regulatoriske rammer. Der er desuden tale om alvorlige skader på miljøet samt problemer med nuklear sikkerhed og behandling af nukleart affald og brugt brændsel.

Det vil være nødvendigt med meget betydelige investeringer i ansøgerlandenes energisektorer til udvikling af net, bedre nuklear sikkerhed (gennem forbedring af bestående atomkraftværker eller bygning af nye), bortskaffelse af nukleart affald, en mere effektiv energiudnyttelse, gennemførelse af miljøstandarder (herunder tilpasning af raffinaderier, kraftværker og kulsektoren), opbygning af sikkerhedslagre af olie og konstruktion af oplagringsfaciliteter for gas, omstrukturering af elektricitets- og gassektoren samt behandling af de sociale og regionale følger af lukningen af kul-, olieskifer- og uranminer. Hovedparten af investeringerne må komme fra den private sektor samt fra nationale og internationale offentlige kilder. Det er derfor nødvendigt med et politisk og økonomisk klima i ansøgerlandene, der begunstiger investeringer. EU vil imidlertid også skulle bidrage til indsatsen, såvel før som efter tiltrædelsen. Investeringer i ansøgerlandene vil øge efterspørgselen i de energirelaterede erhvervsgrene i Fællesskabet.

Mangelen på tilstrækkelige midler kan f.eks. gøre det besværligt for visse ansøgerlande rettidigt at sikre en effektiv energiudnyttelse (f.eks. minimumsstandarder for effektivitet, mærkning af apparater) og indføre miljøstandarder (standarder for brændselkvalitet) og kan derved hæmme det indre markeds normale funktion efter tiltrædelsen. Dette kan også forsinke opfyldelsen af krav til olielagre, som er vigtige på grund af deres direkte forbindelse med princippet om EU-solidaritet i tilfælde af kriser. Omstruktureringen af sektoren for fast brændsel i mange lande kan føre til problemer i forbindelse med statsstøtte. Endelig kan mangelen på tilstrækkelige systemer til indhentning af energioplysninger i de tiltrædende lande også skabe problemer for EU's energipolitik.

Nogle ansøgerlandes problemer med *nuklear sikkerhed* giver anledning til alvorlig bekymring i EU, også uafhængigt af udvidelsen, og bør behandles hurtigt og effektivt. Det er afgørende, at der findes løsninger (herunder om nødvendigt lukning) på disse spørgsmål i overensstemmelse med den gældende fællesskabsret på det nukleare område, og at der etableres en "nuklear sikkerhedskultur" som i den vestlige verden så hurtigt som muligt og også før tiltrædelsen. Den offentlige mening vil sandsynligvis være stadig mere optaget af nuklear sikkerhed på grund af problemer på nogle atomkraftværker i de tiltrædende lande, og dette kan påvirke vigtige fællesskabspolitiske udviklinger på dette område.

Ansøgerlandene er allerede begyndt at afhjælpe manglerne i deres energisektorer og tilpasse deres politikker til fællesskabsretten, men resultaterne er forskellige fra land til land. Europaaftalerne, hvidbogen, åbningen af fællesskabsprogrammer i denne sektor samt Det Europæiske Energicharter tilvejebringer vigtige rammer for disse bestræbelser. Disse problemer bør i videst muligt omfang behandles i perioden forud for tiltrædelsen. I alle tilfælde bør der sikres en støt og hurtig udvikling mod fuld gennemførelse af Fællesskabets standarder og regler. Generelt forventes der ingen større vanskeligheder for energisektoren under udvidelsesprocessen, selv om den nukleare sektor (og navnlig sikkerhedsmæssige bekymringer i visse lande, f.eks. Litauen og Bulgarien) bestemt vil være et vigtigt spørgsmål.

EU's fremtidige energipolitikker må tage hensyn til og behandle realiteterne i en udvidet Union, dvs. øget afhængighed af Rusland, vigtige nukleare sikkerhedsproblemer, omkostningerne ved en mere effektiv energianvendelse, miljøproblemer, forsyningssikkerhed samt sociale og regionale konsekvenser af den nødvendige omstrukturering. Det kan vise sig nødvendigt at øge brugen af Euratom-lån og hæve lånelofterne. Det kan også blive nødvendigt at gribe ind i henhold til strukturpolitikkerne. Virkeliggørelsen af det indre energimarked kan vise sig vanskeligere i en udvidet Union.

Udvidelsen vil også være ledsaget af fordele i energisektoren: forbedrede forbindelser med EU's leverandører (Rusland, Centralasien, Mellemøsten) og inddragelse i Unionen af store dele af vigtige transitruer (f.eks. rørledninger i Slovakiet osv.), samvirke i energiforskningen og den teknologiske udvikling. De nye medlemsstaters opfyldelse af EU's standarder vil forbedre den rationelle energianvendelse og miljøets situation på europæisk plan og bør også tilvejebringe markeder for energiindustrien. Øget stabilitet i energileverancerne har positive følger for freden og sikkerheden i regionen.

7.3. Industri

EU's industripolitik søger at øge fællesskabsindustriens konkurrencedygtighed og derved hæve levestandarden og sikre et højt beskæftigelsesniveau. Fællesskabets aktiviteter sigter mod at fremskynde tilpasningen til strukturelle ændringer, fremme vilkår der begunstiger initiativ, udvikling af virksomheder i Fællesskabet og industrielt samarbejde, samt bedre at udnytte de industrielle muligheder i politikkerne for innovation, forskning og teknologisk udvikling. EU's industripolitik er af horisontal karakter. Sektormeddelelser sigter mod at indføre horisontale begreber i specifikke sektorer. EU's industripolitik følger af en forbindelse mellem instrumenter fra en række fællesskabspolitikker; den omfatter såvel instrumenter, der angår markedernes funktion (produktspecifikation og markedsadgang, handelspolitik, statsstøtte og konkurrencepolitik), som foranstaltninger, der vedrører industriens evne til at tilpasse sig ændringer (et stabilt makroøkonomisk miljø, teknologi, uddannelse osv.).

Industrien i ansøgerlandene har både stærke og svage sider: meget lave arbejdskraftomkostninger og et godt fagligt kvalifikationsniveau i en række sektorer (stål, keramik, glas, cement, mekanisk produktion) er dens vigtigste fordele. På den anden side omfatter problemerne en udstrakt overkapacitet i visse sektorer i forhold til en stadig utilstrækkelig efterspørgsel på hjemmemarkedet, et forældet produktionsapparat og manglende kendskab til moderne produktionsmetoder, hvilket fører til lav produktivitet og forurenende varer af dårlig kvalitet. Industriproduktionen i de central- og østeuropæiske lande er igen stigende efter et fald uden fortilfælde i årene 1990 til 1993.

I deres industripolitikker prioriterer ansøgerlandene bl.a. privatisering, investeringer, virksomhedsudvikling, produktivitet og jobskabelse. Der er indlysende behov for omfattende tilpasninger i sektorer som f.eks. stål, kemikalier, tekstiler, fødevarer, biler, skibsbygning og elektronik. Privatiseringen og omstruktureringen skrider frem i forskellige tempi, men er generelt langt fra afsluttet. Det offentliges evne til at føre en velkoordineret horisontal politik er begrænset, i hvert fald i nogle af ansøgerlandene.

Udvidelsen med Central- og Østeuropa bør gavne industrien i EU som følge af den forventede stigning i økonomiske aktiviteter (se afsnit II.2). En bedre ressourcefordeling vil styrke dens konkurrencedygtighed i den globale økonomi. Integrationen af de tiltrædende landes og de nuværende medlemsstaters industri vil være en vigtig fælles udfordring. I det mindste i en indledende periode vil brugen af de nye medlemsstater som produktionssteder med lavt omkostningsniveau for industrielle aktiviteter, der ikke med samme fordel kan foretages andre steder i unionen, være et afgørende spørgsmål. Under denne proces må der tages behørigt hensyn til sektorspecifikke og regionale tilpasningsproblemer i både nye og gamle medlemmer samt til nødvendigheden af, at de nye medlemsstater gradvist, men støt tilpasser sig til EU's miljømæssige og sociale standarder. Der foregår allerede nu en integration inden for rammerne af Europaaftalerne og før-tiltrædelsesstrategien; jo bedre disse rammer udnyttes, jo mindre smertelige vil problemerne blive ved tiltrædelsen. Industrielt samarbejde er et af de vigtigste midler til at opnå integration og afhjælpe sektorspecifikke problemer. Kontakterne mellem industrierne indbyrdes må fremmes stadig mere ved hjælp af de disponible instrumenter, herunder industristyrede programmer finansieret af EU.

Udvidelsen vil ikke ændre målene for EU's industripolitik; den vil snarere understrege denne politiks betydning. Den horisontale fremgangsmåde vil være til størst fordel for ansøgerlandene, der i almindelighed har lav konkurrencedygtighed, men kan komme under pres, da den politiske opmærksomhed sandsynligvis vil være henledt på sektorspecifikke og regionale aspekter. I forbindelse med industripolitikken forventes det, at de nye medlemslande vil have gennemført hele den gældende fællesskabsret ved afslutningen af enhver overgangsperiode. Den praktiske gennemførelse vil dog formodentlig kræve mere opmærksomhed, da de offentlige forvaltninger i nye medlemmer sandsynligvis i en længere periode vil have visse mangler. Spørgsmålet om modernisering af den offentlige forvaltnings rolle med hensyn til industrien, der fremhævedes i Kommissionens meddelelse om "En politik til forbedring af industriens konkurrenceevne i Den Europæiske Union" (1994), kan derfor meget vel blive vigtigere.

7.4. Telekommunikation

Målene for EU's telekommunikationspolitik er at harmonisere standarderne og vilkårene for udbydelse af tjenesteydelser samt liberalisere markederne for terminaler, tjenesteydelser og net. Markederne for offentlig taletelefoni og infrastruktur vil blive åbnet i 1998 med overgangsperioder frem til år 2000 for tre medlemsstater. Indførelsen af fuld konkurrence i sektoren vil blive ledsaget af regler for opretholdelse og udarbejdelse af universelle servicegarantier og andre harmoniseringsforanstaltninger (udstedelse af tilladelser, nummerering, databeskyttelse, forbundet telekommunikationsudstyr, konvergens).

De central- og østeuropæiske telekommunikationsnet har i årtier lidt under almindelig misrøgt, manglende investeringer, utilstrækkelig vedligeholdelse og manglende modernisering. De ligger derfor betydeligt under EU-standard. De offentlige operatører

er under pres for hurtigt at modernisere og udstrække deres net, forbedre telefonikvaliteten samt indføre nye tjenesteydelser. Hidtil har de faktiske investeringer dog ligget betydeligt under de anslåede behov. I de seneste år er der sket en vigtig liberalisering, skønt resultaterne har været mere svingende end i EU. Mobiltelefoni, datakommunikation og værdiforøgende tillægstjenester er allerede konkurrencedygtigt organiseret i de fleste ansøgerlande, for det meste med betydelig vestlig deltagelse.

Udvidelsen vil gavne Unionens telekommunikationssektor som helhed ved at skabe et større marked for varer og tjenesteydelser og ved, at de nye medlemsstater kan medvirke til at udbrede markedet yderligere.

Udvidelsen burde ikke have nogen mærkbar virkning på EU's politik vedrørende *liberalisering* af telekommunikationsmarkederne: de fleste ansøgerlande bør være i stand til at gennemføre den gældende fællesskabsret i perioden 2000-2003, og for de øvrige burde en rimelig yderligere frist være tilstrækkelig. Forberedelsen af udvidelsen kan også have en positiv virkning på Kommissionens bestræbelser for at fremskynde liberaliseringen af taletelefoni- og infrastrukturmarkedet samt harmonisere telekommunikationsreglerne. For så vidt angår *investeringer* kan der også i de kommende år forventes betydelige mangler. De større EU-operatørs evne til at investere i de central- og østeuropæiske lande vil være begrænset på grund af efterspørgselen på hjemmemarkederne, og finansieringen fra de internationale finansieringsinstitutioner kan ikke forventes at stige drastisk i den nærmeste fremtid. Efter udvidelsen vil der derfor være stor efterspørgsel efter finansiering fra Fællesskabet gennem TEN-telekommunikationsprogrammet og strukturpolitikkerne for at sikre kontinuiteten i moderniseringen af net og tjenester.

Unionen må tage hensyn til udvidelsen ved internationale forhandlinger i telekommunikationssektoren (*WTO/den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser - GATS*), da nogle ansøgerlande ikke deltager aktivt i disse forhandlinger, mens andres tilbud skal forbedres kraftigt for at være forenelige med Fællesskabets tilbud. Der er allerede gjort visse fremskridt på dette område.

7.5. Små og mellemstore virksomheder

Fællesskabets virksomhedspolitik sigter mod at fremme et klima, der er gunstigt for udviklingen af små og mellemstore virksomheder (SMV) i hele EU, forbedre europæiske SMV's konkurrencedygtighed og opmuntre deres "europæisering" og internationalisering. Virksomhedspolitikken i EU besluttet i høj grad i medlemsstaterne, og Fællesskabets supplerende rolle defineres og gennemføres gennem et flerårigt SMV-program (i øjeblikket det tredje flerårige program, der dækker tidsrummet 1997-2000). Fællesskabets regelværk er begrænset til henstillinger vedrørende specifikke områder (f.eks. forfaldne betalinger), skønt lovgivning i andre sektorer også påvirker små og mellemstore virksomheder (konkurrence, miljø, selskabslovgivning osv.). Fællesskabets strukturfonde yder en betydelig finansiel bistand til støtteordninger i EU.

Små og mellemstore virksomheder er en voksende sektor i overgangsprocessen i Central- og Østeuropa. De nye regeringer er begyndt at indse den politiske og økonomiske betydning af at støtte små og mellemstore virksomheder, og politikker med dette formål er blevet et betydeligt led i overgangsprocessen. Små og mellemstore virksomheder i ansøgerlandene tegner sig dog fortsat for en mindre del af BNP og beskæftigelsen end i EU. Til trods for betydelige fremskridt er de små og mellemstore virksomheder i

ansøgerlandene langt fra at have samme støtte og ressourcer som i EU, f.eks. med hensyn til støttetjenester, politisk koordination eller udvikling af passende retlige og regulatoriske rammer. Adgang til finansiering er fortsat et vigtigt flaskehalsproblem. Trods lave lønninger, utilstrækkelige sociale og miljømæssige standarder og et hyppigt engagement i den grå økonomi er ansøgerlandenes små og mellemstore virksomheder generelt ikke videre konkurrencedygtige på de internationale markeder, da de ikke i fuldt omfang er udsat for konkurrence.

EU-medlemskabet vil sandsynligvis føre til et betydeligt pres på mange små og mellemstore virksomheder i de nye medlemsstater ved at udsætte dem for international konkurrence. Dette kan have negative følger for beskæftigelsen. Problemet vil blive mindre alvorligt, hvis ansøgerlandene vedtager omfattende og effektive politikker, der kan støtte små og mellemstore virksomheders opståen og levedygtighed. Unionen må fokusere på at støtte små og mellemstore virksomheder i de nye medlemslande, både før og efter tiltrædelsen. Samtidig bør små og mellemstore virksomheder i Unionen drage fordel af den øgede økonomiske aktivitet, der forventes som følge af udvidelsen, både med hensyn til handels- og investeringsmuligheder.

Der forventes ingen væsentlige problemer med at integrere de tiltrædende lande i de relevante fællesskabspolitikker, som ikke burde påvirkes negativt. Fremtidige flerårige SMV-programmer vil skulle tage hensyn til de eventuelle specifikke behov hos små og mellemstore virksomheder i ansøgerlandene. De central- og østeuropæiske ansøgerlande deltager allerede på tilfredsstillende vis i nogle dele af igangværende SMV-programmer, og de har på nuværende tidspunkt mulighed for at deltage i det aktuelle (tredje) flerårige program i overensstemmelse med tillægsprotokollerne til Europaaf-talen om deltagelse i Fællesskabets programmer. Visse problemer i forbindelse med manglende erfaringer forventes løst inden tiltrædelsen. De eksisterende EU-politikker forudsætter imidlertid, at en række lovgivningsmæssige og organisatoriske forhold (f.eks. grundlæggende konkursregler, handelskamre osv.) i medlemsstaterne fungerer effektivt. Da mange af disse i øjeblikket ikke eksisterer i ansøgerlandene, vil det være tilrådeligt at vedblive med at sikre, at de udvikles, bl.a. gennem tilvejebringelse af fællesskabsfinansiering.

7.6. Den audiovisuelle politik

Fællesskabets audiovisuelle politik skal fremme tilvejebringelsen af audiovisuelle tjenesteydelser og disses fri bevægelighed i Unionen, udvikle en moderne europæisk kommunikationsinfrastruktur, fremme udviklingen af markedet for tv-programmer, øge produktionen af europæiske audiovisuelle værker og tilbyde arbejdspladser og nye udtryksmuligheder for professionelles kreativitet. Disse mål gennemføres ved hjælp af en række indbyrdes forbundne politiske initiativer, der omfatter såvel regulerende foranstaltninger (f.eks. direktivet om fjernsyn uden grænser) som finansielle støtteprogrammer (f.eks. MEDIA).

Radiospredningslovgivningen i nogle ansøgerlande afviger betydeligt fra standarden i Fællesskabet. Audiovisuelle sektorer i ansøgerlande er blevet ramt af de ugunstige økonomiske vilkår under overgangsprocessen og er i en række tilfælde næsten forsvundet.

Udvidelsen vil udstrække anvendelsesområdet for EU's audiovisuelle politik til nye områder og gavne hele sektoren, da markederne bliver større og mulighederne for stordriftsfordele øges. En tilnærmelse af radiospredningslovgivningen vil imidlertid være

nødvendig for at undgå eventuelle forstyrrelser af konkurrencen mellem sendere, der er etableret i nuværende og kommende medlemsstater. Dette må ske allerede i perioden forud for tiltrædelsen.

En yderligere åbning af nationale audiovisuelle sektorer for konkurrence kan forårsage flere problemer for nye medlemsstater ved tiltrædelsen. Det kan derfor være nødvendigt at indføje specifikke bestemmelser i finansielle støtteprogrammer for at tage hensyn til de særlige forhold i ansøgerlandene. Disse bestemmelser kan kræve en vis yderligere finansiering.

7.7. Fiskeri

Den fælles fiskeripolitik omfatter fælles markedsorganisationer, strukturpolitik, aftaler med tredjelande og forvaltning og bevarelse af fiskeressourcer i farvande under medlemsstaternes jurisdiktion og suverænitet. Den styres af de samme artikler i traktaten som den fælles landbrugspolitik og er et område, hvor Fællesskabet har enekompetence. Den fælles fiskeripolitik sigter mod at skabe en bæredygtig balance mellem de tilgængelige ressourcer og fællesskabsfiskeflådernes kapacitet samt forbedre fiskeforarbejdningsindustriens konkurrencedygtighed.

Syv af de ti ansøgerlande er kyststater, der grænser op til Østersøen, Adriaterhavet eller Sortehavet. Ligesom EU har ansøgerlandene alvorlige overkapacitetsproblemer. De vil også skulle løse spørgsmålet om deres fiskeflåders forældede tekniske tilstand samt om ændringer i deres firmaers retlige struktur i forbindelse med overgangsprocessen. I de seneste år har fiskerierhvervet i de fleste ansøgerlande været ramt af dyb krise.

Udvidelsen bør ikke give den fælles fiskeripolitik alvorlige problemer, og de nye medlemsstater skulle kunne gennemføre den uden vanskeligheder. Ikke desto mindre vil en effektiv gennemførelse af regelværket muligvis give problemer med hensyn til tilstrækkeligheden af visse ansøgerlandes specialiserede administrative strukturer, navnlig med hensyn til den nødvendige grundlæggende indsamling af oplysninger. Dette kan have visse følgevirkninger for den fælles fiskeripolitiks samlede funktion og forvaltning. I Østersøen vil integrationen af ansøgerlandene blive lettet af det samarbejde, der allerede foregår multilateralt i Den Internationale Østersøfiskerikommission og bilateralt inden for rammerne af fiskeriaftaler. Med hensyn til Sortehavet har Fællesskabet ikke nogen fiskeriaktiviteter dér, og den gældende fællesskabsret vil derfor skulle gennemføres. Da forurening er et af de vigtigste problemer i forbindelse med genskabelsen af fiskebestandene i Sortehavet, vil andre politikker end den fælles fiskeripolitik også blive inddraget på dette område.

Udvidelsen vil ikke øge Fællesskabets samlede fiskeressourcer væsentligt. Liberaliseringen af handelen bør ikke give de nuværende medlemsstaters fiskerisektor alvorlige problemer, og der kan opstå visse eksportmuligheder, særlig på de nye indlandsmedlemsstaters markeder. I forbindelse med strukturtilpasningen må det tages i betragtning, at fiskerisektoren er af meget stor betydning for visse kyststater og -regioner. Navnlig bør der ikke ses bort fra de sociale og økonomiske virkninger af, at sektoren i de nye medlemsstater sandsynligvis ikke er konkurrencedygtig. Faglig bistand fra Unionen i tiden før tiltrædelsen vil lette oprettelsen af hensigtsmæssige strukturer i ansøgerlandene.

8. RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER

I spørgsmål vedrørende retlige og indre anliggender opstiller EU-traktaten rammer for et samarbejde om at nå Unionens mål, særlig fri bevægelighed for personer. De berørte områder vedrører krydsning af eksterne grænser, asyl, indvandring, retligt samarbejde om straffe- og civilretlige anliggender samt told- og politimæssigt samarbejde (sidstnævnte navnlig med henblik på bekæmpelse af narkotikahandel og andre alvorlige forbrydelser). Disse rammer er af nyere dato og har kun frembragt et begrænset antal instrumenter: konventioner, hvis ikrafttræden afhænger af nationale ratifikationsprocedurer; fælles aktioner og holdninger samt ikke-bindende akter (henstillinger, resolutioner og erklæringer). Beslutninger vedrørende retlige og indre anliggender træffes enstemmigt.

Unionen har en vital interesse i at udarbejde et fuldstændigt regelværk for retlige og indre anliggender, hvortil ansøgerlandene kan tilslutte sig. Den nye traktat, der blev aftalt i Amsterdam, rummer bestemmelser om forbedringer af disse institutionelle rammer. Efter disse nye bestemmelsers ikrafttræden bør der derfor hurtigt kunne gøres fremskridt hen imod etablering af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Men selv før dette vil der blive opnået et vigtigt resultat med integrationen af Schengen-konventionen i Unionens regelværk.

En række relevante konventioner er blevet vedtaget uden for EU's rammer (hovedsagelig i Europarådet). Fællesskabsretten på området er under løbende udvikling, og det er vanskeligt præcist at forudse, hvad den vil bestå af på tidspunktet for tiltrædelsen. Et praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne om forskellige retlige og indre anliggender er lige så vigtigt som fællesskabsretten.

Generelt vil ansøgerlandenes tiltrædelse skabe betydelige udfordringer for EU på området for retlige og indre anliggender. De nye medlemsstater vil som regel være uerfarne med praktisk samarbejde om de spørgsmål, der behandles på dette område, og det vil være tidskrævende og vanskeligt at integrere dem i eksisterende aktiviteter, programmer og institutioner. De nye medlemsstaters institutioner for retlige og indre anliggender er alle ved at undergå reformer og må først vinde deres bestående EU-modparters tillid, før et dybere samarbejde vil være muligt.

Samtidig er mange af de udfordringer, som EU på nuværende tidspunkt står over for, at grænseoverskridende karakter og påvirkes i forskellig grad af situationen i ansøgerlandene. Deres tiltrædelse vil gøre det muligt for den udvidede EU's reaktion at blive mere omfattende og derfor sandsynligvis mere effektiv. Udvidelsen vil imidlertid ikke omfatte alle de dele af Europa, hvor der består sådanne grænseoverskridende udfordringer; EU's østudvidelse vil faktisk bringe Unionen tættere på de nye uafhængige stater og det tidligere Jugoslavien, hvor disse udfordringer er mest påtrængende. I betragtning af de iboende risici ved i hele den udvidede Union at anvende foranstaltninger, der vedrører retlige og indre anliggender, er det vigtigt for ansøgerlandene at vedtage disse foranstaltninger på et tidligt tidspunkt før tiltrædelsen og at modtage den nødvendige faglige bistand. Processen er allerede i gang, og jo mere den styrkes, jo mindre vil afsmitningen af kriminalitet og bedrageri i den nuværende Union blive, og jo færre problemer vil der være ved tiltrædelsen.

Problemerne alvor og udspring vil naturligvis også afhænge af, om udvidelsen finder sted med alle ansøgerlande samtidig, eller om den sker gradvist. Samtidig udgør ønsket om og udsigterne til udvidelse en afgørende tilskyndelse til at fremme reformerne af retlige og indre anliggender i ansøgerlandene.

Asyl- og flygtningespørgsmål: Ansøgerne er transitlande for asylansøgere, der ønsker at komme videre til EU, de er somme tider selv oprindelseslande for asylansøgere, og de er også selv ved at blive mållande. De nye medlemsstaters vedtagelse af Genèvekonventionen og de dertil hørende nødvendige gennemførelsesordninger samt derefter af Dublin-konventionen (om fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandling af asylansøgninger) og de dermed forbundne foranstaltninger i fællesskabsretten for at tilnærme asylforanstaltningerne vil udvide det område, hvori asylspørgsmål behandles efter samme fremgangsmåde. Dette vil (for de nuværende medlemsstater) have den fordel, at der vil blive flere stater, der opfylder fælles kriterier for at optræde som eventuelle modtagere af asylsøgere. Samlet kan der dog blive tale om omkostninger, da de nye medlemsstater for at kunne udfylde denne funktion effektivt vil skulle afsætte flere midler til asylspørgsmål end for nærværende.

Indvandringspolitik og grænsekontrol: For så vidt angår retlige og indre anliggender vil den vigtigste konsekvens af interne forhold i de nye medlemsstater (efter eventuelle overgangsperioder) være, at statsborgere fra de nye medlemsstater ikke længere vil være genstand for de restriktive opholds- og etableringsregler. Dette kan føre til en stigning i antallet af statsborgere fra disse medlemsstater, som er bosiddende i andre medlemsstater. I overensstemmelse med traktaten vil der heller ikke kræves visum for statsborgere fra disse stater.

Inden for den udvidede Union vil de nye medlemsstater også skulle påtage sig en stor del af byrden i forbindelse med kontrollen af Unionens såvel nye som nuværende eksterne grænser. Hvis denne kontrol ikke er effektiv, vil det føre til øgede problemer med ulovlig indvandring og illegale aktiviteter i den udvidede Union. En effektiv gennemførelse af en sådan kontrol vil kræve en betydelig indsats af de pågældende lande, der afspejler deres grænsers længde og trafikmængden.

Organiseret og anden alvorlig kriminalitet: Organiseret og anden alvorlig kriminalitet er i forskellig grad problemer i den nuværende Union, men denne kriminalitets karakter i ansøgerlandene er en ny udfordring, der vil kræve en effektiv og vedvarende indsats, hvis ikke de eksisterende problemer på området skal forstærkes i Unionen. Kriminalitet kan have en destabiliserende virkning, og efter udvidelsen kan dette få alvorlige politiske konsekvenser for den udvidede Union. På den anden side er der endnu ikke beviser for lokale terroristaktiviteter i disse stater. Udvidelsesprocessen vil muligvis tilskynde til, at der fra nu af sker et samarbejde mellem EU's medlemmer og ansøgerlandene om fælles problemer. Men en effektiv gennemførelse af foranstaltninger på dette område vil kræve, at der afsættes betydeligt flere ressourcer, end ansøgerlandene nu gør. De nuværende midler er under alle omstændigheder utilstrækkelige til at løse de aktuelle problemer. En moderniseret og øget informationsudveksling mellem politimyndigheder vil give en værdifuld støtte til bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Men der må udvikles kontrolsystemer for at sikre databeskyttelsen og forhindre infiltration af organiserede kriminelle.

Retligt samarbejde: En inddragelse af nye medlemsstater i de forbedrede bestemmelser vedrørende retligt samarbejde vil for det meste være til fordel for de nuværende EU-

medlemsstater. For så vidt angår spørgsmål vedrørende kriminalitet vil udstrækningen af nuværende og planlagte foranstaltninger såsom konventionen om udlevering og den påtænkte konvention om gensidig bistand betyde, at efterforsknings- og anklagemyndigheder får mulighed for en mere effektiv indsats på tværs af grænserne. Hvis der opstår problemer på dette område, vil det sandsynligvis være af politisk karakter, da menneskerettighederne, "politiske forbrydelser" samt spørgsmålet om udlevering af egne statsborgere til andre lande gør udlevering til et ømtåleligt emne. På det civile område vil der også være fordele, f.eks. i forbindelse med kontraktens effektive funktion i de nye medlemsstater. En vellykket integration af nye medlemsstater i EU's retlige samarbejde kan blive hæmmet af de vanskeligheder, som nogle af de pågældende lande har haft med at ratificere visse internationale konventioner og retsvæsenets manglende erfaring med at gennemføre dem.

3. DEL. KONKLUSIONER

1. *Fordelene ved udvidelsen og deres virkninger på EU's politikker*

Ved vurderingen af "omkostningerne ved udvidelsen" bør de forventede samlede økonomiske nettofordele stå centralt i overvejelserne. Der bør ligeledes tages hensyn til politiske fordele, såsom øget regional stabilitet, ikke mindst på grund af deres indirekte økonomiske og endda budgetmæssige betydning. Udvidelsen er en investering i fred, stabilitet og velstand for Europas folk. Den samlede økonomiske gevinst af udvidelsen vil være til fordel for Fællesskabets politikker. Når integrationen medfører fordele for erhvervsdrivende og borgere, styrkes tilliden til det indre marked og dets principper. Fællesskabets politikker vil blive beriget med de kommende medlemmers erfaringer og potentiale, f.eks. inden for forskning og udvikling samt undervisning og uddannelse, men også på energiområdet og i nogle industri- og landbrugssektorer. Jo mere håndgribelige fordelene ved udvidelser er, jo mindre vanskeligt bør det endelig være at behandle tilpasningsmæssige problemer og dermed forbundne byrder for Fællesskabets politikker, herunder deres finansielle dimension.

2. *Tilpasningsproblemer og deres konsekvenser*

Udvidelsen vil belaste sektorer og regioner i både kommende og nuværende medlemsstater, hvilket vil medføre problemer for Fællesskabets politikker og sandsynligvis også få konsekvenser for budgettet. Der vil være behov for finansiering fra Fællesskabet til at behandle sociale problemer, regionale uligheder og den utilstrækkelige grundlæggende infrastruktur samt til at gennemføre en omstrukturering i industrien og landdistrikterne i både nye og gamle medlemsstater. Hvis sådanne problemer bliver påtrængende, kan der opstå et politisk pres for at indføre protektionistiske foranstaltninger. På nogle områder, såsom fri bevægelighed for kapital (inden for rammerne af den disciplin, der gælder for lande, som ikke deltager i ØMU'en) og konkurrencepolitik (statsmonopoler), kan en anvendelse af de passende regler i traktaten imidlertid bidrage til at afhjælpe problemerne for tiltrædende lande.

3. *Direkte budgetmæssige og finansielle konsekvenser*

Udvidelsen vil have vigtige konsekvenser for budgettet. Den kan imidlertid finansieres inden for et uændret loft for egne indtægter i procent af Unionens BNP under visse nedenfor angivne omstændigheder, der beskrives nærmere i Kommissionens forslag til nye finansielle rammer*. Ved et sådant uændret loft og i betragtning af de tiltrædende landes begrænsede bidragsevne kan det ikke

* 3. del af bind I af "Agenda 2000"-meddelelsen.

undgås, at udviklingstakten for de midler, der står til rådighed for de nuværende medlemsstater, i faste tal vil ligge under ændringstakten for Unionens BNP efter udvidelsen.

I *landbrugssektoren* vil en udstrækning af den fælles landbrugspolitik i dens nuværende form til de nye medlemsstater medføre betydelige ekstra årlige omkostninger (*se afsnit II.4*). Hvis nye medlemsstater imidlertid ikke er berettiget til udligningsstøtte (som ellers vil udgøre omkring to tredjedele af de yderligere omkostninger), i det mindste i en periode efter tiltrædelsen, burde landbrugsretningslinjerne være tilstrækkelige til at finansiere de yderligere udgifter som følge af udvidelsen (dvs. interventionsforanstaltninger på markeder og ledsageforanstaltninger), idet der også tages hensyn til de påtænkte reformer af den fælles landbrugspolitik.

På området for *strukturelle aktioner* (*se afsnit II.3*) må der gradvist ske en omfordeling af bevillingerne til fordel for de nye medlemsstater, hvis velstandsniveau er langt under gennemsnittet i den nuværende Union. En fuldstændig anvendelse af de nugældende kriterier for betaling af støtte til de tiltrædende lande vil kræve meget betydelige summer. Men nye medlemsstater vil kun gradvist kunne integreres i strukturstøtteordningen, og der må også tages hensyn til deres evne til at udnytte støtten. Endvidere vil de ekstra midler, der skal udbetales på mellemlang sigt, reduceres, hvis alle ansøgerlandene ikke tiltræder på samme tid. Under disse omstændigheder kan de yderligere udgifter til tiltrædende lande afholdes inden for rammerne af en konstant samlet kohæsiionsindsats i relative tal efter 1999, mens det samlede niveau for strukturinterventioner til de nuværende medlemsstater kun vil blive påvirket i begrænset omfang.

For så vidt angår de *øvrige interne politikker* (f.eks. forskning og udvikling, undervisning og uddannelse, transeuropæiske net, sociale tiltag, miljøet osv.) vil det i en udvidet Union være vigtigere end nogen sinde at undgå at sprede ressourcer på for mange initiativer, hvis omfang vil være for begrænset til at få større betydning, og hvis forvaltningsomkostninger vil være for høje. De disponible finansielle midler bør derfor koncentreres i et begrænset antal programmer, hvor Fællesskabets indsats vil føre til en værditilvækst. Selv under disse omstændigheder vil nye medlemmers tiltrædelse sandsynligvis indebære mere end forholdsmæssige udgiftsstigninger i disse sektorer, for så vidt angår deres relative andel af Fællesskabets BNP. For mange af disse politikker er omkostningerne ved gennemførelse også en funktion af målbeholdningen, det geografiske område eller antallet af deltagende medlemsstater.

Udvidelsen vil også indebære yderligere *administrative* udgifter for institutionerne som følge af indførelsen af nye sprog, udvidelsen og diversificeringen af opgaver og integrationen af borgere i de nye medlemsstater.

Omvendt bør udvidelsen ikke medføre en samlet stigning i udgifterne til Unionens *eksterne aktioner*.

De tiltrædende lande vil være berettiget til lån fra Den Europæiske Investeringsbank (EIB), Euratom og Den Europæiske Investeringsfond på samme vilkår som de nuværende medlemsstater.

4. *Risici som følge af en eventuel sen eller utilstrækkelig tilpasning til Fællesskabets regelværk*

Ansøgerlandenes fuldstændige gennemførelse af Fællesskabets regelværk vil være en langvarig og bekostelig proces. Betydelige investeringer vil være påkrævede for at vedtage fællesskabsretten, navnlig vedrørende miljø, sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, nuklear sikkerhed, forpligtelserne til at opretholde sikkerhedslagre af energi samt offentlig sundhed. I en række sektorer er en betydelig omstrukturering eller modernisering nødvendig (forurenende industrier, atomkraftværker, transport- og fiskeflåder, energiselskaber osv.). Det vil også kræve en betydelig indsats at sikre effektive administrative strukturer til gennemførelse af Fællesskabets forordninger på ovennævnte områder samt om forbrugerbeskyttelse, planters og dyrs sundhed, kontrol af ydre grænser og indirekte beskatning.

Det er et grundlæggende princip for nye medlemmers tiltrædelse af Den Europæiske Union, at de skal gennemføre hele Fællesskabets regelværk, og at alle Fællesskabets politikker således vil blive anvendt på den udvidede Union under forbehold af de tilpasninger eller overgangsordninger, der måtte blive aftalt under tiltrædelsesforhandlingerne. På den anden side er disponibiliteten af de nødvendige midler til at gennemføre Fællesskabets regelværk et vigtigt flaskehalsproblem. Ansøgerlandenes bekostelige tilpasning på nogle områder kan desuden blive forsinket af hensyn til konkurrencemæssige fordele og beskyttelse af nationale erhvervsgrøner.

Det er ikke desto mindre afgørende, at ansøgerlandene så hurtigt som muligt i fuldt omfang tilpasser sig EU's regelværk. En for langsom eller utilstrækkelig vedtagelse af fællesskabsretten kan forårsage alvorlige problemer efter tiltrædelsen:

- * Unionen kan ikke godtage en permanent skelnen mellem nye og gamle medlemsstater eller deres borgere. En sådan skelnen vil undergrave Unionens samhørighed og tilliden til dens politikker og endelige karakter.
- * På en række områder kan en utilstrækkelig gennemførelse af Fællesskabets regler føre til konkurrenceforstyrrelser til skade for erhvervsdrivende i lande, der overholder disse regler (miljømæssige og sociale standarder, statsstøtte, den audiovisuelle politik osv.).
- * I visse tilfælde er der risiko for, at en utilstrækkelig gennemførelse af fællesskabsretten kan have en destabiliserende virkning på det indre markeds funktion eller farlige følger for beskyttelsen af forbrugerne og fællesskabsborgernes sundhed og sikkerhed. Dette vil være tilfældet, hvis de nye medlemmer ikke kan sikre beskyttelsen og kontrollen af ydre

grænser, eller hvis disse lande bliver "svage led" i forbindelse med salg af ikke-sikre varer eller anvendelse af uhæderlig kommerciel adfærd i hele Unionen. Spørgsmål i forbindelse med beskyttelse af dyrs og planters sundhed vil være særlig følsomme i denne forbindelse, mens "svage led" også kan udnyttes af organiserede kriminelle og narkotika- og menneskehandlere.

- * Forstyrrelsen af konkurrencen og det indre marked og - i endnu højere grad - situationer, hvor beskyttelsen af forbrugerne eller borgernes sundhed og sikkerhed blev bragt i fare, vil føre til kraftige politiske reaktioner og protektionistiske foranstaltninger og derved undergrave det indre markeds funktion og selve Unionen. Dette vil mindske Unionens og dens institutioners legitimitet i den europæiske offentligheds øjne.

5. *Justeringer, reformer og yderligere udvikling af Fællesskabets politikker*

Der kan undertiden være behov for at foretage visse justeringer af Fællesskabets politikker eller ændre deres fokusering for bedre at afhjælpe nye medlemmers behov og problemer. Dette kan være nødvendigt for nogle fællesskabsprogrammer inden for forskning og udvikling, uddannelse, energi og miljø.

Ændringer af nuværende fællesskabspolitikker vil blive et vigtigt spørgsmål på områder, hvor udvidelsen har væsentlige budgetmæssige konsekvenser. Kommissionen har allerede udtrykt det synspunkt, at den fælles landbrugspolitik og strukturpolitikkerne vil skulle ændres, selv uden udvidelsen (*se hhv. afsnit II.4 og II.3*).

I betragtning af den sandsynlige mangel på finansielle ressourcer kan fokuseringen på udvidelsen risikere at aflede Unionen fra andre vigtige politiske prioriteter: politikkerne over for tredjelande, herunder udviklingsbistanden, navnlig vedrørende Middelhavs- og AVS-landene samt de nye uafhængige stater, globale miljøspørgsmål og avanceret forskning og udvikling. En sådan udvikling vil være stærkt uønsket, og der må tages passende forholdsregler for at forhindre dette.

En øget uensartethed i forhold, interesser, opfattelser og stillinger inden for Unionen kan gøre det ganske vanskeligt at forvalte og yderligere udvikle Unionens politikker, navnlig på områder hvor beslutninger stadig kræver enstemmighed. Ved udviklingen af EU's politikker kan det vise sig at være en yderligere forhindring, at de nye medlemmer befinder sig på et lavere økonomisk udviklingstrin og derfor kan finde det vanskeligt at vedtage og finansiere højere beskyttelsesniveauer for deres forbrugere og borgere. Udviklingen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, politikkerne for retlige og indre anliggender samt fællesskabspolitikkerne for miljøet, sociale spørgsmål, forbrugerbeskyttelse og den audiovisuelle sektor kan blive hæmmet. Det samme kan blive tilfældet for en yderligere liberalisering af energisektoren.

Dette problem understreger behovet for, at den kommende udvidelse forberedes tilstrækkeligt, så Unionens evne til at fungere effektivt bevares og den samlede

institutionelle balance bevares. De mulige vanskeligheder ved at udvikle regelværket i en udvidet Union understreger også betydningen af at gennemføre yderligere skridt i en række politikker (f.eks. liberaliseringen af energimarkedet) i tiden inden udvidelsen.

Problemerne skal imidlertid ikke overvurderes: i det store og hele vil de nye medlemmer sandsynligvis være faste tilhængere af EU's endelige karakter og politikker, herunder den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, økonomisk og social samhørighed og retlige og indre anliggender, samtidig med at de anerkender den grundlæggende vigtighed af økonomisk integration i hele det indre marked, Den Økonomiske og Monetære Union samt en åben holdning over for resten af verden. På alle disse basale områder vil de central- og østeuropæiske landes tiltrædelse sandsynligvis ikke øge spændvidden i de forskellige holdninger inden for Unionen.

6. *Virkningerne af den administrative belastning for Unionens institutioner*

Tiltrædelse af et stort antal nye medlemmer vil være en kraftig belastning for EU-institutionernes forvaltninger. De problemer, der antagelig vil blive skabt af en fordobling af antallet af officielle sprog i Unionen, bør ikke undervurderes. Disse spørgsmål er ikke direkte dækket af denne rapport. De vil imidlertid have en betydelig indvirkning på forvaltningen og udviklingen af Unionens politikker og på de budgetmæssige konsekvenser af udvidelsen. Kommissionen har allerede indledt et betydningsfuldt arbejde på dette område inden for rammerne af SEM 2000 og MAP 2000. Problemerne i forbindelse med udvidelsen vil skulle behandles yderligere senere.

7. *Før-tiltrædelsesperiodens betydning*

Det er en grundlæggende konklusion på denne rapport, at udvidelsens virkninger for Unionen og dens politikker, og navnlig omfanget af de mulige problemer, i meget høj grad vil afhænge af ansøgerlandenes forberedelse i før-tiltrædelsesperioden.

I de fleste tilfælde forekommer en proces, hvor ansøgerlandene gradvist tilpasser sig fællesskabsretten, at være den eneste realistiske vej i betragtning af processens komplicerede natur, dens omkostninger samt behovet for at afhjælpe de dermed forbundne tilpasningsproblemer. Hovedparten af denne indsats bør gøres i perioden før tiltrædelsen, hvor fremskridt også kan sammenkædes med den yderligere gradvise åbning af fællesskabsmarkederne. Hvis dette ikke sker, vil Unionen stå over for vanskelige valg: behovet for overgangsperioden efter tiltrædelsen vil vokse til skade for det indre markeds normale funktion; risikoen for en utilstrækkelig gennemførelse af Fællesskabets regelværk vil forøges. På områder, hvor der er fare for destabilisering af det indre marked eller alvorlig skade for forbrugerne og borgerne i EU, kan forhindringerne for tiltrædelse blive uoverstigelige.

Der er således en reel forbindelse mellem indsatsen og de tilvejebragte instrumenter i før-tiltrædelsesperioden og virkningerne af udvidelsen på Unionen og dens politikker, ikke mindst hvad omkostninger angår. Der er også forbindelse mellem før-tiltrædelsesbestræbelserne og tidsplanen for selve tiltrædelsen.

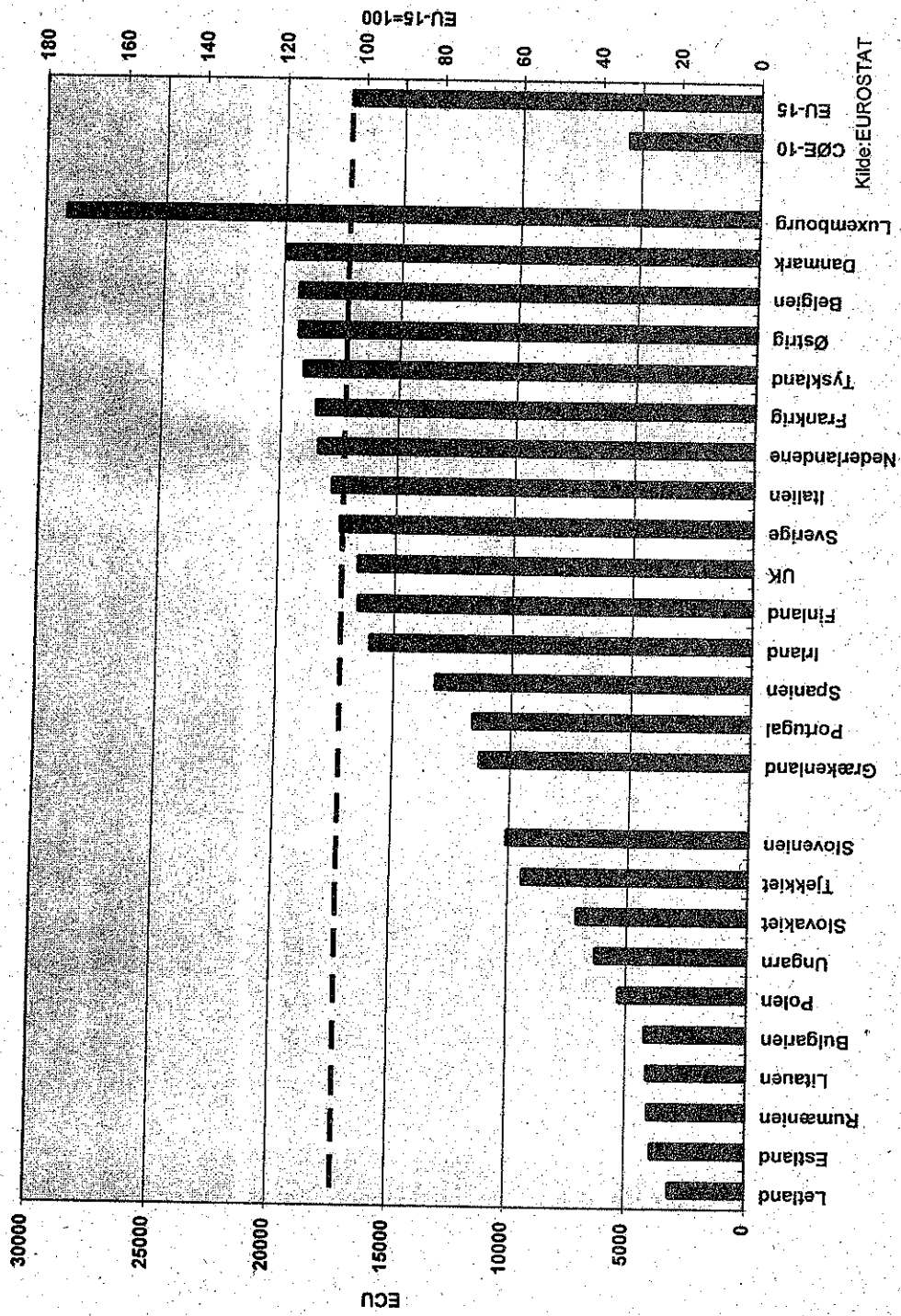
Det er hovedsagelig de tiltrædende lande selv, der skal gøre den indsats, som er nødvendig i tiden før tiltrædelsen. Ansøgerlandene har allerede indledt arbejdet hermed inden for rammerne af før-tiltrædelsesstrategien, herunder gennemførelsen af hvidbogen. Der vil imidlertid være behov for faglig og finansiel bistand fra Unionen, hvilket faktisk allerede ydes nu. I betragtning af den afgørende betydning af at forberede udvidelsen har Kommissionen i overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner i Dublin formuleret sine forslag til en styrkelse af før-tiltrædelsesstrategien*.

Perioden op til tiltrædelserne vil også være afgørende for gennemførelsen af nødvendige tilpasninger af Fællesskabets politikker og institutioner, så udvidelsen vil kunne styres. Det er rent faktisk afgørende for en vellykket udvidelse, at sådanne reformer gennemføres.

Endelig er det en klar forudsætning for virkeliggørelsen af projektet, at den offentlige mening i EU er indforstået med det og støtter det. Dette vil kræve en betydelig informationsindsats over for offentligheden i både de nuværende og kommende medlemsstater i tiden før tiltrædelsen.

* Dokumentet om en styrket før-tiltrædelsesstrategi i denne meddelelse.

**ANSØGERLANDE I CENTRAL- OG ØSTEUROPA OG EU-MEDLEMSSTATER
BNP PER CAPITA (i købekraftsstandarder). 1995**



ANSØGERLANDENE I CENTRAL- OG ØSTEUROPA OG EU-MEDLEMSSTATERNE
Grundoplysninger (1995)

	Areal		Befolkning		BNP i nuv. markedspris			BNP i købekraft		Landbrug	
	(1000 km ²)	(mio.)	(indb./km ²)	(mio. ECU)	(i ECU pr. capita)	(i ECU pr. capita i % af EU-gennemsnittet)	(mio. ECU i KKKP)	(i ECU pr. capita i KKKP)	(i ECU pr. capita i % af EU-gennemsnittet)	(% af samlet bruttoværditilvækst)	(% af besk.)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ungarn	93	10,2	110	33,4	3340	19	64,6	6310	37	6,2	8,0
Polen	313	38,6	123	90,2	2360	14	203,3	5320	31	7,6	26,9
Rumænien	238	22,7	95	27,3	1200	7	94,3	4060	23	20,5	34,4
Slovakiet	49	5,4	110	13,3	2470	14	38,0	7120	41	6,3	9,7
Letland	65	2,5	38	3,4	1370	8	7,9	3160	18	9,9	18,5
Estland	45	1,5	33	2,8	1850	11	5,9	3920	23	8,1	13,1
Litauen	65	3,7	57	3,5	930	5	15,3	4130	24	9,3	23,8
Bulgarien	111	8,4	76	9,9	1180	7	35,4	4210	24	13,9	23,2
Tjekkiet	79	10,3	130	36,1	3490	20	97,2	9410	55	5,2	6,3
Slovenien	20	2,0	100	14,2	7240	42	20,1	10110	59	5,0	7,1
CEØ-10	1078	105,3	98	234	2220	13	582,0	5530	32	8,6	22,5
- i % af EU-15	33	28	85	4	13		9	32		358	425
Belgien	31	10,1	332	205,9	20310	118	196,0	19340	112	1,7 *	2,7
Danmark	43	5,2	121	132,1	25260	146	104,4	19960	116	3,7 *	4,4
Tyskland	357	81,5	228	1845,2	22600	131	1556,8	19070	110	1,0 *	3,2
Grækenland	132	10,4	79	87,4	8360	48	118,4	11320	66	14,7 *	20,4
Spanien	506	39,2	77	428,1	10920	63	518,8	13230	77	3,7 *	9,3
Frankrig	544	58,0	107	1174,3	20200	117	1076,5	18520	107	2,5 *	4,9
Irland	70	3,6	51	49,2	13740	80	57,4	16020	93	7,5 *	12
Italien	301	57,3	190	831,4	14250	83	1036,8	17770	103	2,9 *	7,5
Luxembourg	3	0,4	157	13,3	32370	187	11,9	29140	169	1,5 *	3,9
Nederlandene	42	15,4	371	302,5	19570	113	284,3	18390	107	3,6 *	3,8
Østrig	84	8,0	96	178,4	22180	128	155,5	19320	112	2,4 *	7,3
Portugal	92	9,9	108	77,1	7770	45	115,2	11620	67	5,1 *	11,5
Finland	338	5,1	15	95,6	18720	108	84,5	16550	96	5,2 *	7,8
Sverige	450	8,8	20	176,3	19970	116	153,5	17390	101	2,1 *	3,3
Det Forenede Kongerige	244	58,5	240	844,8	14410	83	971,7	16580	96	1,6 *	2,1
EU-15	3236	371,6	115	6441,5	17260	100	6441,5	17260	100	2,4 *	5,3

* 1994

Kilder: *De central- og østeuropæiske lande* Kol. 1-10: Eurostat, på grundlag af oplysninger fra de central- og østeuropæiske landes statistiske kontorer.
EU-medlemsstaterne Kol. 11: Statistiske årsbøger fra de central- og østeuropæiske landes statistiske kontorer.
Eurostat

Bemærkninger: * Det kan stadig ikke garanteres, at oplysninger fra de central- og østeuropæiske landes statistiske kontorer og EU's statistiske standarder er forenelige, så der kan foretages sammenligninger med EU-tallerne. Der er stadig mulighed for væsentlige ændringer af disse oplysninger.
* Ved beregningen af BNP per capita er befolkningstallet ifølge nationalregnskabsdefinitionen benyttet.
* Valutakurser baseret på købekraftspariteter (KKP) anvendes ofte i stedet for officielle valutakurser til at vurdere relative levestandarder. De tager derfor hensyn til omkostningsforskelle mellem lande.

ISSN 0254-1459

KOM(97) 2000 Bind II

DOKUMENTER

DA

11 01 06

Katalognummer : CB-CO-97-380-DA-C

ISBN 92-78-22925-3

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg