



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Magnus Arvidsson

# EU:s Förmedlemskapsstrategi

Examensarbete  
20 poäng

Katarina Olsson

EG-rätt/Europeisk integrationsrätt

2002

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>2</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Syfte	4
1.2 Metod	5
1.3 Disposition	5
1.4 Material/Litteratur	6
1.5 Avgränsningar	6
<b>2 UTVIDGNINGENS UTVECKLING OCH EU:S FÖRMEDELSKAPSSTRATEGI</b>	<b>8</b>
2.1 Inledning	8
2.1.1 Målet med utvidgning	8
2.1.2 Anslutningskriterier och historiska beslut	9
2.2 Utvidgningsprocessen	15
2.3 Förmedlemskapsstrategi	20
2.3.1 Europaavtal	20
2.3.2 Anslutningspartnerskap	22
2.3.3 Förmedlemskapsstöd	22
2.4 Sammanfattning	23
<b>3 FÖRMEDELSKAPSSTÖD</b>	<b>25</b>
3.1 Huvuddragen i EU:s gemensamma biståndsverksamhet till CÖE	26
3.1.1 Förordning 622/98	26
3.1.2 Förordning 1266/99	28
3.2 Instrumenten för EU:s finansiella assistans	28
3.2.1 Fördelning av finansiellt stöd	29
3.2.1.1 Phare	29
3.2.1.2 Ispa	30
3.2.1.3 Sapard	30
3.2.2 Sammanfattning	31
3.3 Decentralisering	32
3.3.1 EDIS och Sapard	34
3.3.2 EDIS och Phare och Ispa	38

3.3.3 Sammanfattning	41
3.4 Generell utvärdering av förmedlemskapsstöd	41
<b>4 EU:S FÖRMEDEMSKAPSSTRATEGI OCH RUMÄNIEN</b>	<b>48</b>
4.1 Inledning	48
4.2 Rumänien och utvidgningen	48
4.3 Rumänien – ”prospekt och potentiella problem”	52
4.3.1 Förmedlemskapsstöd	53
4.3.2 En lyckad integration	54
4.3.3 EU:s villkorlighet	55
4.4 Sammanfattande kommentarer	57
<b>5 SLUTSATSER</b>	<b>59</b>
<b>BILAGA A</b>	<b>62</b>
<b>BILAGA B</b>	<b>65</b>
<b>BILAGA C</b>	<b>68</b>
<b>LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>69</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>76</b>

# Sammanfattning

De kandidatländer som ansökt om medlemskap i EU måste genomgå en omställningsprocess för att klara av de krav som EU uppställt. Alltsedan denna process började har EU haft en strategi för hur man på bästa sätt kan göra länderna i Central- och Östeuropa Europafähiga. Under senare år kan man skönja en ökad intensitet i denna s k förmedlemskapsstrategi. Denna kursändring framgår bl a vid en studie av Europeiska rådets beslut.

Förmedlemskapsstrategin består av tre sammanflätade delar: Europaavtal, Anslutningspartnerskap och förmedlemskapsstöd. Den finansiella assistansen, förmedlemskapsstödet, är det instrument som finansierar en tillämpning av EU: s regelverk, *aquis communautaire*, i kandidatländerna. Det finns tre typer av förmedlemskapsstöd – Phare, Ispa och Sapard. En jämförelse och beskrivning visar att det tredje stödet (Sapard) följer en decentraliserad modell när det gäller att genomföra stödet. Detta är intressant eftersom denna decentralisering innebär att EU ger bistånd till ett tredje land för att förvaltas under eget ansvar. Detta har aldrig tidigare hänt.

Förmedlemskapsstödet har dock haft problem när det gäller att få den effekt som man önskat i mottagarländerna. Det går inte med säkerhet att peka på några orsaker till att *absorptionen* av stödet är fortsatt låg i kandidatländerna. En faktor som dock har framhållits att ha direkt samband med den låga absorptionskapaciten är den bristande *administrativa/institutionella kapaciten* i kandidatländerna.

Rumänien är ett kandidatland som ansetts ligga sist under anslutningsprocessen och förväntas bli medlem först år 2007. Rumänien kommer således under en längre tidshorisont att tillgodogöra sig förmedlemskapsstöd. I denna kontext föreslås att genomförandet av förmedlemskapsstödet skall decentraliseras. Detta skulle öka förutsättningarna för en lyckad förmedlemskapsperiod.

# Förkortningar

CAP	Common Agriculture Policy
CFCU	the Contracting and Financing Unit
CIS	Common independent states
CMLR	Common Market Law Review
CÖE	Central- och Östeuropa
DCP	Draft Common Position
EBRD	European Bank of Reconstruction and Development
EDIS	Extended decentralisation implementation system
EES	Europeiska ekonomiska samarbetet
EFTA	European Free Trade Agreement
EG	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
EIB	European Investment Bank
EU-15	EU:s nuvarande medlemsstater
IFI:s	Internationella finansieringsinstitut
IGC	Intergovernmental Conference
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre- accession
KL	Kandidatländer
MEDA	Euro-meditarranean Programme
NAO	National Authorising Officer
Phare	Pologne-Hongrie: Actions pour la Reconversion économique
Sapard	Spatial Accession Programme for Agriculture and Rural Development
TACIS	Technical assistance to the CIS
TEU	Fördraget om Europeiska unionen
WTO	World Trade Organisation



# 1 Inledning

## 1.1 Syfte

Syftet med denna uppsats är att beskriva den strategi som EU har för att förbereda länderna i Central- och Östeuropa för ett EU-medlemskap.

När EU:s strategi beskrivs måste man förstå att utvidgningsprocessen är tvärvetenskaplig i den meningen att samspelet mellan ekonomi, politik och juridik är sammanflätat. Detta samspel framhävs framförallt då frågor med budgetära implikationer diskuteras.

Den finansiella assistansen, förmedlemskapsstödet, är det instrument som finansierar en tillämpning av EU:s regelverk, *aquis communautaire*, i kandidatländerna. Förmedlemskapsstödet utgör då en viktig del av strategin för att förbereda kandidatländerna.

För att kunna genomföra en framgångsrik integration är det viktigt att först utreda vad en lyckad integration är, för att sedan utreda hur detta uppnås.

Det har understrukits att perioden före fullvärdigt medlemskap är viktig för kandidatländerna att absorbera den "EU-kultur" som medlemskap innebär. Detta är en omskrivning av den övergripande tanken bakom hela utvidgningsprocessen.

Det finns tre typer av förmedlemskapsstöd – Phare, Ispa och Sapard. En jämförelse och beskrivning visar att det tredje stödet (Sapard) följer en decentraliserad modell när det gäller att genomföra stödet. Detta är intressant eftersom denna decentralisering innebär att EU ger bistånd till ett tredje land för att förvaltas under eget ansvar. Detta har aldrig tidigare hänt.

## 1.2 Metod

Metoden för uppsatsen är en deskriptiv samt analytisk ansats efter att material inhämtats. Ett stort antal samtal och deltagande i möten under praktikperiod på Sveriges Ambassad i Bukarest har givit en insikt i förmedlemskapsstödet betydelse. Vidare har jag under arbetets gång inhämtat information genom samtal och intervjuer med personer som har inblick i förmedlemskapsstödet. Dessa samtal har varit av stort värde och givit impulser under arbetets gång. Vid behandling av kapitel 3 och 4 skall särskilt nämnas samtal med DG Utvidgning, Sveriges Ambassad i Bukarest och Kommissionens lokala delegation i Bukarest.

Kunskaper om den finansiella dimensionen i genomförandet av integrationsprocessen skapar bättre förutsättningar för en lyckad integration. Vissa delar av den finansiella dimensionen är stundtals mycket tekniska och under avsnittet (kapitel 3.3) om decentralisering har jag fått stor behållning av kommissionens arbetsdokument "Preparing for Extended Decentralisation of the Phare and Ispa Programmes: working document".

## 1.3 Disposition

I en första del (kapitel 2) beskrivs utvidgningens utveckling och den förmedlemskapsstrategi som vuxit fram genom framförallt Europeiska rådets många beslut. Denna del sammanfattar även vissa karakteristika för utvidgningsprocessen. Med denna bakgrund redovisas i en andra del (kapitel 3) det viktigaste av strategin (om man nu kan tala om något sådant) med en beskrivning av det ekonomiska stöd, som utgår till kandidatländerna för deras anpassning till framtida krav på medlemskap. I en tredje del (kapitel 4) diskuteras förmedlemskapsstrategins effekter för Rumänien. Efter detta sammanfattas, i form av slutsatser, vad som tidigare framkommit i uppsatsen (kapitel 5).



## 1.4 Material/Litteratur

Ämnet för uppsatsen är aktuellt och relevant litteratur är för när inte strukturellt ordnad, dvs finns främst i form av rapport och arbetsdokument. De, om man kan kalla det standardverk, består av redaktionella utgåvor som behandlar EU:s integration.<sup>1</sup> Dessa har emellertid ett högt läsvärde då bidragen till dessa utgåvor ofta framställs av personer som är aktiva inom EU och i kandidatländerna.

Den allmänna debatt som uppmärksammas idag är i sig föga intressant. Den rör sällan de frågeställningar som har faktisk betydelse för strategin gentemot länderna i Central- och Östeuropa.

Det har visat sig att de grundläggande dokumenten ger tillräcklig förståelse för strategin. De dokument som framförallt producerats av kandidatländerna är tyvärr inte annat än ”gammalt vin i nya läglar”. Jag sluter mig alltså till att dessa dokument i grunden vilar på samma mål som de grundläggande dokument jag valt att använda. De dokument som inte behandlas har emellertid värdet av att bevisa kandidatländernas försök och strävan att följa EU:s dokumentation.

## 1.5 Avgränsningar

Tidsperioden som behandlas sträcker sig fram till december 2002 och tar sin början då EU började att utveckla en policy som innebar ett framtida medlemskap för länderna i Central- och Östeuropa. Det har ett värde att skriva om ämnet då strategin för de senaste två åren inneburit mycket för

---

<sup>1</sup> Marsceau och Marsceau/Lannon.

förmedlemskapsstödet funktion i mottagarländerna samt för hur det kommer att fungera framgent.

# 2 Utvidgningens utveckling och EU:s förmedlemsskapsstrategi

Detta kapitel beskriver utvidgningens utveckling i kontexten av relationen mellan EU och CÖE.<sup>2</sup>

## 2.1 Inledning

### 2.1.1 Målet med utvidgning

Europeiska unionens 15 medlemmar (EU-15) är eniga om att en utvidgning av EU till de centrala och östliga länderna i Europa (CÖE) banar väg åt ett Europa utan krig, totalitärt styre och en respekt för de grundläggande mänskliga rättigheterna.<sup>3</sup> Kandidatländerna (KL) ser ett medlemskap i EU som ett sätt att modernisera och reformera sina samhällen så att en högre välfärd kan uppnås. Att utvidgningen är förenad med ökade utgifter är medlemmarna medvetna om, men det återflöde, som ett utvidgat EU medför i form av en sammanflätning av ekonomierna och flera handelspartners samt investeringsmöjligheter, är större än utgifterna.<sup>4</sup> För att detta mål skall kunna uppnås måste EU och KL genomgå processen med att utvidga EU, den s.k. utvidgningsprocessen. Denna process har alltsedan början av 1990-talet skruvats upp och idag är den inne i sitt slutskede. Nedan beskrivs grunden för de kommande anslutningarna.

---

<sup>2</sup> Maresceau, sida 28ff och 41ff är intressant för den rättsliga relationen mellan EU och CÖE. Se även CMLR 1995 2 sida 1327. Se Gower, Jackie och Redmond, John (red.), om vilka valmöjligheter EU står inför.

<sup>3</sup> Dessa argument användes under Sveriges ordförandeskap i EU 2001. Se Tallberg (red.), sida 74. Se även Utrikesdepartementets uppdaterade version av "Ett enat Europa: om Sverige och EU:s utvidgning".

## 2.1.2 Anslutningskriterier och historiska beslut

De ändrade omständigheterna som ägde rum i och med kommunismens fall samt demonteringen av olika former av centralstyren i Europas centrala och östliga länder föranledde inte bara att ländernas ekonomier nu blev marknadsorienterade utan även att många länder sökte medlemskap i EU. De framtida anslutningarna av kandidatländerna har inneburit att mycket av resurser och stora satsningar riktats inte bara mot respektive kandidatland; utan så har även utvidgningsprocessen satt igång en debatt inom EU. Detta arbete *inom* EU går främst ut på att förbereda EU att gå från 15 medlemmar till 25 medlemmar. Inom vissa sektorer innebär denna ökning av antalet medlemmar och konsumenter att kraftiga reformer av EU:s policy måste ses över.<sup>5</sup>

Då det är Europeiska rådet som ytterst fattar de viktiga besluten rörande utvidgningen i EU drar Europeiska rådet även upp de politiska riktlinjerna för EU:s utvidgning. Under de toppmöten som äger rum några gånger per år utkristalliseras EU:s strategier gentemot CÖE.

Den rättsliga grunden för anslutning till EU finns i EU:s fördrag. Enligt artikel 49<sup>6</sup> (TEU) gäller att:

”Varje europeisk stat som respekterar [unionens] principer får ansöka om att bli medlem av unionen.”

Vidare framgår av artikel 6 (TEU) att:

---

<sup>4</sup> Det främsta ekonomiska argumentet för utvidgningen brukar hänföras till detta s.k. återflöde. På följande adress finns de vanligaste argumenten samlade: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/arguments/index.htm>.

<sup>5</sup> Frågor om den interna balansen och framtida sektoriella reformer behandlas i det s.k. framtidskonventet. Dessa frågor kommer inte närmare beröras i denna uppsats.

<sup>6</sup> Se bilaga C.

”Unionen bygger på principerna om frihet, demokrati, och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen [...]”

Denna rättsliga grund utgör villkoren för medlemskap. Genom beslut vid Europeiska rådet i Köpenhamn 1993 definierades ytterligare vilka kriterier som skall gälla för medlemskap. Beslutet i Köpenhamn anses vara ett avstamp för EU: s utvidgning till CÖE och kallas för Köpenhamnskriterierna. Kriterierna<sup>7</sup> föreskriver att kandidatlandet måste:

- ha en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter
- ha en fungerande marknadsekonomi samt förmåga att klara konkurrensen inom unionen
- ha förmåga att uppfylla de skyldigheter som följer med ett medlemskap och sluta upp kring målen för den politiska, ekonomiska och monetära unionen

Det tredje kriteriet innebär att kandidatländerna måste överföra de regler som gäller EU. EU: s gemensamma regelverk, *aquis communautaire*, är ett mycket omfattande verk med utgångspunkt i kravet på att varor, tjänster, kapital och personer skall kunna röra sig fritt på den inre marknaden. Att införliva detta verk samt att tillämpa detsamma ställer höga krav på den administrativa kapaciteten och kompetensen i kandidatlandet. Det krävs stora samhällsförändringar i denna omställningsprocess och vissa kandidatländer (KL) har kommit längre än andra. Av alla KL i CÖE är det Rumänien och Bulgarien som ligger efter i omställningsprocessen och ingår således inte i en ”första våg” av anslutningar.

---

<sup>7</sup> En liknande text finns i bilagan till Rumäniens Anslutningspartnerskapen (AP) som behandlas närmare i kapitel 4.

Nedan sammanfattas selektivt de historiska beslut av ministerrådet som haft betydelse för utvidgningsprocessens utveckling.<sup>8</sup>

Europeiska rådets möte i *Köpenhamn* i juni 1993 slog fast att utvidgning av EU till CÖE var principiellt accepterat. Det var under detta möte som anslutningskriterierna för medlemskap fastställdes och definierades.<sup>9</sup>

Genom Tysklands ordförandeskap och Europeiska rådets toppmöte i december 1994 i *Essen* började relationerna med CÖE att förstärkas. Utvidgningsprocessen accelererade genom att Kommissionen uppmanades att upprätta ett vitpapper<sup>10</sup> om hur den interna marknaden skulle kunna anpassas till ett utvidgat EU samt att de numera underskrivna Europaavtalen med några länder i CÖE<sup>11</sup> skulle omfatta även de baltiska staterna samt Slovenien.

Vid Europeiska rådets toppmöte i december 1995 i *Madrid* kom man fram till att kommissionen skulle presentera sina yttranden över ansökarländernas ansökan för medlemskap.

Vid Europeiska rådets toppmöte 1997 i Luxemburg påbörjades den nya strategin för EU:s förmedlemskapsperiod. Inför detta möte hade även kommissionen kort tid innan presenterat reformpaketet ”Agenda 2000”. År 1997 var början på den ”fördjupade anslutningsprocessen” (eng. enhanced accession process). De historiska beslut som ledde fram till att utvidgningsprocessen numera är i ett avslutande skede presenteras nedan.

---

<sup>8</sup> Europeiska rådets slutsatser rörande utvidgningen finns samlade på följande adress: [http://www.europarl.eu.int/enlargement\\_new/europeanCouncil/conclusions\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/enlargement_new/europeanCouncil/conclusions_en.htm). Författaren José I. Torreblanca menar att utvecklingen av utvidgningsprocessen förstås om ett bredare historiskt perspektiv används.

<sup>9</sup> Orsaken till att anslutningskriterierna författades är något oklart. En del författare menade att behovet av en policy gentemot CÖE var orsaken, medan andra författare menade att kommissionen kort tid innan rapporterat om policyn gentemot CÖE. Se *Enlargement and the role of the EU-presidency*, sid 9f. Författaren José I. Torreblanca menade att flera länder, däribland Tyskland, Frankrike och England var ”sympathetic to the idea of a future accession to the Community” redan ett par år innan mötet i Köpenhamn i december 1993. *The Reuniting of Europe: deepening and widening*, sida 151.

<sup>10</sup> White Paper COM (95) 163 final.

<sup>11</sup> Tjeckiska republiken, Slovakien, Polen, Ungern, Rumänien, Bulgarien.

Med Tyskland som ordförande under första hälften av 1999 hade den förestående utvidgningen väckt oro över huruvida EU verkligen var redo för en utvidgning. Den stora frågan var finansieringen av utvidgningen.

Under ministerrådsmötet i *Berlin* i mars 1999 lyckades man nå en kompromiss över de finansiella aspekterna av utvidgningen. De finansiella aspekterna fanns representerade i kommissionens Agenda 2000. Att medlemsländerna kom överens om Agenda 2000 innebar att de finansiella aspekterna över utvidgningen nu var säkrade. Utöver budgetramar för utvidgningen innehöll Agenda 2000 även de två nya instrumenten för finansiellt stöd till KL: Ispa och Sapard. Dessutom ansåg man att förmedlemsskapsstödet skulle fördubblas från år 2000. I och med att EU-15 nu hade kommit överens om finansieringen av utvidgningen markerades att utvidgningen fortskred och fortfarande var en prioritet. Europeiska Rådets möte i juni 1999 i *Köln* uttryckte det som att ”with the agreement on Agenda 2000, necessary reforms entailed by enlargement have been decided upon and the financial framework of the Union has been secured for the next seven years.”

Europeiska rådet beslutade i december 1999 i Helsingfors att sammankalla bilaterala regeringskonferenser i februari 2000 för att inleda förhandlingar med Rumänien, Slovakien, Lettland, Litauen, Bulgarien och Malta om villkoren för deras inträde i unionen och de därpå följande anpassningarna av fördraget.<sup>12</sup> Vidare underströk man att varje KL bedöms efter sina egna ”meriter” i förhandlingarna och att denna princip skulle gälla både för att få öppna de olika förhandlingskapitlen (31 stycken) och för att driva förhandlingarna. Europeiska rådet menade att de KL som nu hade tagits med i förhandlingsprocessen skulle inom rimlig tid kunna komma ikapp dem som redan var inne i förhandlingarna, om de hade gjort tillräckliga framsteg i sina förberedelser. I detta sammanhang menade man att ”framstegen i

---

<sup>12</sup> Slutsatserna punkt 10. Kosovokriget 1999 kan även ha bidragit till intensifierade diskussioner om att starta förhandlingar med Rumänien och Bulgarien.

förhandlingarna måste gå hand i hand med framstegen när det gällde att införliva regelverket i lagstiftningen, faktiskt genomföra det och se till att det efterlevs”.<sup>13</sup>

Den franska inställningen har uttryckt oro över att begreppen deepening (interna balansen) och widening (fortsatt utvidgning) underminerade EU: s kapacitet att verka som en global aktör.<sup>14</sup> Ordförandeskapet, under andra hälften av 2000, visade dock inte någon skepsis eller återhållsamhet mot utvidgningen utan markerade en vilja att fastställa förhandlingsläget efter hur förberedda KL var. Det franska ordförandeskapets prioritet var att förbereda EU: s institutioner för utvidgning. Vid Europeiska Rådets toppmöte i december 2000 i *Nice* bekräftades även de diskussioner som förts angående avslutade förhandlingar innan år 2002 samt att de nya medlemmarna skulle kunna delta i valet till Europaparlamentet år 2004.<sup>15</sup>

Europeiska Rådets toppmöte i juni 2001 i *Göteborg* lyckades att konkret fastställa ett måldatum för utvidgningen genom att säga:

”provided the progress towards meeting the accession criteria...The objective is that they should participate in the EP elections as members”

Vid valet till Europaparlamentet 2004 skulle KL alltså vara medlemmar. Förutom att utvidgningsprocessen i och med detta blev oundviklig gav det en signal till KL som satte tryck på dem att fortsätta att ”transposing, implementing and enforcing” EU: s regelverk. De två länder som ansågs ligga sist och inte ingå i den första vågen av anslutande länder, Rumänien och Bulgarien, gavs löfte om ytterligare stöd.

Vid Europeiska rådets toppmöte i december 2001 i *Laeken* fick kommissionens ståndpunkt, beträffande vilka KL som var redo, medhåll.

---

<sup>13</sup> Slutsatserna punkt 11. Europeiska rådet i Luxemburg 1997 hade tidigare påpekat vikten av att det införlivade regelverket verkligen tillämpades.

<sup>14</sup> Se även Laurent/Marsceau.



Kommissionen ansåg att tio kandidatländer var redo för att anslutas före slutet av år 2002 om takten med anpassningsarbetet fortskred.

I *Laeken* fastslogs även att ”Europeiska rådet i Berlin upprättade en finansiell ram som möjliggör en utvidgning”.<sup>16</sup> Detta har mötts med kritik men att de finansiella ramarna som sattes i Berlin skulle respekteras.<sup>17</sup>

Beträffande Rumänien och Bulgarien uppmuntrades dessa med att fortsätta det pågående omställningsarbetet och att det under år 2002 skulle komma en uppgraderad färdplan<sup>18</sup>

Under ministerrådsmötet i *Sevilla* i juni 2002 hade före mötet uttryckts oro över hur man skulle lösa jordbrukskapitlet. I juni kom EU-15 fram till en gemensam förhandlingsposition där man valde att inte inkludera den känsligaste frågan, den om det direkta jordbruksstödet. På detta sätt undgick man att mötet skulle kollapsa.

Europeiska rådet i Bryssel i oktober 2002 konstaterade att den historiska processen, som inleddes i Köpenhamn 1993 för att överbrygga motsättningar i Europa, snart skulle bära frukt.<sup>19</sup> Den största utvidgningen av unionen var nu inom räckhåll. Europeiska rådet ansåg att Cypern, Tjeckien, Estland, Ungern, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien och Slovenien uppfyllde de politiska kriterierna och kommer att vara i stånd med att uppfylla de ekonomiska kriterierna och åta sig de skyldigheter som ett medlemskap medför från och med början av 2004. De framsteg som gjorts av dessa länder i anslutningsförhandlingarna och vid införlivandet och genomförandet av regelverket bekräftade unionen genom sin beslutsamhet

---

<sup>15</sup> “EU enlargement and the role of the EU-presidency”, sid 17. Efter Irlands ratificering av Nicefördraget i oktober 2002 är den interna balansen efter utvidgningen säkrad.

<sup>16</sup> Slutatserna från *Laeken*, punkt 7.

<sup>17</sup> Kritiken bottnade främst i att antalet KL som förväntades bli medlemmar hade ökat från ursprungliga 6 KL i Berlin till 10 stycken. Se vidare Soveroski, sida 4. Författaren varnar för att det blir ett A- och B-lag i utvidgningsprocessen.

<sup>18</sup> Denna kom i november 2002 och behandlas mer under kapitel 4.

<sup>19</sup> Slutatserna från Köpenhamn i december 2002 bekräftade i stort slutatserna från Bryssel i oktober 2002.

att slutföra anslutningsförhandlingarna med dessa länder vid Europeiska rådet i Köpenhamn i december 2002 och att underteckna anslutningsfördraget i Aten i april 2003. Därutöver slog man fast att den finansiella ramen av utvidgningen som fastställdes i Berlin skulle respekteras samt att utbetalningar av det direkta jordbruksstödet skulle ske genom en infasning.<sup>20</sup>

Sammanfattningsvis var Europeiska rådets möte 1993 i Köpenhamn det avstamp som innebar att EU påbörjade sin östliga utvidgning. Nästa avgörande beslut skedde i Luxemburg 1997 då det bestämdes att KL kunde påbörja förberedelser för förhandlingar. I Berlin 1999 enades EU-15 om hur EU skulle klara av en utvidgning genom antagandet av reformpaketet Agenda 2000. Nästa steg i utvidgningsprocessen var Europeiska rådets möte 1999 i Helsingfors då man beslutade att alla KL skulle få inleda förhandlingar. I Göteborg i juni 2001 fastställdes att utvidgningen var oåterkallelig och att de första KL kunde bli medlemmar 2004. I Laeken i december 2001 bestämdes att Rumäniens och Bulgariens väg till medlemskap skulle bestämmas av en kommande färdplan. Vid Europeiska rådets möte i Sevilla i juni samt i Bryssel i oktober 2002 bekräftades tidtabellerna för alla KL.

## 2.2 Utvidgningsprocessen

I anslutningsförhandlingarna<sup>21</sup> är det EU-15 som är part å ena sidan och varje enskilt kandidatland å andra sidan. Ordförandelandet i Europeiska rådet presenterar EU:s förhandlingsposition för vart och ett utav de 31 kapitel som EU:s regelverk har delats in i. Denna förhandlingsposition går under beteckningen dcp (draft common position) och förhandlingarna med

---

<sup>20</sup> Slutsatserna från Bryssel i oktober 2002, punkt 1-3 samt punkt 12. De nya medlemmarna kommer att uppnå samma stödnivå som nuvarande medlemmar år 2013.

<sup>21</sup> För vägledning till medlemskapsförhandlingarna kan man konsultera de olika kandidatländernas utrikesministerier eller ministerierna för Europeisk integration då

varje KL utgår från denna. Förhandlingarna sker på minister- och ställföreträdarnivå där varje KL har utsett en chefsförhandlare. Förhandlingspositionerna har framarbetats av kommissionen som dessutom har nära kontakt med KL under hela processen. Hastigheten i förhandlingarna beror på hur förberedda respektive KL är. Resultatet av anslutningsförhandlingarna samlas i ett anslutningsfördrag som skall godkännas av Europeiska rådet samt av Europaparlamentet. Därefter sker ratificering i såväl kommande såsom nuvarande medlemsländer.<sup>22</sup>

Förhandlingarna handlar om under vilka villkor varje KL skall överföra EU:s regelverk. I praktiken handlar det således om vilka övergångsarrangemang som KL kan förhandla fram samt i sällsynta fall undantag från EU:s regelverk.

Som framgår av artikel 49 i TEU måste ett icke-medlemsland göra en formell begäran om medlemskap till Europeiska rådet. Efter detta skall kommissionens yttrande över ansökan inväntas. Efter att yttrandet inkommit från kommissionen fattas ett enhälligt beslut om att öppna förhandlingar. Dessa förhandlingar guidas av det Europeiska rådet och således av det medlemsland som innehar ordförandeskapet. I samband med aktörerna i förhandlingsprocessen har det talats om kommissionen å ena sidan och Rådet å andra sidan och någonstans i mitten kommer ordförandeskapet.<sup>23</sup>

Förhandlingarna mellan EU och CÖE har tre kännetecken. För det första finns den s.k. screening-fasen. Kommissionen går i denna fas igenom KL:s regelsystem och dess överrensstämmelse med EU:s regelverk. På grundval av denna ”screening” öppnas förhandlingar med KL. Nästa fas i förhandlingen sker i samband med att dcp:n läggs fram vid den s.k. IGC

---

förhandlingarna samordnas av dessa. Se även slutsatserna från Helsingfors och Baun, sida 199ff.

<sup>22</sup> Se Artikel 49 TEU i bilaga C.

<sup>23</sup> Maresceau/Lannon, sida 3. I ”Enlargement and the role of the EU-presidency” görs en studie av utvidgningsprocessens aktörer. Författarna menar att ordförandeskapet har en betydande roll, men poängterar att kommissionen är suverän. Suveräniteten bottnar främst i att kommissionen utarbetar de flesta grundläggande dokumenten som rör utvidgningen.

(Inter Governmental Conference).<sup>24</sup> Den sista fasen utgörs av öppnandet av förhandlingarna och dessa är bilaterala mellan KL och EU-15.<sup>25</sup>

Det är Rådets ordförande som introducerar förhandlingarna (läs: öppnar kapitel) genom att DCP: n presenteras. Den reviderade versionen antas sedan av Rådet och det aktuella kapitlet stängs provisoriskt. När alla kapitel är provisoriskt stängda ger kommissionen sitt yttrande över Anslutningsfördraget som antas enhälligt av Europeiska rådet samt genom enkel majoritet av parlamentet. Efter detta skriver EU-15 och KL under fördraget. Vissa KL måste före ratificeringen rösta i parlamentsval eller upprätta en folkomröstning för att fördraget slutligen skall vinna laga kraft.<sup>26</sup>

Anslutningsförhandlingarna mellan EU och den första gruppen av KL började 1998. Allteftersom förhandlingarna kommit in på svåra områden av EU: s regelverk (de med budgetära komplikationer), har de blivit mer politiserade, med påtryckningar från intressen både från KL och medlemsländerna.<sup>27</sup>

Då anslutningsförhandlingarna påbörjades med alla kandidatländer introducerade kommissionen, att förhandlingarna skulle styras av principen om ”differentiering”. Denna princip skulle nu vara vägvisare för vilka och hur många kapitel av EU: s regelverk som öppnades för förhandling med varje KL. Tidigare hade ett bestämt antal kapitel öppnats samtidigt för alla KL; istället öppnar EU nu ett kapitel beroende på hur ”redo” varje KL är inom respektive kapitel.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> “Enlargement and the role of the EU-presidency”, sida 6.

<sup>25</sup> Detta förhållande kan jämföras med andra förhandlingar som EU för, t ex handelsförhandlingar med ett icke-medlemsland, där kommissionen normalt har den ledande rollen.

<sup>26</sup> “Enlargement and the role of the EU-presidency”, sida 6.

<sup>27</sup> Frågan om det direkta jordbruksstödet är kanske det tydligaste exemplet på ett område med budgetära komplikationer. EU-15:s särintressen har också visat sig genom aktivitet beträffande partnersamverkan.

<sup>28</sup> Kommissionens årliga rapport, 1999.

Dessutom införde kommissionen nya procedurer för hur man skulle hantera provisoriskt stängda kapitel. Tidigare var det så att varje kapitel stängdes då EU:s regelverk hade accepterats fullt ut och det inte fanns någon begäran om övergångsperioder. Detta medförde att KL sökte stänga så många kapitel som möjligt och sköt på så sätt upp svårigheter till de sista förhandlingarna i ett "global negotiating package".<sup>29</sup> Meningen med anslutningsförhandlingarna skulle vara att på bästa sätt förbereda KL för ett kommande medlemskap. Det var därför viktigt att den provisoriska stängningen av kapitel var sammanlänkad till "the state of preparatory progress".<sup>30</sup> De dokument som används för att bedöma "framgångarna i landets förberedelser" är kommissionens rapporter samt Anslutningspartnerskapen. Enligt kommissionen skulle denna nya policy medföra ett antal fördelar. För det första: genom att förhandlingarna om antalet stängda kapitel gav en rättvis bild av landets framgång, skulle detta ge incitament till KL att intensifiera ansträngningarna i arbetet med att förbereda sig för medlemskap. För det andra: principen om differentiering skulle kasta ett ljus av rättvisa över förhandlingarna. De förhandlande länderna som låg efter skulle ha möjlighet att hinna ikapp de andra.<sup>31</sup> Slutligen skulle "parallelism between negotiating and preparatory progress" försäkra att Anslutningsfördraget i slutskedet säkrades.<sup>32</sup>

Efter beskrivning av utvidgningsprocessen ovan kvarstår dock frågan vad det är man förhandlar om. När man söker svar på vad EU:s regelverk, *aquis communautaire*, inbegriper stöter man på problem. Termen används i nästan alla dokument kopplade till utvidgningen och är dessutom inskrivet i TEU.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Baun, sida 203.

<sup>30</sup> Baun, sida 203.

<sup>31</sup> jfr. "catch-up" som är en princip som framförallt nämnts i samband med Rumänien och Bulgariens förhandlingar.

<sup>32</sup> Kommissionens årliga rapport, 1999. Märk att denna rapport kom i samband med Europeiska rådets möte i Helsingfors.

<sup>33</sup> Exempelvis TEU artikel 2,3 och 43. CMLR 2001, sida 829ff.

Vad som detta regelverk inbegriper är emellertid inte definierat någonstans i fördragstexten.<sup>34</sup>

En viss vägledning av innehållet i *aquis communautaire* ger de dokument och texter som är kopplade till utvidgningsprocesserna. Ett exempel på en sådan text fanns vid Sveriges anslutningsprocess där gemenskapen noterade Sveriges "...full acceptance of the rights and obligations attaching to the Union and its institutional framework, known as the *aquis communautaire*, as it applies to present Member States. This includes in particular the content, principles and political objectives of the Treaties, including those of the Treaty on European Union".<sup>35</sup> Av anslutningsförhandlingarna att döma är EU: s regelverk, *aquis communautaire*, ett omfattande system där framförallt högt ställda krav på den interna marknaden ställs. Att införliva detta regelverk i sin egen lagstiftning och därutöver ha kapacitet att tillämpa reglerna ställer således höga krav på förvaltningen i KL. I kontexten av utvidgning gäller för varje KL "the basic principle...that the entire *aquis communautaire* must be accepted as binding"<sup>36</sup> samt att varje KL skall förstå "vikten av att...garantera dess [*aquis communautaire*] rätta genomförande genom lämpliga administrativa och rättsliga strukturer".<sup>37</sup>

Förmågan hos KL att klara av denna uppgift mäts i termer av ett kandidatlands administrativa kapacitet. Analyserna som presenteras i kommissionens årliga rapporter granskar bl.a. detta reform- och anpassningsarbete mot bakgrund av Köpenhamnskriterierna.

Av domstolspraxis att döma har även EU-15 svårigheter med att hinna med och efterleva EU: s regler.<sup>38</sup> Frågan ställs alltså på sin spets när man jämför länderna i CÖE med EU-15.

---

<sup>34</sup> jfr. CMLR 2001, sida 832: "...as far as the *aquis communautaire* is concerned, the TEU is silent or imprecise".

<sup>35</sup> Joint Declaration on Common Foreign and Security Policy, C 241/381.

<sup>36</sup> C-259/95, Parliament v. Council, [1997] ECR, para.17.

<sup>37</sup> Kommissionens årliga rapport, KOM (1998) 712 , sida.19.

<sup>38</sup> För en diskussion om genomförande av EU: s regler, se 29/84, Kommissionen mot Tyskland, samt Craig och De Burca sida 380.

## 2.3 Förmedlemskapsstrategi

I den strategi som EU har för att förbereda KL för framtida medlemskap finner man två huvudsyften. För det första skall EU hjälpa KL att uppnå en ”EU-standard” och för det andra skall KL förberedas för- eller acklimatiseras -till det interna EU-arbetet. Strategin har utvecklats under hela utvidgningsprocessen och består idag av tre sammanflätade delar: Europaavtal, Anslutningspartnerskap och förmedlemskapsstöd.<sup>39</sup>

### 2.3.1 Europaavtal

Den anpassning som kandidatländerna måste gå igenom för att kunna införliva EU:s regelverk är omfattande och krävande. Tid har givits för kandidatländerna att anpassa de rättsliga och ekonomiska strukturerna i landet för att i ett senare skede kunna anpassa sitt eget lands regelsystem till EU-standard. De s.k. Europaavtalen utgjorde det första steget i anpassningsarbetet och de första avtalen trädde ikraft 1994.<sup>40</sup> De uppfattas idag som ett förberedande steg till inträde i EU och alla KL i CÖE har idag dessa. Europaavtalen har som mål att förbättra förutsättningarna för inträde på den gemensamma marknaden. Inom förmedlemskapsstrategin har avtalen en funktion av att samordna det ekonomiska stödet till KL.<sup>41</sup>

Europaavtalen grundades på artikel 310 (EG) och slöts mellan gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och det ”associerade” landet å andra sidan. Detta fick som följd att varje medlemsland var tvunget att ratificera

---

<sup>39</sup> Enligt kommissionen är ”deltagande i gemenskapsprogram” en fjärde del av strategin. Denna del behandlas dock inte i denna uppsats. Se COM (1999) 710 final, ”Participation of candidate countries in Community programmes, agencies and committees”. Det skall även noteras att strategin för Cypern och Malta skiljer sig från förmedlemskapsstrategin.

<sup>40</sup> De associationsavtal som ingicks med Grekland, Turkiet, Malta och Cypern i början av 1970-talet hade en liknande utformning. Likaså ingick medlemmarna i ”EFTA” ett avtal om ett europeiskt ekonomiskt område, det s.k. EES-avtalet, som sedermera ledde till ansökan om medlemskap i EU. Se bilaga Marsceau, sida 6.

<sup>41</sup> Se exempelvis ingressen till Anslutningspartnerskapet med Rumänien, EGT L44, s. 82.

avtalet innan det kunde träda ikraft.<sup>42</sup> Konsekvensen av den associerade formen innebar att ingen av parterna ådrog sig skyldigheter vad gäller en kommande anslutning till EU. I ingressen till Europaavtalen talas det nämligen om att ”anslutning” är det associerade landets mål, och inte ett mål för gemenskapen. Avtalens mål och innehåll representerade dock ett politiskt initiativ såväl som en rättslig grund för relationerna mellan EU och CÖE som haft betydelse.<sup>43</sup>

Associeringsavtalen sträcker sig dock längre än vanliga bilaterala avtal. Domstolen menar att associeringsavtalen skapar ”special privileged links with a non-member country, which must, at least to a certain extent, take part in the Community system”.<sup>44</sup>

Europaavtalen var från början inte avsedda att fungera som ”föranslutningsavtal”.<sup>45</sup> Att de fått denna funktion idag vittnar snarare om Europeiska rådets och kommissionens inflytande samt EG-rättens dynamik. Vidare fick Europaavtalen tolkningen av att vara grunden för EU: s föranslutningsstrategi i och med ministerrådsmötet i Köpenhamn i juni 1993, då man i slutsatserna sa att ”accession will take place as soon as an associated country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required”. Efter ministerrådets ”omorientering” av associeringsavtalen med CÖE kom dessa att utgöra grunden för en omfattande föranslutningsstrategi.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> EU-Karnov. Se även Marsceau, sida 8.

<sup>43</sup> Se exempelvis Jacobsen, sida 6.

<sup>44</sup> 12/86, 1987 ECR 3719. EES-avtalet hade dock inte samma målsättning som Europaavtalen. Det är en annan sak att avtalet underlättade vägen för medlemmarna i EFTA som anslöt sig till Gemenskapen.

<sup>45</sup> Se speciellt Marsceau, sida 27ff om den rättsliga relationen mellan EU och CÖE.

<sup>46</sup> Marsceau, sida 9. Se även Müller-Graff, sida 17ff. Författaren menade att ministerrådets ”omorientering” skapar förvisso en ny policy gentemot CÖE, i form av ytterligare kriterier för att kunna ”leva upp till” en europeisk standard, men detta ändrar inte KL:s möjlighet att kunna tolka in något krav om kommande medlemskap.



### 2.3.2 Anslutningspartnerskap

Avtalen om Anslutningspartnerskap<sup>47</sup> från 1998 behandlar inom vilka områden varje KL bör öka sina insatser och genomföra reformer för att kunna leva upp till de krav som ställs på medlemskap. Dessa partnerskapsavtal, som grundas på artikel 308 (EG)<sup>48</sup>, ger således ramen för hur EU skall prioritera det finansiella stödet för att uppnå bästa resultat. Avtalen är mycket lika varandra för alla KL och i vissa fall identiska. Anslutningspartnerskapet kan sägas bilda den ram i vilken EU och KL skall samverka och är grunden för KL: s egna nationella program för införlivandet av EU: s regelverk. Dessa program skall beskriva hur KL skall överföra EU:s gemensamma regelverk samt de finansiella resurser som KL själva måste avsätta i den egna budgeten för att kunna genomföra EU: s regelverk.<sup>49</sup>

### 2.3.3 Förmedlemskapsstöd

Den tredje delen av den förstärkta förmedlemskapsstrategin är det finansiella stödet. Förmedlemskapsstöd har sin grund i Europaavtalen och Anslutningspartnerskapen. Det ekonomiska stödet till CÖE i arbetet med att införliva EU: s regelverk skall inte underskattas. Framför allt eftersom en anpassning i dagens KL inte skulle vara ekonomiskt möjlig utan detta incitament. Stödet till CÖE har dock ett viktigare mål än att enbart finansiera olika projekt i CÖE. Målet är att förbereda KL för att klara av de åtaganden som följer även efter medlemskap. Förmedlemskapsstödet förknippas således med det tredje Köpenhamnskriteriet.

Att närmare undersöka möjligheterna med att decentralisera stödet blir intressant eftersom KL genom denna decentralisering kommer att få en aktivare roll i sin egen anslutningsprocess. Detta torde vara det sätt som bäst

---

<sup>47</sup> Anslutningspartnerskapen kommer att behandlas ytterligare under kapitel 4.

<sup>48</sup> Se bilaga C.

<sup>49</sup> Marsceau/Lannon, sid 114.

lever upp till de mål som går att skönja i de grundläggande relationerna mellan EU och CÖE. De rättsliga dokument som introducerade förmedlemskapsstödet utgör sålunda en viktig rättslig grund för relationen mellan EU och CÖE.

Det ekonomiska stödet från EU till CÖE för deras omställningsprocess kanaliseras framförallt genom följande tre instrument: Phare, Ispa och Sapard. Dessa instrument kan finansiera projekt inom alla områden som berörs i anslutningsförhandlingarna och behandlas nedan i kapitel 3.

## 2.4 Sammanfattning

Aktörernas roll i anslutningsprocessen har haft betydelse för utvecklingen av EU: s förmedlemskapsstrategi.

Kommissionen ansvarar inte bara för utvärderingarna av KL: s anpassningsarbete till EU: s regelverk utan bistår även i praktiken med mycket assistans genom samråd med KL samt att medla mellan nuvarande medlemmar.

Europaparlamentets roll, har det hävdats, är att försäkra att utvidgningen har ett stöd bland folkopinionen samt att slutligen ratificera de kommande Anslutningsfördragen. Det sistnämnda skulle emellertid tala för en ökad roll och betydelse.<sup>50</sup>

Ordförandeskapets betydelse i utvidgningsprocessen skall inte underskattas men kan inte mätas med kommissionens betydelse. En orsak till den begränsade betydelsen skulle kunna vara att ordförandeskapet endast löper under ett halvår. Att EU-15 har olika uppfattningar om utvidgningen och

---

<sup>50</sup> Baun, sida 217.

hur policyn skall bedrivas har inte låst den gemensamma ståndpunkten om fortsatt östlig utvidgning. De olika ordförandeskapen har bekräftat detta.

Utvidgning kommer medföra konsekvenser för både EU och KL. De beslut som fattats de senaste 10 åren beträffande utvidgningen, och följaktligen beträffande strategin, har följts med konsekvensutredningar om utvidgningens inverkan på olika områden och givit en strategi om tre sammanflätade instrument.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> De svenska konsekvensutredningarna har lämnats utanför detta arbete. Se SOU 1997:143, 149, 150, 153, 156, 159,160.

### 3 Förmedlemsskapsstöd

I uppsatsen så här långt har den grundläggande relationen mellan EU och CÖE beskrivits. Inom ramen för uppgiften behandlas nu utförligare EU:s finansiella stöd såsom den ”tredje delen” av förmedlemsskapsstrategin.<sup>52</sup>

Vid Europeiska Rådets möte i Berlin i mars 1999 antogs kommissionens förslag till Agenda 2000. Detta reformdokument innehåller anvisning om hur unionen skall ”finansiera utvidgningen, förbereda sig för utvidgningen, och utvecklingen av unionens inre politik”.<sup>53</sup>

I litteraturen<sup>54</sup> har hävdats att, efter Agenda 2000, diskussionen om EU:s utvidgning har skett med utgångspunkt från denna. Det som är intressant för denna uppsats är att i och med Agenda 2000 har de ekonomiska förutsättningarna för utvidgning säkrats, d v s ”Berlin-perspektivet” har gjort utvidgningen åtminstone ekonomiskt genomförbar och inom ramen för detta avsattes medel.

I den budgetplan som presenterades i Agenda 2000 lades kostnaden för utvidgning inom jordbruk, regionalpolitiken, den interna politiken och administrationen fast och avsåg ett EU med 21 medlemmar.<sup>55</sup> Budgeten för förmedlemsskapsstöden - Phare, Ispa och Sapard - uppgick år 2002 till totalt 3328 milj euro och uppskattningsvis 2/3 blir föremål för internationell konkurrensupphandling.<sup>56</sup> Generellt kan man säga att (vid jämförelse av det stöd EU-medlemmar kommer i åtnjutande av) det kommer ske en successiv ökning av EU-stöd till de KL som blir medlemmar.<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup> Det stöd som utgår till CIS- (TACIS) och medelhavsländerna (MEDA) behandlas inte.

<sup>53</sup> SOU 2000:122, sida 51.

<sup>54</sup> Se exempelvis Pezaros och Skulimowska.

<sup>55</sup> Efter Europeiska Rådets beslut i Köpenhamn 2002 välkomnas 10 nya medlemmar.

<sup>56</sup> General Assistant Document 2002, sida 1.

EU:s stöd i sin helhet är ett s.k. programmerat bistånd och företag kan således endast delta i upphandlingar för de projekt som programmerats. Programmeringen av förmedlemskapsstödet sker i DG Utvidgning för Phare-medel, i DG Regionalpolitik för Ispa-medel och i DG Jordbruk för Sapard-medel. En viktig skillnad är dock att genomförandet av Sapard redan från början är decentraliserat till KL, medan genomförandet av Ispa- och Phare-projekt först kan ske efter kommissionens godkännande av projekten.

Det är svårt att rättvist bedöma vilka länder som är aktiva i upphandlingarna eftersom deltagarna ofta agerar i konsortium där endast nationaliteten på ”lead partner” anges. Upphandlingarna är dock öppna för företag i EU och i KL.<sup>58</sup>

De olika förmedlemskapsinstrumenten skall inte bara hållas åtskilda och samordnas sinsemellan, utan även bedömas i förhållande till insatser och projekt som finansieras av Europeiska investeringsbanken (EIB), Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) samt andra internationella finansinstitut (IFI).<sup>59</sup>

## **3.1 Huvuddragen i EU:s gemensamma biståndsverksamhet till CÖE**

### **3.1.1 Förordning 622/98**

Grunden till det ekonomiska stödet i den förstärkta förmedlemskapsstrategin finns samlad i förordning 622/98 om stöd till ansökarstaterna inom ramen

---

<sup>57</sup> Se SOU 2000:122, sida 52. Slutsatsen för Sveriges bilaterala bistånd blir att det kommer minska efter de första anslutningarna. Den största ökningen står det direkta jordbruksstödet och strukturfonderna för.

<sup>58</sup> Rätten att delta i offentliga upphandlingar under Sapard omfattar sedan 2002 även fysiska och juridiska personer från Cypern, Malta och Turkiet. Pressmeddelande IP/02/1536, 22/10/2002.

<sup>59</sup> Förordning 1266/99, ingressen. Andra finansinstitut är bl. a. Världsbanken och utgör tillsammans med de andra finansinstituten och kommissionen den s.k. ”club of four”. Dessa ger i samarbete ett ”substantiellt” stöd. Se även Marsceau, sida 227 och GAD sida 10.

för föranslutningsstrategin och särskilt om upprättande av anslutningspartnerskap.<sup>60</sup>

Den rättsliga grunden för förordningen är artikel 308 (EG). Förordningen upprättar det Anslutningspartnerskap som identifierar de huvudsakliga förutsättningarna som KL har för att uppfylla villkoren för anslutning. Förordningen föreskriver också att Anslutningspartnerskapet skall vara det instrument som samlar alla slag av gemenskapsstöd till KL inom en enda ram.<sup>61</sup> Stödet bör även koncentreras på de ovan nämnda svårigheterna och vägledas av väl ”definierade principer, prioriteringar, mellanliggande mål och villkor”.<sup>62</sup> Varje år skall kommissionen redovisa, genom att framlägga en rapport, de framsteg som görs i varje enskilt KL.<sup>63</sup>

Artikel 4 är en s k skyddsklausul och säger:

”Om det saknas ett inslag som är väsentligt för att fortsätta att ge stöd inför anslutningen, särskilt om åtagandena i Europaavtalen inte följs och/eller tillräckliga framsteg inte görs i riktning mot uppfyllande av Köpenhamnskriterierna, ...vidta[s] lämpliga åtgärder i fråga om föranslutningsstöd till en ansökarstat.”

Detta stadgande, är för det första, ett intressant inslag då Köpenhamnskriterierna ”uppgraderats” från att ha varit politiska villkor för anslutning till att nu direkt omfattas av förordningstext. För det andra, aktualiseras frågan om EU: s villkorlighet, vilken jag kommer att kommentera ytterligare nedan (kapitel 4.3.3).

---

<sup>60</sup> Förordning 622/98.

<sup>61</sup> Ingressen (3) till 622/98. Artikel 2 föreskriver även att avtalen skall revideras. Detta innebär att de ”prioriterade målen” är flexibla och de kan anpassas. Anpassningen sker genom beslut av Europeiska rådet i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 308 EG.

<sup>62</sup> Ingressen (4) till 622/98.

<sup>63</sup> Ingressen (10) till 622/98.

### 3.1.2 Förordning 1266/99

Förordning 1266/99 har som mål att säkerställa samordning och samstämmighet för det stöd som inom ramen för föranslutningsstrategin har beviljats.<sup>64</sup> Genom en samordning av föranslutningsinstrumenten skall en så hög ekonomisk effekt som möjligt uppnås.

Genom förordning 622/98 skall Anslutningspartnerskapen bestå av en enda ram med prioriterade insatsområden inför anslutningen. De olika föranslutningsinstrumenten bör emellertid förbli åtskilda men samordnas sinsemellan.<sup>65</sup>

I ingressen stycke 10 säger förordningen: med beaktande av KL:s förvaltningskapacitet och finansiella kontroll bör förvaltningen av föranslutningsstödet successivt decentraliseras för att KL skall kunna delta mer aktivt i arbetet med föranslutningsstödet. Det är denna decentralisering som är av intresse för detta kapitel och nedan (kapitel 3.3) kommer målet om den successiva decentraliseringen att närmare förklaras.

Artikel 8 i förordning 1266/99 anger att beslut om stödformer som skall finansieras enligt något av instrumenten (Phare, Ispa, Sapard) skall fattas i enlighet med bestämmelser som föreskrivs i relevant förordning för det instrumentet. Denna föreskrift får betydelse för förståelse av stödets programmering.

## 3.2 Instrumenten för EU:s finansiella assistans

Med början i den fördjupade förmedlemskapsstrategin, i och med kommissionens förslag 1997 till Agenda 2000, har de numera tre instrumenten en liknade ”process i projektgenomförande”.

---

<sup>64</sup> 1266/99, L161, 16.6.99.

<sup>65</sup> Ingressen (8), 1266/99.

Som grundläggande och styrande dokument för programmering av förmedlemskapsstöden gäller Anslutningspartnerskapen.<sup>66</sup> Generellt är programmeringen komplementär mellan stöden och de får således inte överlappa varandra. Phare-medel kan emellertid i praktiken komma ifråga även för vissa projekt som inte kan finansieras av Ispa och Sapard.<sup>67</sup>

Både Ispa och Sapard grundar sin programmering på en strategi som utgår från en nationell plan som KL utarbetat i samarbete med kommissionen.<sup>68</sup>

### **3.2.1 Fördelning av finansiellt stöd**

Fördelningen av det finansiella stödet grundas på principen om lika behandling, oavsett vilken tidpunkt som förhandlats fram för anslutning för respektive KL. Därutöver skall särskild uppmärksamhet ägnas de länder som anses ha största behoven.<sup>69</sup> Nedan kommer de tre instrumenten att kort presenteras.

#### **3.2.1.1 Phare**

Phare-instrumentet omfattar tekniskt bistånd, partnersamverkan (twinning) och investeringsstöd.<sup>70</sup> 30% av budgeten avsätts för s k institutionsuppbyggnad och detta sker främst genom partnersamverkan. Det är främst fyra områden som är aktuella för partnersamverkan: jordbruk, miljö, finansiella institutioner och rättsliga och inrikes frågor. Partnersamverkan är ett samarbete mellan myndigheter i EU och CÖE som syftar till att utveckla partnermyndigheten genom överföring av kunskap och kompetens. Det finns inget unikt EU-program för partnersamverkan

---

<sup>66</sup> Se exempelvis Artikel 4 i förordning 1268/99.

<sup>67</sup> Artikel 1(2), förordning 1268/99.

<sup>68</sup> Se exempelvis artikel 4, 1268/99 om programplanering. På grundval av varje KL:s plan skall ett program godkännas enligt förfarandet i artikel 50.2 i förordning 1260/99. Märk väl att programmet får omarbetas då Anslutningspartnerskapet ändras eller om resurserna till förmedlemskapsstödet skall omfördelas. För Phare gäller att KL:s plan skall godkännas av kommissionen i enlighet med artikel 9 förordning 3906/89.

<sup>69</sup> Slutsatser från Europeiska rådet i Luxemburg 1997, punkt 17.

<sup>70</sup> Rättslig grund: Förordning 3906/89 med ändring genom förordning 1266/99.



utan detta sker inom ramen för Phare. De återstående 70% av budgeten skall användas till att finansiera investeringar som syftar till att den rättsliga ram som krävs för att EU:s regelverk skall kunna efterlevas och att vidta åtgärder som kan liknas de som stöds genom Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden.<sup>71</sup>

### **3.2.1.2 Ispa**

Ispa, Instrument for Structural Policies for Pre-accession, skall bidra till investeringar för utveckling av miljö- och transportsektorn. Detta stöd kan jämföras med de strukturfonder som utgår till EU-15. Med en årlig budget om 1040 milj euro skall det jämt fördelas mellan områdena miljö och infrastruktur.<sup>72</sup> Projekt väljs så att de får störst möjliga effekt per invånare och yta vilket innebär att projekten blir stora och förläggs till landsbygden.

Kommissionen har idag det övergripande ansvaret för genomförandet och administrationen av projekt och sedan starten år 2000 har medel från ISPA till största del finansierat projekt inom transportsektorn.<sup>73</sup> Karakteristiskt för både Ispa och Sapard är att KL måste medfinansiera projekten.<sup>74</sup>

### **3.2.1.3 Sapard**

Sapard, Spatial Accession Programme for Agriculture and Rural Development, skall finansiera utvecklingen av jordbruk och landsbygd.<sup>75</sup> Detta innefattar framförallt bidrag till införandet av EU:s regelverk för den gemensamma jordbrukspolitiken samt att lösa särskilda problem i samband med en hållbar anpassning av jordbrukssektorn. Exempel på åtgärder kan vara att höja kvaliteten på och marknadsföra jordbruksprodukter och att

---

<sup>71</sup> Se vidare: <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/index.htm>.

<sup>72</sup> General Assistance Document, sida 1.

<sup>73</sup> General Assistance Document visar att finansiering till transportsektorn motsvarar 61.4% av den totala finansieringen.

<sup>74</sup> Enligt artikel 8 (1), förordning 1268/99 finansierar EU högst 75% av projektkostnad.

<sup>75</sup> Rättslig grund: förordning 1268/99.

utveckla produktionsmetoder avsedda att skydda miljön och att bevara landskapet och att ”diversifiera lantbrukets inkomstkällor”.<sup>76</sup>

Ansvar för Sapard är från början helt decentraliserat till KL medan det yttersta ansvaret dock fortfarande vilar på Kommissionen. Sapard har haft svårare att hitta effektiva arbetsformer än Ispa och det finns hittills inga säkra resultat beträffande genomförandet av Sapard.

### 3.2.2 Sammanfattning

Den övergripande tanken med den finansiella assistansen till CÖE har varit att fördjupa relationen mellan regionerna i Europa. Huvudmålet är att förbereda KL: s inträde och deltagande på den inre marknaden. Ett viktigt steg mot detta mål är att harmonisera KL: s regelverk med EU: s regelverk. För att uppnå huvudmålet finns en intimitet mellan prioriteringarna i Anslutningspartnerskapen och kommissionens analyser av KL:s anpassning till EU: s regelverk.

Då de nuvarande KL skall kunna bli medlemmar så snart som möjligt har resursallokeringen av stödet styrts av målet om anslutning. Efter den anpassning av förmedlemskapsstödet, introduktion av tre instrument, som Agenda 2000 genomförde, har stödet i sin helhet inriktats på kommande medlemskap för de stödberättigande. Detta innebär att varje aktivitet som finansieras genom programmen måste bidra till att föra kandidatländerna närmare målet om EU-medlemskap.<sup>77</sup>

För att KL skall kunna anpassa sig till EU:s regelverk används Phare till institutionsuppbyggnad och finansiering av investeringar, medan Ispa

---

<sup>76</sup> Se artikel 2, förordning 1268/99. De åtgärder som nämns ovan är de åtgärder som KL i sina nationella planer valt att satsa på i första hand. General Assistance Document, sida 5.

<sup>77</sup> I Marsceau/Lannon, sida 219, diskuteras EU:s övergång från ett efterfrågestyrt stöd till ett ”accession-driven” stöd. Stödet kan med fördel jämföras med stödet till medelhavsländerna. I förordning 1488/96 (MEDA) fastställs en övergripande budget istället för ett fixerat belopp per land och beträffande decentralisering av besluten inom MEDA-stödet begränsar de sig endast till allmänna tankar subsidiaritetsprincipen.

finansierar miljö- och transportsektorn och Sapard ger stöd till jordbruks- och landsbygdsutveckling.

### 3.3 Decentralisering

Ovan har programmeringen av förmedlemskapsstöden beskrivits och i detta kapitel skall genomförandet av förmedlemskapsstödet behandlas. Först skall decentraliseringen av Sapard beskrivas och efter detta skall perspektiven för decentralisering av Phare och Ispa diskuteras.<sup>78</sup>

Allt sedan Europeiska rådets beslut i Göteborg och Laeken omtalade att anslutningsförhandlingarna skulle slutföras med de KL som var redo för anslutning redan år 2002, blev det ännu viktigare att förmedlemskapsstödet fick rätt mottagare. Därutöver var det viktigt att stödets kostnadseffektivitet gick hand i hand med respekten för sund ekonomisk förvaltning. Dessutom var det viktigt att ansvaret för stödets genomförande successivt skulle axlas av KL själva. Detta är kärnan i förmedlemskapsstödet väg mot decentralisering.

---

<sup>78</sup> Arbetsdokumentet "Preparing for Extended Decentralisation" beskriver närmare hur kommissionen tolkar kriterier och villkor som kommit till användning i detta kapitel. Jag har även haft stor behållning av arbetsdokumentet "Decentralised implementation of pre-accession aid – Sapard".

Inom EU används begreppen ex-ante och ex-post för att beskriva genomförandets krav på kommissionens godkännande. I den förra har kommissionen kontroll över fler steg i genomförandet av stödet. I den senare har den nationella myndigheten ensamt ansvar för genomförandeprocessen. I nuläget sker en ex-ante modell för Phare och Ispa medan Sapard från början följer ex-post modellen. Kommissionen menar att ex-post modellen skall börja användas så fort som möjligt för förmedlemskapsstödet. Ett användande av ex-post modellen går under beteckningen EDIS (Extended Decentralisation Implementation System).

Decentralisering skall inte sammanblandas med begreppet *dekoncentration* som i sin enkelhet innebär att ansvar förskjuts från kommissionens huvudkontor i Bryssel till kommissionens delegationer i kandidatländerna. Denna ”decentralisering inom EU” har inte samma administrativa såväl som rättsliga betydelse för unionen och kandidatländerna. Dekoncentreringen har med andra ord inte samma implikationer för EU:s regelverk eller för kandidatländerna.

Oavsett om det är en decentraliserad modell som följs eller inte är det de nationella myndigheterna som har ansvaret för stegen i projektens genomförande och att anbud följer gemenskapens regler.<sup>79</sup>

Genom decentralisering grundas ett antal nya myndigheter och kommissionens delegationer får ett större ansvar i processen.<sup>80</sup>

I samband med beskrivning av decentralisering av stödet till KL uppstår frågan varför man decentraliserar förmedlemskapsstöden. Men innan detta skall först grunderna för Sapard och EDIS beskrivas.

---

<sup>79</sup> Frågan om projektcykeln och upphandlingsförfarande är inte föremål för vidare analys i denna uppsats.

<sup>80</sup> De myndigheter som grundats är: National Funds, Central Financing and Contracting Units (CFCUs) och Implementing Agencies (genomförandekontor).

### 3.3.1 EDIS och Sapard

I och med att Sapard presenterades kom en helt ny dimension av EU: s biståndsverksamhet till tredje länder. Nyheten består i att de s.k. Sapard-kontoren i mottagarlandet ombesörjer förvaltningen från början. I och med detta skjuts ett ansvar över till mottagarlandet på ett sätt som aldrig skett förut.

Decentraliseringen av Sapard har tre element. För det första måste programmeringen vara godkänd. För det andra måste internationella avtal mellan mottagarlandet och EU slutas. För det tredje måste även Sapard-kontoret som ansvarar för genomförandet av programmen godkännas av kommissionen.

Sapardförordningen<sup>81</sup> tar upp olika åtgärder för EU-stöd inom området jordbruk och landsbygdsutveckling i CÖE under förmedlemskapsperioden.<sup>82</sup> Förordningen grundar således Sapard men den uttalar inte något i sig om att Sapard skall genomföras på ett decentraliserat sätt.

Bakgrunden till Sapardförordningen är att EU beslöt att KL behövde extra hjälp för att kunna genomföra tillräckliga ekonomiska och social reformer i omställningen för ett medlemskap. Genom att rikta in stödet på att lösa specifika problem inom jordbrukssektorn och att även bidra till genomförandet av CAP-reglerna och CAP-policyn uppnåddes två mål.

Stöd från Sapard skall följa gängse ekonomiska regler som gäller för den EU-finansiering som relateras till CAP.<sup>83</sup> Med tanke på att allt stöd till tredje länder tidigare inte haft direkt samband med CAP var denna ordning nödvändig.

---

<sup>81</sup> Förordning 1268 från juni 1999.

<sup>82</sup> Enligt artikel 15 utgår stöd endast under förmedlemskapsperioden.

<sup>83</sup> Ingressen (11) hänvisar till att principerna i förordning 1258/99 som beskriver finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Artikel 2 i Sapardförordningen stadgar de målområden som stödet riktas till. Vissa områden är nya för EU och studerar man de nationella planerna för målområdena går det mesta av stödet inledningsvis till infrastruktur och miljö.

För programmering av åtgärderna i Sapard krävs upprättandet av en plan. Denna plan skall innehålla en beskrivning av strategin som föreslås, vilka mål som finns, vilka områden och prioriteringar som valts.

Under den tid som finansiering beviljats KL får upp till 2% av den årliga fördelningen av medel användas av kommissionen för kontroller av att Sapard fungerar.<sup>84</sup> Detta är ett stort belopp med tanke på att det för vissa KL rör sig om bidrag av ansevärd storlek.<sup>85</sup>

Beträffande den finansiella kontrollen skall stödet överensstämma med de principer som gäller för CAP. Därutöver skall stödet genomföras enligt de riktlinjer som finns i budgetförordningen för Europeiska gemenskapernas allmänna budget.<sup>86</sup> Genom det fleråriga finansieringsavtalet (multi-annual financing agreement) mellan EU och ansökarlandet uppnås detta krav. Eftersom EU:s regelverk inte har direkt effekt innan ett land är medlem i EU måste dessa internationella avtal (fleråriga finansieringsavtal) reglera EU:s principer om användning av EU-medel. Avtalet saknar tidigare erfarenheter och det reglerar noga att det finns ett tillräckligt regelverk som binder KL till EU för att Sapard skall kunna fungera.

Att Sapard är unikt kan förstås i detta sammanhang då aldrig förr EU har varit villig att tillämpa en ex ante procedur när det gäller projektselektering, upphandling och avtalsslutande. Detta har tidigare kommissionen utfört.

Ett annat karakteristikum är att kommissionen inhämtat KL:s yttranden över avtalet och avtalet har därför förtjänster som utmynnar från denna process.

---

<sup>84</sup> Artikel 7(4), 1268/99.

<sup>85</sup> Rumänien hade en indikativ stödallokering om 160.8 milj Euro för Sapard 2002.

Detta är första gången som tredje länder inbjudits att delta i en sådan process.

Det stöd som faller under Sapard riktar in sig på mindre finansieringstunga projekt vid jämförelse med Ispa och Phare. Att projekten är ekonomiskt mindre betyder också att kommissionen förutser att antalet projekt ska vara större vid Ispa och Phare vilket kräver en delegering av förvaltningen av Sapard till mottagarlandet. Detta är en av de första anledningarna varför man decentraliserar.

Den rättsliga grunden för denna delegering är förordning 1266/1999 som under strikta regler tilldelar förvaltningsuppgifter, som annars tillfaller kommissionen, till genomförandekontor. Dessa s k Sapard-kontor arbetar under ansvar för det aktuella landet. Genom detta avsäger sig kommissionen ex-ante kontroll och ansvaret läggs över på Sapard-kontoret. En utvärdering och kontroll av Sapard-kontoret utförs istället ex post av kommissionen.

Wilkinson hävdar att de fleråriga finansieringsavtalen är minst lika strikta som de avtal som finns för EU-15 när det gäller medel som kommer från EU.<sup>87</sup>

Förtjänsterna med ett decentraliserat system är, för det första, att KL får erfarenheter av att applicera reglerna som rör områden de tidigare inte har erfarenheter från. Exempelvis liknar de olika programmen för landsbygdens utveckling som finns inom EU idag. Dessutom är KL vid anslutning mer redo att hantera strukturfonderna som finns i EU. För det andra har det en praktisk förtjänst då antalet ansökningar till projekt som skall granskas är mycket stort. För kommissionen att ex-ante granska och handlägga alla dessa ansökningar skulle vara mycket uppoffrande, om inte omöjligt.

---

<sup>86</sup> Jfr. artikel 9 i Sapardförordningen angående de finansiella kontrollen.

<sup>87</sup> Wilkinson, sida 7.

Kommissionen är av den uppfattningen att det arbete som krävts för förberedelserna för decentralisering varit och är en god investering då stödvolymen kommer att bli ännu högre vid anslutningen och strukturfonderna blir tillgängliga för nuvarande KL. Vidare menar man att erfarenheterna kan överföras till andra områden som nödvändigtvis inte handlar om EU: s finansiering. Dessa områden är exempelvis offentlig upphandling och tillämpningen av direktiv inom miljöområdet.

Utbetalningar till KL kan inte påbörjas innan ackreditering av Sapard-kontoret gjorts, beslut om godtagande av program fattats och innan det fleråriga finansierings- samt det årliga finansieringsavtalet slutits. Avtalet fastställer maximalt belopp av EU-stöd och eventuella modifieringar i det fleråriga finansieringsavtalet. Medel från Sapard kan alltså i det decentraliserade systemet inte överföras innan ackrediteringen av Sapard-kontoren skett.

Vilken effekt kan förväntas av Sapard? Frågan är motiverad eftersom Sapard har haft en trög start och det är svårt att göra utvärderingar fortfarande år 2002.

Sapard ökar möjligheterna att göra förmedlemskapsstöd tillgängligt för förberedelser på jordbruksområdet. Å andra sidan är det mycket anpassning som kan hänföras till jordbruksområdet för att KL skall kunna uppnå en europeisk standard såsom den beskrivs i EU: s regelverk.

Likaså kan det ifrågasättas om alla som tror sig eller förväntar ett stöd genom Sapard inte kommer att kvalificera för detta. Detta beror på att KL är mindre finansiellt rustade än EU-15 med tanke på hur många problem som behöver tacklas.

I KL är stöd till de åtgärder som nämns i Sapard en nyhet och har inte, såsom i EU-15, erfarenhet från att statsstöd understödjer åtgärder på jordbruksområdet.



Avslutningsvis är Sapard en katalysator för förändring. Det är en process som i högsta grad går ut på att förstärka institutioner. Detta är ett ledord i arbetet med en lyckad integration, eftersom det största arbetet kommer efter medlemskap med att överföra och anpassa EU-reformer.

Att få Sapard godkänt och operativt är inte ett slutmål i sig utan ett första steg i förberedelser för EU: s ”Rural development policy”. Detta är en del av EU: s regelverk också. Decentraliseringen har alltså flera funktioner.

### **3.3.2 EDIS och Phare och Ispa**

Phare och Ispa genomförs idag i ett system där KL:s val av projekt, anbudsförfarande och tecknande av kontrakt kontrolleras och godkänns på förhand av kommissionen. Denna förhandskontroll såsom nämnts ovan är även känd som ex-ante kontroll.<sup>88</sup>

Förordning 1266/99, hädanefter kallad samordningsförordningen (SF), ger den rättsliga grunden för att kommissionen skall avstå förhandskontrollen. Genomförandesystemet som uppstår efter att kommissionen avstått förhandskontrollen, EDIS (extended decentralised implementation system), gäller således genomförandet, medan kommissionens ex-ante kontroll finns kvar under programmeringsperioden.

Förordning 1267/99 (Ispa-förordningen) föreskriver att Ispa-projekt får följa i stort sett samma genomföranderegler som föreskrivs i SF.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Artikel 12(1) förordning 1266/99.

<sup>89</sup> Artikel 9 och bilaga 3 i förordning 1267/99.

Artikel 12(3) i SF stadgar att ”Kommissionen skall anta regler för kontroll och utvärdering” när det gäller att införa EDIS. SF föreskriver även de ”minimikriterier” och ”minimivillkor” för att EDIS skall få användas.<sup>90</sup>

En viss standard beträffande förvaltning måste vara uppnådd i KL för att EDIS skall kunna introduceras. De kriterier och villkor som föreskrivs i SF ger vägledning för hur denna standard skall uppnås och riktas till den s.k. Nationella fonden, genomförandekontor och upphandlingsregler.<sup>91</sup>

I förordningen ges definitionen av EDIS och den består av tre sammanfogade delar:

En ”förvaltning av stödet på decentraliserad basis” av nationella myndigheter som innebär en ”förpliktelse för den nationella utanordnaren att ha det fullständiga ansvaret för medlen”. (artikel 12.2 och bilaga 2 p 5)

Ett avstående från systemet med ”krav på förhandsgodkännande” av kommissionen som ersätts med ett ex-post system.

En övergång till nationella regler som skall överensstämja med ”bestämmelser för upphandling som kommissionen anser uppfyller kraven i avdelning 9 i budgetförordningen för Europeiska gemenskapernas allmänna budget”. (bilaga 2 p 4) (jfr. att i artikel 12 framgår att EU:s direktiv av offentlig upphandling skall genomföras)

EDIS kan bara godkännas om minimikriterierna och villkoren som föreskrivs i bilagan till förordningen uppfylls samt om ”särskilda

---

<sup>90</sup> Se artikel 12(2) och bilaga 2 i förordning 1266/99.

<sup>91</sup> Den rättsliga grunden för EDIS finns i:

Förordning 1266/99 där EDIS speciellt nämns i artikel 12 och i förordningens bilaga.

Förordning 3906/89 som är grunden för aktiviteter som sker under Phare.

Förordning 1267/99 som är grunden för aktiviteter som sker under Ispa.

Principerna i Budgetförordningen för Europeiska gemenskapernas allmänna budget, särskilt artikel 114 om deltagande i upphandling.

bestämmelser om bland annat anbudsinfordran, granskning och utvärdering av anbud, tilldelning av kontrakt” följs. (artikel 12.2) De sistnämnda bestämmelserna fastställs i finansieringsavtalen mellan EU och varje stödmottagande land.

Beslut om att genomföra EDIS beslutas av kommissionen och kan ske ”på grundval av en analys från fall till fall av förmågan att förvalta nationella och sektoriella program/projekt, förfaranden för finansiell kontroll och strukturer som rör offentliga finanser”. (artikel 12.2)

Kravet om att landet skall ha ett ”pålitligt nationellt system för finansk kontroll över genomförandeorganet” har under anslutningsförhandlingarna behandlats under kapitlet finansiell kontroll.<sup>92</sup>

EDIS har en särskild procedur för dess införande. Det är NAO, den nationella utanordnaren, som skickar en begäran till kommissionen om att EDIS skall införas. Den nationella utanordnaren skall dessförinnan tillse att alla arrangemang finns på plats i landet för att kriterierna för EDIS ska vara uppfyllda. Den utvärdering som kommissionen därefter utför före beslut om införande av EDIS bedöms från fall till fall för avgörande om minimikriterierna är uppfyllda. (artikel 12.2) (artikel om att EDIS dras tillbaka)

I bilagan till förordning 1266/99 finns de kriterier som krävs för att beslut om avskaffande av ex-ante kontroll. De har karaktären av minimikriterier vilket betyder att ytterligare/strängare krav kan ställas på ”transparency and sound financial management”.

Bilagan talar endast om förmågan hos genomförandeorganet att förvalta stödet. Detta beror på att det är endast genomförandeorganet som faktiskt

förvaltar stödet. Nationella fonden förvaltar inte stödet i den mening att den har något med själva genomförandet att göra. (Nationella fonden överför endast, i detta sammanhang, medel från EU vidare till genomförandeorganet.) Det skall även noteras att nationella fondens funktion av att vara "ett pålitligt nationellt system för finanskontroll över genomförandeorganet" ingår som en del av anslutningsförhandlingarna i kapitel 28 om de finansiella institutionerna.

### **3.3.3 Sammanfattning**

Den metod man använt sig av för att genomföra stödet, ett decentraliserat system, grundas på idén att KL skall vara så redo som möjligt den dag då de blir fullvärdiga medlemmar och kan få ta del av de stödformer som EU-15 har. Det stöd som man främst tänker på är stödet för de budgetära implikationerna, d.v.s. strukturfonder och det direkt jordbruksstödet.

Slutligen framgår det av bilagan (punkt 2) till förordning 1266/99 att EDIS inte innebär att kommissionens och revisionsrättens rätt att kontrollera utgifterna åsidosätts. Denna kontroll skall rikta in sig på *den* administrativa och finansiella delegeringen av förvaltningen av EU-medel.

## **3.4 Generell utvärdering av förmedlemskapsstöd**

En utvärdering av hur väl förmedlemskapsstödet fungerar i mottagarlandet slutar i de flesta fall med en diskussion om den bristande absorptionskapaciteten i KL. I detta avsnitt skall det undersökas hur förmedlemskapsstödet förvaltats samt kommenteras de svårigheter som uppmärksammats vid genomförandet. Avsikten är att nedan nämna några

---

<sup>92</sup> Se <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap28/index.htm>.

iakttagelser som kan noteras vid behandlingen av genomförandet av EU:s stöd till KL inom ramen för utvidgningsprocessen.

Det finns en brist på generella utvärderingar av förmedlemskapsstödet. Bristen på dokumentation är bekymmersamt vilket vid upprepade tillfällen påpekats av europeiska revisionsrätten (domstolen).<sup>93</sup>

En samlad bild av genomförandet (budgetförvaltningen) av förmedlemskapsstödet till CÖE framgår av bilaga A. Av denna framgår att åtagandebemyndigandena utnyttjats fullständigt. Däremot finns det svagheter i betalningsbemyndigandena. Detta gäller framförallt för Ispa (58.1%) och Sapard (9.2%) medan Phare-medel betalats ut i hög grad. (81.6 %) Det framgår av domstolens bedömningar att kommissionen har överskattat mottagarnas förmåga att utnyttja (absorbera) stödet samt att uppskattningarna för den tid som behövs för att få igång ett funktionellt förvaltningssystem missbedömts.<sup>94</sup> Kommissionen har mött denna kritik med att budgeten byggde på en uppskattning av KL:s behov. Därutöver upprättades budgetarna inom ramen för slutsatserna från Europeiska rådet, särskilt vid toppmötet i Berlin, och efter uttryckliga önskemål om att betydande belopp på ett tidigt stadium skulle ställas till KL:s förfogande för att de inte skulle hindras från att vidta nödvändiga åtgärder inför anslutningen.<sup>95</sup> Att utbetalningarna till Phare har skett i så hög grad i jämförelse med de andra instrumenten, menar kommissionen, beror på att Phare är väletablerat till skillnad från de andra instrumenten.<sup>96</sup>

De brister som domstolen uppmärksammat har haft konsekvenser för KL:s förberedelser för att genomföra förmedlemskapsstödet. I domstolens senaste granskning av förmedlemskapsstödet (budgetår 2001) koncentrerades de

---

<sup>93</sup> Med domstolen avses Europeiska Revisionsrätten. Den s.k. GAD-rapporten är snarare en översiktlig förklaring av vem, och hur, förmedlemskapsstöden skall utvärderas. Se General Assistance Document RO final.

<sup>94</sup> Revisionsrättens årsrapport 2002, sida 218.

<sup>95</sup> Revisionsrättens årsrapport 2002, sida 219.

<sup>96</sup> Revisionsrättens årsrapport 2002, sida . Jfr även nedan kapitel 4.

flesta iakttagelserna kring Sapard. Den oro som domstolen generellt uttryckte var att den ”sunda ekonomiska förvaltningen av gemenskapsmedlen” måste garanteras i KL. Domstolen ansåg att eftersläpandet av Sapard, och i viss mån även Ispa, var tillräcklig indikation på att systemet var belamrat med brister.<sup>97</sup>

Eftersom utbetalningarna (till slutmottagarna), än så länge, är få var domstolens senaste granskning av Sapard inriktad på hur upprättandet av systemet (delegering av förvaltning) i KL och dess funktion .

Den analys som kommissionen utför enligt artikel 12 i SF ( d v s metoden för godkännande av Sapard) är viktig, eftersom denna garanterar att EU-medel används på ett korrekt sätt. Domstolen har understrukt att kommissionens dokumentation i samband med denna granskning är bristfällig. Detta är allvarligt eftersom kommissionen själv har återkommande understrukt KL:s behov av att stärka den administrativa kapaciteten och genom andra ytterligare ansträngningar i KL garantera en sund och effektiv förvaltning av EU-medel.<sup>98</sup>

”Budgetanslag måste användas i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning, särskilt de som gäller sparsamhet och kostnadseffektivitet”<sup>99</sup> Detta är domstolens främsta bekymmer.

Det skall dock uppmärksammas att kommissionen stramade åt budgeten för den finansiella assistansen till Polen. Detta ”polish case” talade dock främst om att KL hade svårigheter med att precisera vad assistansen skulle användas till.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Revisionsrättens årsrapport 2002, sida 224f.

<sup>98</sup> Frågan om stärkandet av den administrativa kapaciteten har återkommit i kommissionens årliga rapporter.

<sup>99</sup> Artikel 2 i Budgetförordningen för Europeiska gemenskapernas allmänna budget.

<sup>100</sup> Marsceau/Lannon, sida 226.

Det är ett faktum att förseningar har uppstått vid genomförandet av Sapard. Enligt domstolen har endast 0.1% av de sammanlagda disponibla medlen utnyttjats, trots att Sapard introducerades för två år sedan.<sup>101</sup>

Det har inte varit detta kapitelns avsikt att grundligt analysera förmedlemskapsstödet, utan mera att ge en generell bild av uppenbara problem. Nedan kommenteras i en sammanfattande bedömning kommissionens förvaltning av förmedlemskapsstöden efter gruppering av kriterier som utarbetats av Roger Levy.<sup>102</sup>

Under *kriteriet om den lämpliga budgetanvändningen* kan framförallt anmärkas att det tar upp till ett år från det att Kommissionen fattat beslut om finansiering av projekt tills det att första utbetalningar görs. Kommissionen har mött kritiken med svaret att projekten som finansieras genom förmedlemskapsstöd till stor del löper under flera år.

Domstolen har pekat på *bristen med ett detaljerat arbetsdokument* för att underlätta genomförandet av programmen. I samband med detta har domstolen även pekat på bristande insyn samt information. Det går även att hitta kritik riktad mot bristen på klara mål. Domstolen har menat att kommissionen skulle koncentrera sig på färre program för att tydligare åskådliggöra prioriteringarna och målen. Det finns även brister i en del projektbeskrivningar som upprättats under för stor hast. Det har dock framförts att kommissionens användning av den så kallade ”Logical Framework”<sup>103</sup> har resulterat i bättre formulerade program, riskanalyser och olika indikatorer för att mäta projektets framgång.

Domstolen har kommit till slutsatsen att det bristande engagemanget i mottagarländerna tillsammans med bristfälliga nationella strategier och, i de flesta fall, brist på tydliga mål har lett till att Phare-insatserna för allmän

---

<sup>101</sup> Revisionsrättens årsrapport 2002, sida 220.

<sup>102</sup> Levy. Se även Marsceau/Lannon, sida 232ff.

<sup>103</sup> Detta system går ut på att mäta olika händelser under projektets gång. Från det att information kan insamlas till det att målen för projektet uppnåtts. Se även not 101.

offentlig förvaltning inte är tillräckligt effektiva samt ändamålsenliga. Detta får naturligtvis konsekvenser för de områden skall stödjas av Phare.

Med tanke på att förmedlemskapsstödet har ökat under de senaste åren, kan man se en *ineffektivitet hos Kommissionen* när det gäller den administrativa kapaciteten. I detta sammanhang kan påpekas att ansvar för de olika instrumenten och programmen vilar på olika direktorat i EU, vilket bidrar till koordineringsbekymmer samt att det lider av det centraliserade systemets bristande effektivitet. Ett decentraliserat system skulle bättre möta de lokala behoven och kunna medföra en bättre dialog. Det skulle därför vara bättre att decentralisera till kommissionens lokala delegationer.

*Utvärderingsfunktionen* har varit dålig och det finns en dålig referensram för framgångar och effektivitet. Detta har resulterat i att de olika programmen och stöden inte utvärderats. Kommissionen har identifierat problemet med att det inte finns ett bra sätt att övervaka och bedöma programmen. Det man infört för att överkomma detta problem är användningen av systemet med ”Logical Framework”. Dessutom har det framförts att man skulle offentliggöra de värderingar som görs av privata företag vid genomförandet av projekt som finansierats av EU-medel.<sup>104</sup>

Domstolen betonar hårt bristen med kommissionens utvärderingsrapporter och dess oberoende arbetsställning. Bristen består exempelvis i att det inte finns några uttalade mål som skall uppnås vid utvärderingarna.

Utvärderingsrapporterna varierade betydligt och de var alltför omfattade med stora förseningar.<sup>105</sup>

Slutligen skall man hålla i minnet att det är olika länder som skiljer sig åt i många avseenden, vilket försvårar arbetet med att komma fram till ett väl fungerande gemensamt system med att utvärdera förmedlemskapsstödet.

---

<sup>104</sup> Marsceau/Lannon, sida 234.

<sup>105</sup> Revisionsrätten årsrapport, 2000, sida 142.



Sammantaget finner man vid utvärderingen av stödet att det finns brister. Vissa brister har rättats till, men erfarenheterna av hanteringen av nuvarande stöd kommer fortfarande att vara intressant inom nya områden då KL blir medlemmar. Detta visar att det handlar inte bara att få en regel rätt på pappret, utan att lära sig av processen för att få den rätt samt att vara redo för kommande utmaningar.

En inte alltför vågad slutsats pekar på att det är för tidigt att kunna säga något definitivt om Sapard och Ispa i dagsläget. Att Phare inte fungerar friktionsfritt kan dock sägas. Att de Phare-klassiska stödåtgärderna inte fungerar så bra är ett problem, eftersom de stödområden som faller under Phare är mycket viktiga för de övergripande strukturerna i KL. Detta får indirekt negativ effekt för de andra instrumenten. Det viktigaste instrumentet för att hjälpa KL att utveckla sina egna institutioner kommer vara partnersamverkan. (Tjänstemän från EU-15 som uppehåller annan tjänst under en längre tid, s.k. föranslutningsrådgivare, och som vid behov biträds av korttidsexperter för att kunna hantera för KL specifika behov.) Domstolen uttryckte hopp om att detta nya instrument, inom ramen för Phare, i högre grad kommer att leda till effektiv och ändamålsenlig användning av resurserna.<sup>106</sup>

Slutligen skall det understrykas att mycket kritik kan hänföras till kommissionen. Det är motiverat, men samtidigt skall påminnas om vad som sagts ovan, kapitel 2, om kommissionens roll och den viktiga roll kommissionen spelat i utvidgningsprocessen. Det skall också erinras om att förmedlemskapsstödet till CÖE, så som det utformats enligt den fördjupade förmedlemskapsstrategin, representerar en unik process i den mening att det är ett mycket stort antal länder med olika förutsättningar som ingår i processen. Därutöver är det system man valt/kommer att välja för genomförandet av förmedlemskapsstödet unikt i den meningen att vare sig EU eller de tredje länderna (CÖE) tidigare har några erfarenheter av det genomförande som använts.

Att det skett i förseningar i genomförandet och att utbetalningar till stödmottagare släpat efter kan delvis förklaras av att det krävs stora investeringar till CÖE: s omställningsprocess. De investeringar som krävs är intensiva och löper under flera år. Det är således, enligt många, för tidigt att kunna göra en utvärdering. Det ligger mycket i detta, men det går inte att bortse ifrån att det redan från starten är av extra vikt att utvärdera och kritiskt granska systemen. Detta beror främst på tre anledningar. För det första har anslutningsprocessen intensifierats. Behovet av anpassning till EU: s regelverk är högt samtidigt som det inte finns mycket tid. För det andra etableras kunskaper efter hand om systemet. Då modellen är ny är det viktigt för både EU och KL att utvärdera vilken effekt reglerna och diskussionerna kring genomförandet av förmedlemskapsstödet fått i praktiken. För det tredje måste KL få signaler om samarbete. De krav som EU ställer på KL när det gäller genomförandet på decentraliserad basis är minst lika höga som de inom EU. I denna kontext är det viktigt att EU visar sina goda intentioner om utvidgningen genom att bistå med stora insatser för att avhjälpa identifierade brister.

---

<sup>106</sup> Revisionsrättens årsrapport, sida 145ff., 2000.

# 4 EU:s förmedlemskapsstrategi och Rumänien

## 4.1 Inledning

Uppsatsen har hitintills behandlat den generella bilden av förmedlemskapsstrategin där förmedlemskapsstödet ansetts vara den viktigaste delen av strategin. Det har även konstaterats att genom den fördjupade förmedlemskapsstrategin anses tio KL vara redo för medlemskap år 2004. Rumänien och Bulgarien är således de KL som kommer att tillgodogöra sig förmedlemskapsstöd fram till deras planerade anslutning år 2007. Denna del av uppgiften kommer att, med bakgrund av vad som tidigare framkommit i uppsatsen, belysa Rumäniens problem och potentiella fallgropar i ljuset av den fördjupade förmedlemskapsstrategin.

De områden som vållat oro hitintills i anslutningsförhandlingarna är de frågor som har budgetära implikationer. Eftersom jordbruksområdet har identifierats som ett av dessa områden, skall uppmärksamheten riktas åt Sapard, och då framförallt eftersom Sapard är intressant i kontexten av framtida anpassning till den europeiska förvaltningen.

Nedan kommer först Rumänien och utvidgningen att diskuteras för att därefter diskutera det fortsatta förmedlemskapsstödet i Rumänien.

## 4.2 Rumänien och utvidgningen

De dokument som ger den bästa bilden av Rumäniens framtida anpassningar är Anslutningspartnerskapet<sup>107</sup> med Rumänien, kommissionens årliga

---

<sup>107</sup> EGT L44, 14.2.2002. (Anslutningspartnerskapet)

rapporter<sup>108</sup> samt kommissionens färdplan<sup>109</sup>. Tillsammans utgör de grunden för EU:s strategi för Rumänien.<sup>110</sup>

I detta sammanhang är det viktigt att nämna att det inte kommer föreslås någon förändring av förmedlemskapsstödet inom den närmaste framtiden. En anledning till detta är att de områden som identifierats såsom problemområden för Rumänien anses omfattas av de nuvarande stöden.

Anslutningspartnerskapet för Rumänien fortsätter att identifiera de områden som behöver prioriteras för att uppnå kriterierna för medlemskap.

Analyserna i kommissionens årliga rapporter har här en viktig roll att spela.<sup>111</sup> Anslutningspartnerskapet kommer att komplettera färdplanen för Rumänien, och tillsammans kommer de att utgöra ”the main tools guiding Bulgaria and Romania’s work on preparation for accession to the EU.”<sup>112</sup>

Anslutningspartnerskapet har fastställt prioriteringarna och de mellanliggande målen för Rumänien. I bilagan till Anslutningspartnerskapet preciseras dessa och där skall särskilt framhållas att Rumänien skall förstärka de administrativa strukturerna för att öka kapaciteten att genomföra reformer och att utveckla en strategi som är förenlig med det finansiella stödet från gemenskapen.<sup>113</sup> Vidare föreskriver Anslutningspartnerskapet att Rumänien skall öka insatserna för att säkerställa en korrekt ”användning, kontroll, övervakning och utvärdering av gemenskapsstödet inför anslutningen”.<sup>114</sup> Kommissionen framhåller att

---

<sup>108</sup> KOM(2002) 700 är den senaste rapporten och den engelska benämningen ”Regular reports” används oftast. I Sverige används även benämningen ”återkommande rapporter”.

<sup>109</sup> COM(2002) 624 final, 13.11.2002. (Färdplanen)

<sup>110</sup> Dessa dokument bildar förvisso grunden för ytterligare dokument, men de behandlas inte i denna uppsats. Se exempelvis NPAA (National Plan for the Adoption of Aquis) som finns på adress:

[http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/aps.htm#National%20Programmes%20for%20the%20Adoption%20of%20the%20Acquis%20\(NPAAs\)](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/aps.htm#National%20Programmes%20for%20the%20Adoption%20of%20the%20Acquis%20(NPAAs)), och National Development Programme (NDP) som är ett handlingsprogram författat av KL som innehåller strategin för att främja den social och ekonomiska utvecklingen.(erhålls från landets myndigheter)

<sup>111</sup> Analyserna i kommissionens årliga rapporter har direkt betydelse för de reviderade Anslutningspartnerskapen.

<sup>112</sup> COM(2002) 624 final, 13.11.2002, sida 5.

<sup>113</sup> Anslutningspartnerskapet, sida 85 och 87.

<sup>114</sup> Anslutningspartnerskapet, sida 90.

Rumäniens insatser för att leva upp till prioriteringarna kan betraktas som en indikator på Rumäniens förmåga att genomföra gemenskapens regelverk om finansiell kontroll.

En översyn av Anslutningspartnerskapet sker kontinuerligt och det framarbetas nya versioner i enlighet med artikel 2 i förordning 622/98.

Färdplanen för Rumänien (och Bulgarien) täcker perioden fram till medlemskap och avsikten är att färdplanen skall indikera de steg som krävs för att uppnå medlemskap. De baseras på åtaganden som gjorts i anslutningsförhandlingarna och Köpenhamnskriterierna från 1993. Vidare följer/fastställer färdplanen principerna om att KL deltar i utvidgningsprocessen på lika villkor och ett framtida medlemskap beror på staternas egna framsteg. Dessutom nämner färdplanen att det är landets förmåga att införa och genomföra lämpliga reformer som är vägledande för anslutningsförhandlingarnas framgång. Färdplanens mål är att vara ett vägledande stöd för Rumäniens arbete inför ett framtida medlemskap. Genom att identifiera återstående harmoniseringsarbete för Rumänien läggs grunden för det utökade förmedlemskapsstödet.<sup>115</sup>

Att identifiera de rättsregler som behöver införas i landet för att uppnå kriterierna för medlemskap är naturligtvis en förutsättning för framsteg i anpassningsarbetet. Det har emellertid understrukits vid flertalet tillfällen att ”fortsatta framsteg i kandidatländerna när det gäller överföring, genomförande och tillämpning av regelverket...” är avgörande för anslutning. I detta sammanhang ”kommer (KL) att behöva ägna särskild uppmärksamhet åt införandet av adekvata administrativa strukturer (...) Särskilda ansträngningar kommer att ägnas åt stöd till Bulgarien och Rumänien.”<sup>116</sup> För att kunna leva upp till kravet om genomförande och tillämpning av regelverket, krävs alltså insatser för att stärka den administrativa kapaciteten, och kommissionen kommer ”pay special

---

<sup>115</sup> Färdplanen sida 1ff. Färdplanen kommer att revideras för Rumänien vart efter som framgångar sker i anslutningsförhandlingarna.

attention to these areas in the *programming* of future Phare financial assistance.”<sup>117</sup>

Beträffande den finansiella assistansen till Rumänien nämner färdplanen att denna skall höjas nämnvärt (jfr. eng considerably) från och med de första anslutningarna av nuvarande KL. Ett ökat förmedlemskapsstöd låter sig dock bero på hur väl färdplanen genomförs och absorptionskapaciteten i landet. Ökningen har som mål att hjälpa Rumänien att ta de sista steg som krävs för medlemskap samt att förbereda Rumänien att delta i de EU-interna stödformerna.<sup>118</sup>

Kommissionens årliga rapporter har som huvudsakliga funktion att utvärdera hur långt respektive KL kommit i förberedelsearbetet och utgör underlag till de reviderade Anslutningspartnerskapen.

Vid en analys av 2002 års rapport framgår att Rumänien gjort framsteg i anpassningsarbetet i jämförelse med tidigare rapporter, men att behovet är stort beträffande jordbruk, infrastruktur (transport och miljö) och förstärkande av institutioner för genomförande av EU:s regelverk. Då de nuvarande finansiella instrumenten täcker de behov som Rumänien har, för att tackla bristerna, går det inte att skönja några förändringar av det tillgängliga förmedlemskapsstödet.<sup>119</sup>

I den årliga rapporten för 2002 har särskilt framhållits att Rumänien har, med tanke på landets måldatum för anslutning (2007), gjort skäligen framsteg för att anpassa sig till EU:s regelverk. Dessa består, enligt kommissionen, i att nödvändiga institutioner skapats och delar av marknaden har liberaliserats. Detta betyder att utsikterna för en fungerande

---

<sup>116</sup> Slutsatserna vid Europeiska rådet i Göteborg, punkt 8.

<sup>117</sup> Färdplanen, sida 3. Min kursivering.

<sup>118</sup> Enligt kommissionens bedömning kan, med nuvarande framsteg i Rumänien, det ökade stödet bli aktuellt från år 2004 och framåt för att år 2006 resultera i en 40%-ig ökning. Av det stöd som kommer att omfördelas till Rumänien och Bulgarien är fördelningen 70/30. Se Bilagan punkt 5(2) i Färdplanen.

<sup>119</sup> Jfr. Färdplanen sida 4.

marknadsekonomi har förbättrats. Emellertid bör den interna finansiella kontrollen stärkas och det konstateras att strukturreformerna inom jordbruksområdet är begränsade.<sup>120</sup>

### **4.3 Rumänien – ”prospekt och potentiella problem”**

Allt sedan diskussionerna intensifierades om att den första vågen av anslutande länder skulle innefatta de 10 länder som nu blir medlemmar 2004 mattades Rumäniens ansträngningar att följa efter de länder som visat störst framsteg i anslutningsprocessen.<sup>121</sup>

Det skall understrykas att Rumänien har haft år 2007 som anslutningsdatum för under anslutningsförhandlingarna och åtaganden och skyldigheter har baserats på ett Rumänskt medlemskap år 2007. Om detta datum skulle tidigareläggas skulle flera överenskommelser i provisoriskt stängda kapitel bli föremål för omförhandling.

Anslutningsprocessen i Rumänien började i jämförelse med andra KL sent och genomförandet av EU: s regelverk har varierat. Anpassningen till regelverket och kapaciteten är sektorspecifik. (vilket för övrigt försvårar utvärdering av förmedlemskapsstöd) Området transport har exempelvis visat snabbhet och effektivitet, medan området miljö fortfarande har bekymmer med att anpassa sig till EU: s regelverk. Ett karaktistikum för det rumänska lag Anpassningsarbetet är det bristfälliga genomförandet. Detta har Rumänien påmint om i kommissionens årliga rapporter. Då detta problem, som för Rumänien egentligen handlar om en brådska med att stifta nya lagar utan att de genomförs och efterlevs, har uppmärksammas och medvetenheten om problemet har emellertid ökat. Ett av de

---

<sup>120</sup> Faktapromemoria 2002/03.

<sup>121</sup> Principen Catch-up baseras på de faktiska reformerna som genomförts i KL.

problemområden som lyftes fram av kommissionens lokala delegation i Rumänien var jordbrukssektorn. Det mest alarmerande var att det inte gick att skönja en klar vision om reform av den rumänska jordbrukssektorn.<sup>122</sup>

Den administrativa kapaciteten i Rumänien blir beroende av förmågan att bibehålla den kompetens som finns i administrationen. Den svaga administrativa kapaciteten som Rumänien uppvisar är det största horisontella hindret på Rumäniens väg till medlemskap och EU-anpassning.<sup>123</sup>

Ett steg i rätt riktning för att söka överbrygga dessa problem är den ”handlingsplan för stärkandet av administrativ och juridisk kapacitet” som utarbetats för Rumänien. Denna handlingsplan kan dock kritiseras för att vara alltför detaljerad och därmed svår att genomföra.<sup>124</sup> Vidare samlas i handlingsplanen i huvudsak de analyser och prioriteringar som framgår av Anslutningspartnerskapen och de årliga rapporterna. Den fokuserar för mycket på EU-medel, istället för på genomförande och definitioner av densamma.

### **4.3.1 Förmedlemskapsstöd**

Det är även intressant att, när det talas om KL, använda Rumänien och Bulgarien som studieobjekt då dessa länder väntas bli medlemmar under den sista vågen av anslutande kandidatländer i den nuvarande utvidgningen. Att de väntas bli medlemmar först senare betyder att länderna kräver stora reformer och omstruktureringar. Eftersom Rumänien kommer med som medlemmar först i senare skede ser även företaget en längre horisont för projekt inom förmedlemskapsstödet. Såsom tidigare nämnts finns det efter den första vågen av anslutningar även ytterligare medel från

---

<sup>122</sup> Samtal med kommissionens lokala delegation i maj 2002.

<sup>123</sup> De rumänska administrativa och rättsliga instansernas befläckning av korruption skall inte underskattas i detta sammanhang.

<sup>124</sup> Samtal med b l a kommissionens lokala delegation i Bukarest.



”biståndspotten” att fördela ut. Dessa medel är märkta för de länder som inte är medlemmar och skall i princip inte utgå till medlemsländer.<sup>125</sup>

Det har visat sig, genom de rapporter som bildar grunden för förmedlemskapsstrategin för Rumänien, att absorptionskapaciteten i Rumänien kommer att vara vägledande för om ett ökat stöd kommer att utgå.

Förmågan att absorbera ytterligare stöd är således Rumäniens viktigaste uppgift. Landet har idag stora problem att absorbera det stöd som görs tillgängligt till dem.<sup>126</sup> För att absorptionskapaciteten skall öka måste framförallt de rätta strukturerna och kunskaperna om EU:s förvaltning etableras i Rumänien. Som domstolen framhållit tar detta tid.

Tid är således ledordet för att komma till rätta med absorptionskapaciteten. Den svenska meningen är att absorptionskapaciteten kommer att bli bättre men att det kan komma att dröja tills tiden för medlemskap.

Behovet i Rumänien är i dagsläget stort och enligt kommissionens lokala delegation kvalificerar man sig för ytterligare stöd inom Ispa (transport och miljö) och Phare (gränskontroll) och i framtiden ser man ett stort behov inom Sapard.

### **4.3.2 En lyckad integration**

En lyckad integration är att KL på bästa sätt är förberedd före ett medlemskap. Detta inbegriper att KL:s insatser inte stannar av vid medlemskap utan att det har lämpliga och fungerande strukturer för att kunna leva upp till medlemskapskriterierna. En lyckad integration är alltså genomförbar om KL:s förmedlemskapsperiod varit lyckad.

---

<sup>125</sup> Se exempelvis förordning 1268/99, artikel 15.

<sup>126</sup> Se bilaga A.

Decentraliseringens fördelar som beskrivits/förklarats i denna uppsats förespråkar att EDIS inte får underskattas. Dessutom skall de prioriteringar som anges i förmedlemskapsstöden följas, eftersom de ansetts utgöra den väg som KL måste gå för att kunna leva upp till kriterierna för medlemskap.

KL tenderar emellertid att exempelvis välja att finansiera enklare åtgärder inom ramen för stödet. Man ser att ett högre jordbruksstöd förespråkas på bekostnad av exempelvis utveckling av landsbygden. Att enklare prioriteringar favoriseras kommer emellertid att få konsekvenser i framtiden. En rimlig förklaring till att enklare prioriteringar favoriseras är att KL inte har haft tid att bygga upp den administrativa kapacitet som krävs för att kunna genomföra alla typer av projekt. Utländska investerare/input med kunskap och erfarenhet från EU borde välkomnas i denna situation. Det är således viktigt att underlätta för dessa utländska aktörer i Rumänien. En decentralisering av förmedlemskapsstödet skulle vara ett steg i rätt riktning för detta behov.

Det är i detta sammanhang viktigt att poängtera att projekt som finansieras under Sapard måste ske genom kontakter i KL, och de utländska aktörerna har i dagsläget störst möjligheter att komma in på den rumänska marknaden genom finansierade Ispa-projekt och Phare-finansierade åtgärder genom partnersamverkan. Detta innebär att Sapard påkallar extra uppmärksamhet eftersom det ställs stora krav på KL själva, då utländska investerare inte kommer agera i stor utsträckning på den rumänska marknaden.

### **4.3.3 EU:s villkorlighet**

Relationen mellan EU och Rumänien (samt alla KL) representerar en gemensam vilja att skapa förutsättningar för ett framtida medlemskap. Den finansiella assistansen, förmedlemskapsstödet, som Rumänien är beroende av för medlemskap är behäftad med villkor. EU:s villkor för anslutning innebär att medlemskap och förmedlemskapsstöd är beroende av i vilken utsträckning Rumänien uppfyller de krav som EU ställer (jfr

Anslutningspartnerskapen). De villkor som EU ställer är bestämda på förhand, vilket i sig skulle kunna ifrågasättas.<sup>127</sup>

EU:s ”villkorlighet” framgår av Anslutningspartnerskapets punkt 6 där det stadgas att förmedlemskapsstödet är beroende av att Rumänien fullgör sina åtaganden enligt Europaavtalet och visar framsteg när det gäller Köpenhamnskriterierna och de prioriteringar som föreskrivs i Anslutningspartnerskapet för att undgå ett beslut om att inställa det finansiella stödet på grundval av artikel 4 i förordning 622/98.

EU:s villkorlighet består av tre element: regler, incitament och sanktioner. Reglerna representeras av de tre Köpenhamnskriterierna, d v s *det politiska kriteriet* om en stabil demokrati, *det ekonomiska kriteriet* om en fungerande marknadsekonomi och förmågan att klara av den inre marknadens konkurrenstryck och *aquis communautaire kriteriet* om att man antar och tillämpar EU:s regelverk. Incitamenten består av den finansiella assistansen som förmedlemskapsstödet representerar och ett kommande medlemskap. Det sista elementet, sanktioner, innebär att ett medlemskap försenas eller att förmedlemskapsstödet minskas.<sup>128</sup>

Det vore emellertid föga troligt att ”lämpliga åtgärder” skulle vidtas i kontexten av de politiska signaler EU sänder till KL. Den paradox som avses är de klara besked EU gett till KL om vikten av att utvidgningstakten hålls hög och ökade anslag å ena sidan, medan det å andra sidan understryks att förmedlemskapsstödet på ett kostnadseffektivt sätt ”is correctly targeted”.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Vissa författare menar att EU:s krav på KL är alltför vidsträckta och EU saknar mandat att agera ”policy-makare” i CÔE. Se Marsceau/Lannon, sida 97ff. Att det skulle innebära en diskriminering är dock tveksamt. Se dock Rikard, sida 50f.

<sup>128</sup> Se vidare Gwiazda, sida 9. Författaren menar att ”it is expected that sanctions might be imposed only as a last resort”.

<sup>129</sup> Slutsatserna vid Göteborg och Laeken. Kostnadseffektiviteten skall genomföras hand i hand med ”sound financial standards”.

## 4.4 Sammanfattande kommentarer

Det kan tyckas att dokumentationen är tunn beträffande Rumänien. Det har dock visat sig att de dokument som kommer från Rumänien inte är revolutionerande beträffande nyheter för att bedöma relationen med EU. Detta vittnar om att situationen är som den skall vara eftersom de grundläggande dokumenten således följs. Det står klart att Rumänien fortfarande har en bit kvar att gå innan man är redo för ett medlemskap. Problemen är att Rumänien å ena sidan verkar sakna en generell bild vart man skall gå. Det enda självklara har varit ett medlemskap som sådant utan en egentlig vision. Vid en avsaknad av visioner, saknas även olika alternativ vid val av prioriteringar och det blir således svårt att genomföra goda projekt. Å andra sidan har EU problemet med att leda en strategi riktad till ett så stort antal länder med så olika förutsättningar. Då prioriteringarna ändras i de reviderade Anslutningspartnerskapen är det endast de större policylinjerna som står kvar. Dessa policylinjer har en föga betydelse för genomförande av projekten i Rumänien. För att projekten skall kunna genomföras enklare krävs mer specifika prioriteringar.

En decentralisering av stödet måste uppfattas som ett steg i rätt riktning för att kunna genomföra fler projekt och således öka absorptionskapaciteten för att därmed även snabba på anpassningsarbetet. Likaså är det också angeläget att fortsätta verka för en förbättrad administrativ kapacitet för att möjliggöra genomförandet av bra projekt.

De dokument som bildar grunden för fortsatt förmedlemskapsstöd identifierar de prioriteringar som kommer förbättra Rumäniens förutsättningar att kunna tillgodogöra sig EU:s stöd.

Trots besked om att tio nya medlemmar kommer antas år 2004 går det inte att skönja någon revolutionerande förändring i strategin. Att stödet kommer att öka är givet. Problemen med den fortsatt dåliga absorptionskapaciteten

och bristen på utvärderingar av hur stödet fungerar gör att det inte går att förutsäga hur det fortsatta stödet på bästa sätt skall användas.

## 5 Slutsatser

För att beskriva den strategi som EU har för att förbereda länderna i CÖE för ett medlemskap har relevanta problem i utvidgningsprocessen uppmärksammats. Problemen som normalt uppmärksammats i framförallt media är ofta ett resultat av ett känsligt diplomatiskt spel över förmedlemskapsstrategin. En beskrivning av dessa problem, som ofta ingår i kapitel med budgetära implikationer, har dock visat sig ha föga intresse för beskrivningen av EU:s förmedlemskapsstrategi. I denna del kan jag bara sluta mig till ett generellt påstående om att vissa sektorer av EU:s regelverk har varit svårare än andra att överföra till de nationella systemen.

EU:s villkorlighet skulle kunna ifrågasättas på grunden att EU ställer orimliga krav på blivande medlemmar. Att kraven skulle anses orimliga bottnar i att KL:s roll i anslutningsförhandlingarna endast är att förhandla om övergångsperioder snarare än om medlemsvillkoren i sig. EU:s regelverk, hur den än definieras, är dock ständigt utsatt för ändring och reform. Så länge det är EU som sätter spelplanen i förhandlingarna och EG-rättens dynamik lever kvar hamnar kommissionen emellertid i en bekväm situation.

Efter en generell analys av utvidgningens utveckling kvarstår det faktum att det är lättare att tala om utvidgningen idag än att genomföra den. Visst får diskussioner ibland fel proportioner men hur lyckad en integration än må vara finns det en fara med att integrationens framgång mäts efter det tempo som förhandlingarna förs. Detta förhållande ser jag som en av de största farorna med den fortsatta integrationen, eftersom det är den fortsatta integrationen som bör vara ledorden i såväl EU:s som KL:s intresse och mål snarare än utvidgningens tempo. I detta sammanhang finner jag att Rumänien saknar uttalade visioner som sträcker sig längre än till ett medlemskap i sig.

Detta leder oss in på frågan om incitamenten, i form av förmedlemskapsstöd, som sköljs över KL och som i framtiden väntas öka.

Det centrala för detta arbete: de kvarvarande resurserna inom förmedlemskapsstödet skall i princip omfördelas bland de återstående KL. Då antalet KL som förväntas nå fullvärdigt medlemskap har ökat i antal från 6 till 10 kommer de kvarvarande KL att få en större andel stöd. I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Göteborg, Laeken, Sevilla och Bryssel underströks det att extra resurser skulle avsättas för de stater som ligger sist i anslutningsförhandlingarna. Vidare uttrycktes det ett behov av en detaljerad plan för dessa länder. I den färdplan som presenterades av kommissionen i november 2002 skulle dessa länder (Rumänien och Bulgarien) få ökat förmedlemskapsstöd om länderna gjorde skäligena framsteg och visade att de kunde absorbera stödet. Då EU använder strategin att uteslutande rikta resurserna att finansiera åtgärder som för KL ett steg närmare anpassning till medlemskap uppstår frågan om man gett länderna tid nog att hantera stödet. Den grundläggande problematiken är att kombinera effektiviteten i stödet samtidigt som behovet i KL tillfredställs. Begreppen administrativ kapacitet och absorptionsförmåga har intimt förknippats med denna problematik. I kontexten av den situation som EU:s förmedlemskapsstrategi befinner sig i har det svalt intresset för decentraliseringen av genomförandet av Ispa och Phare förvånat mig.

För att förbättra effektiviteten i genomförandet av Ispa och Phare är det viktigt att förvaltningsansvaret decentraliseras till den nationella ansvariga utanordnaren enligt artikel 12 i rådets förordning 1266/1999 av två skäl. För det första förbereder sig KL att handlägga frågor och att delta i den europeiska byråkratin. Detta förbättrar den administrativa kapaciteten. För det andra effektiviseras hela processförloppet från det att projekt identifieras till dess att en utländsk kontraktspartner påbörjar arbetet. Detta förbättrar absorptionskapaciteten. Sett ur detta perspektiv uppstår en sk ”win-win-situation” (detta borde påkalla tempo!). Decentraliseringen är således en viktig väg för en lyckad integration. Med en lyckad integration skall förstås

att KL på bästa sätt förbereder sig att administrativt ha en infrastruktur med myndigheter som ska kunna tillämpa och övervaka EU:s gemensamma regelverk.<sup>130</sup>

Som understrukits i flertalet rapporter, och framhållits av alla sagesmän(!), är det svårt att bilda sig en uppfattning om stödets effektivitet och funktion eftersom de fortfarande är relativt nya. Schumann's europeiska vision: "Europe will not be built in one day, or after one overall model; Europe will be build upon practical results which can create the feeling of a common goal ..." avslutar kanske därmed bäst slutsatserna om EU:s fortsatta förmedlemskapsstrategi.

---

<sup>130</sup> Detta är innebörden av det "tredje" Köpenhamnskriteriet. Se ovan kapitel 2.



# Bilaga A

Table 6.1 — Pre-accession aid — Implementation of the 2001 budget

Budget heading	Grating of financial perspectives	Changes in the budget		Implementation of the budget (%)			
		Initial appropriations (1)	Definitive appropriations available (2)	Unpaid appropriations	% of definitive appropriations available	Cancelled approps	% of definitive approps available
		(a)	(b)	(c)	(d = c/b)	(e)	(f = e/b)
<b>Commitment appropriations</b>							
Aid instrument for Agricultural and Rural Development (SAFARD) — pre-accession (Chapter B7-0 1)	540	540,0	540,0	540,0	100,0%	0,0	0,0%
Instrument for Structural Policies for Pre-accession (ISPA) (Chapter B7-0 2)	1 080	1 080,0	1 080,0	1 079,9	100,0%	0,0	0,0%
PHARE Instrument — pre-accession (Chapter B7-0 3)	1 620	1 620,0	1 620,0	1 616,5	99,8%	3,5	0,2%
<b>Total Heading 7</b>	<b>3 240</b>	<b>3 240,0</b>	<b>3 240,0</b>	<b>3 236,4</b>	<b>99,9%</b>	<b>3,5</b>	<b>0,1%</b>
Pre-accession strategy in favour of the Mediterranean countries (Cyprus and Malta) (Chapter B7-0 4) (3)		19,0	19,0	19,0	100,0%	0,0	0,0%
Pre-accession strategy in favour of the Mediterranean countries (Turkey) (Chapter B7-0 5) (3)		p.m.	p.m.				
<b>Pre-accession strategy (Title B7-0)</b>		<b>1 259,0</b>	<b>1 259,0</b>	<b>1 255,4</b>	<b>99,9%</b>	<b>3,5</b>	<b>0,1%</b>
<b>Payment appropriations</b>							
Aid instrument for Agricultural and Rural Development (SAFARD) — pre-accession (Chapter B7-0 1)		330,8	330,8	30,3	9,2%	300,5	90,8%
Instrument for Structural Policies for pre-accession (ISPA) (Chapter B7-0 2)		350,0	350,0	201,3	58,1%	146,7	41,9%
PHARE instrument — pre-accession (Chapter B7-0 3)		1 420,4	1 420,4	1 159,8	81,6%	260,6	18,4%
<b>Total Heading 7</b>		<b>2 101,2</b>	<b>2 101,2</b>	<b>1 391,6</b>	<b>66,3%</b>	<b>707,7</b>	<b>33,7%</b>
Pre-accession strategy in favour of the Mediterranean countries (Cyprus and Malta) (Chapter B7-0 4) (3)		11,0	11,0	2,5	19,5%	10,5	80,5%
Pre-accession strategy in favour of the Mediterranean countries (Turkey) (Chapter B7-0 5) (3)		p.m.	p.m.				
<b>Pre-accession strategy (Title B7-0)</b>		<b>2 114,2</b>	<b>2 114,2</b>	<b>1 396,1</b>	<b>66,0%</b>	<b>718,1</b>	<b>34,0%</b>

(1) Budget adopted definitively by the European Parliament on 14 December 2000 (EE L 56 of 20.02.2001).

(2) Budget appropriations available taking into account the supplementary and amending budgets and transfers, but not including the appropriations carried over from 2000, appropriations resulting from the reallocation of revenue and revenue resulting from the participation of third parties and other resource corresponding to a specific purpose and restricted appropriations.

(3) The pre-accession strategy in favour of the Mediterranean countries comes under heading 4.

(4) Appropriations carried over to 2002 (EE B6-III annex for Chapter B7-0 2, 6,1 Mio EUR).

Source: Revenue and Expenditure account 2002.

Denna graf kan konsulteras på:

[http://www.eca.eu.int/EN/RA/2001/ra01\\_1en.pdf](http://www.eca.eu.int/EN/RA/2001/ra01_1en.pdf) (Kapitel 6, sida 201)

# Bilaga B

Absorptionskapacitet	Den nationella administrationens förmåga att genomföra extern assistans.
Agenda 2000	Reformpaket som presenterades av kommissionen 1997 och innehåller kraven på de nödvändiga reformer som ett utvidgat EU ställer.
Anslutningsförhandlingar	Förhandlingar som äger rum för vart och ett av de 31 kapitel som anses spegla hela EU:s regelverk.
Anslutningspartnerskap	Det dokument från Europeiska rådet som åskådliggör unionens syn på vilka de korta och medellånga prioriteringarna för kandidatländerna skall vara.
Berlin-perspektiv	Detta perspektiv utgör de finansiella/budgetära ramarna för EU:s utvidgning.
Catch-up	Princip som innebär att ett kandidatland bedöms efter sina egna meriter i motsats till att kandidatländerna öppnar kapitel beroende på gruppstillhörighet.
CFCU	the Central Financing and Contracting Unit är det organ som införts i alla kandidatländer som administrerar upphandlingar, kontrakt och betalningar för bl a uppbyggnad av- och förstärkning av institutioner. (sorterar under finansministeriet)

DCP	EU:s gemensamma förhandlingsposition som presenteras innan förhandlingarna om varje kapitel.
Decentralisering	Processen som innebär att förvaltningen av EU-medel övergår till kandidatländernas förvaltningar. (DIS)
Dekoncentrering	Processen som innebär att förvaltningen av EU-medel övergår från kommissionens huvudkontor till kommissionens delegationer.
Domstolen	Europeiska Revisionsrätten.
EU-15	Dagens medlemsstater i EU.
Ex-ante/ex-post	Begrepp som beskriver (i tid) kommissionens kontroll.
Förmedlemskapsstöd	Benämning på den finansiella assistans/bistånd som utgår till kandidatländerna i deras förberedelser för medlemskap.
Ispa	EU:s stödprogram för kandidatländerna inom miljö- och infrastrukturområdena.
KL	De kandidatländer som förhandlar om medlemskap är tolv länder i CÖE. Turkiet är numera även ett kandidatland men har ännu inte startat några förhandlingar.
Kommissionen	Europeiska kommissionen

Köpenhamnskriterier	Dessa kriterier från Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993 bildar grunden för medlemskap och anger vilka krav som EU ställer på blivande medlemsländer.
Projekt	Dessa skall finansiera åtgärder för kandidatländernas uppfyllande av medlemskap och är föremål för internationell upphandling.
Screening	Den av kommissionen utförda genomgången av kandidatlandets regelsystem innan förhandlingarna om anslutning påbörjar.
Twinning	Även kallad Partnersamverkan som innebär att tjänstemän från EU-15 som uppehåller annan tjänst under en längre tid, s.k. föranslutningsrådgivare, och som vid behov biträds av korttidsexperter för att kunna hantera för KL specifika behov

# Bilaga C

EG Artikel 310 (f.d. artikel 238)

Gemenskapen får med en eller flera stater eller internationella organisationer ingå avtal som innebär en associering med ömsesidiga rättigheter och förpliktelser, gemensamt uppträdande och särskilda förfaranden.

EG Artikel 308 (f.d. artikel 235)

Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall rådet genom beslut på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs.

TEU Artikel 49 (f.d. artikel O)

Varje europeisk stat som respekterar de principer som anges i artikel 6.1 får ansöka om att bli medlem av unionen. Ansökan skall ställas till rådet, som skall besluta enhälligt efter att ha hört kommissionen och efter samtycke av Europaparlamentet, som skall fatta sitt beslut med absolut majoritet av sina ledamöter.

Villkoren för att upptas som medlem och de anpassningar av fördragen som unionen bygger på, som därigenom blir nödvändiga, skall fastställas i ett avtal mellan medlemsstaterna och den ansökande staten. Detta avtal skall föreläggas samtliga avtalsslutande stater för ratifikation i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.

# Litteraturförteckning

## Litteratur

Baun, Michael J., A wider Europe: the process and politics of European Union enlargement, Rowman & Littlefield (2000), Lanham.

Craig, Paul P. och de Búrca, Gráinne, EU Law: text, cases and materials, (2 uppl.), Oxford University Press (1998), Oxford.

Gower, Jackie och Redmond, John (red.), Enlarging the European Union: the way forward, Ashgate Pub. (2000), Hants.

Laurent, Pierre-Henri och Marsceau, Marc (red.), The State of the European Union: Deepening and Widening, vol.4, Lynne Rienner Pub. (1998), London.

Marsceau, Marc (red.), Enlarging the European Union: Relations between the EU and Central and Eastern Europe, Addison Wesley Longman (1997), Essex. (Marsceau)

Marsceau, Marc och Lannon, Erwan (red.), The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies: A comparative analysis, Palgrave Pub. (2001), Hampshire. (Marsceau/Lannon)

Müller-Graff, Peter-Christian (red.), East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member Status, Nomos Verlagsgesellschaft (1997), Baden-Baden.

Tallberg, Jonas (red.), När Europa kom till Sverige: ordförandeskapet i EU 2001, SNS Förlag (2001), Stockholm.



Torreblanca, José I., The Reuniting of Europe: Promises, negotiations and compromises, Ashgate Pub. (2001), Hampshire.

### **Offentligt tryck**

SOU 1997:143 Ett säkrare Europa.

SOU 1997:149 Miljön i ett utvidgat EU.

SOU 1997:150 EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning.

SOU 1997:153 Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet.

SOU 1997:156 Ett större och bättre Europa.

SOU 1997:159 Ett utvidgat europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa.

SOU 1997:160 Regionala konsekvenser av EU:s utvidgning.

SOU 2000:122 Samarbetet med Central- och Östeuropa.

### **Fördrag**

Fördraget om Europeiska unionen, EGT C 340, 10-11-1997 s. 145. (TEU)

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, EGT C 340, 10-11-1997 s. 173. (EG)

### **Europeiska gemenskapens officiella tidning**

Rådets beslut av den 28 januari 2002 om principerna, prioriteringarna, de mellanliggande målen och villkoren i partnerskapet för anslutning med Rumänien, EGT L44/82, 14.2.2002. (Anslutningspartnerskapet)

OJ (1994), C 241/381, Joint Declaration on Common Foreign and Security Policy.

Förordning (EG) 1266/1999 av den 21 juni 1999 om samordning av stödet till kandidatländerna inom ramen för föranslutningsstrategin och om ändring av förordning (EEG) 3906/89.

Förordning (EG) 1267/1999 av den 21 juni 1999 om upprättande av ett strukturpolitiskt föranslutningsinstrument. EGT, L 161, 26-06-1999 s. 0073.

Förordning (EG) nr 1268/1999 av den 21 juni 1999 om gemenskapsstöd för föranslutningsåtgärder för jordbruket och landsbygdens utveckling i kandidatländerna i Central- och Östeuropa under föranslutningsperioden. EGT, L 244, 16-09-1999 s. 0064.

Förordning (EG) 622/1998 av den 16 mars 1998 om stöd till ansökarstaterna inom ramen för föranslutningsstrategin och särskilt om upprättande av anslutningspartnerskap. EGT L 85, 20-03-1998 s. 0001.

Förordning (EG) 1258/99 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitik. EGT L 171, 26-06-1999 s. 0103.

Förordning (EG) 3906/89 av den 18 december 1989 om ekonomiskt stöd till Ungern och Polen. EGT L 375, 23-12-1989 s. 0011.

Förordning (EG) 1488/96 av den 23 juli 1996 om finansiella och tekniska stödåtgärder (Meda) för reformering av ekonomiska och sociala strukturer inom ramen för partnerskapet mellan Europa och Medelhavsområdet. EGT L 189, 30-07-1996 s. 0001.

Förordning (EG) 1260/99 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna. EGT L 161, 26-06-1999 s. 0001.

Budgetförordning av den 21 december 1977 för Europeiska gemenskapernas allmänna budget. EGT L 356, 31-12-1977 s. 0003.

EGT 2002 C295 , Revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2001.

EGT 2001 C359, Revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2000.

OJ 2000 C342, Court of Auditors: Annual Report concerning the financial year 1999.

COM(2002) 700, Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries.

COM(2002) 624, Roadmaps for Bulgaria and Romania.

COM (1999) 710, Participation of candidate countries in Community programmes, agencies and committees.

KOM (1998) 712, Kommissionens årliga rapport för 1997.

COM(1997) 2000, The Challenge of Enlargement. (Agenda 2000).

COM(1995) 163, White Paper on the preparations of the associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the Internal Market of the Union.

Alla offentliga dokument finner man på:

<http://europa.eu.int/eur-lex/>

### **Europeiska rådet: ordförandeskapets slutsatser**

Köpenhamn (1993)

Essen (1994)

Cannes (1995)

Madrid (1995)

Luxemburg (1997)

Berlin (1999)

Köln (1999)

Helsingfors (1999)

Nice (2000)

Göteborg (2001)

Laeken (2001)

Sevilla (2002)

Bryssel (2002)

Slutsatserna kan konsulteras på följande sida:

[http://www.europarl.eu.int/enlargement\\_new/europeancouncil/conclusions\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/enlargement_new/europeancouncil/conclusions_en.htm).

### **Övrigt**

Alan Wilkinson, Sapard Unit DG Agriculture, "Decentralised implementation of pre-accession aid – Sapard", (2000) Bryssel.

Baillieul, Emilie, Orbie, Jan, Vos Hendrik, "EU enlargement and the role of the EU presidency", (2002) Ghent.

CMLR 1995, sida 1327.

CMLR 2001:2, sida 829.

Europeiska Kommissionen, "General Assistance Document - GAD", Bryssel (2002).

Europeiska Kommissionen, "General Assistance Document RO Final – GAD RO", Bryssel (2002).

Europeiska Kommissionen, "Preparing for Extended Decentralisation of the Phare and Ispa Programmes: working document", Bryssel (2002).

Faktapromemoria 2002/03, Utrikesdepartementet 2002-10-14.

Gwiazda, Anna, "Europeanisation, EU accession conditionality and domestic policy structures. Isomorphism of Polish competition policy", (2002) Dublin.

Jacobsen, Hanns-D., "The European Union's Eastward Enlargement", (1997), European Integration online Papers.

Levy, Roger P., "Myth and reality in EU Programme management", Eipascope, Nr.1, 1999.

Pezaros, Pavlos, "The Agenda 2000 CAP reform agreement in the light of the future EU enlargement", (1999) Diskussionspapper, EIPA.

Pressmeddelande IP/02/1536, 22/10/2002.

Skulimowska, Magdalena, "Financial Assistance Programs Provided to Central and Eastern European Countries by the European Union", (2001) Aberystwyth.

Soveroski, Marie, "European Union Enlargement: Prospects and Potential Pitfalls Along the Way", (1999), EIPA.

Rikard, Sara, "Utvidgning av EU och medlemskapskraven", examensuppsats (2002) Juridiska Fakulteten i Lund.

Utrikesdepartementet, "Ett enat Europa: om Sverige och EU:s utvidgning", Stockholm (2002).

Senaste besöksdatum för internetkällor: 2003-01-27.

**Samtal och intervjuer har genomförts med följande personer:**

Tomas Bengtsson	Jordbruksdepartementet
Emma Szalatnay	Utrikesdepartementet

Michaela Wilhelmsson	Utrikesdepartementet
David Lunderqvist	Sveriges Ambassad i Rumänien
Ulrika Jerre	Statsvetenskapliga Institutionen i Lund
Victor Garcia	EU-tjänsteman, DG Utvidgning
Terese Olsson	Exportrådet i Bryssel (maj)
Aurel Ciobanu-Dordea	EU-kommissionens lokala delegation i Bukarest
Gunnar Klinga	Sveriges ständiga representation i Bryssel
Hans Roland Lindgren	Naturvårdsverket

# Rättsfallsförteckning

259/95, Parliament v. Council, [1997]

29/84, Kommissionen mot Tyskland, [1985]