



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 6.10.2004
COM(2004) 656 def.

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**Aanbeveling van de Europese Commissie over de vorderingen van Turkije op de weg
naar toetreding**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Aanbeveling van de Europese Commissie over de vorderingen van Turkije op de weg naar toetreding

1. INLEIDING

De betrekkingen tussen de EU en Turkije kennen een lange geschiedenis. In 1963 sloten Turkije en de EEG een associatieovereenkomst waarin het lidmaatschap in het vooruitzicht werd gesteld. In 1995 kwam een douane-unie tot stand, en in december 1999 besloot de Europese Raad in Helsinki dat Turkije een kandidaat-lidstaat van de EU is. De Europese Raad van Kopenhagen concludeerde in december 2002 dat “als de Europese Raad in december 2004 op basis van een verslag en een aanbeveling van de Commissie besluit dat Turkije aan de politieke criteria van Kopenhagen voldoet, de Europese Unie zonder verwijl toetredingsonderhandelingen met Turkije zal openen”. Deze conclusies werden in juni 2004 door de Europese Raad van Brussel bevestigd.

Tijdens de Europese geschiedenis is Turkije veelvuldig een belangrijke factor in de Europese politiek geweest. Turkije is lid van alle andere belangrijke Europese organisaties en heeft sinds de Tweede Wereldoorlog continu een belangrijke rol gespeeld met zijn bijdragen aan de vormgeving van het Europees beleid.

Binnen de beperkingen van het in 2002 in Kopenhagen ontvangen mandaat bevat deze mededeling de aanbeveling van de Commissie met in de bijlage de conclusies van het periodiek verslag inzake Turkije. Het periodiek verslag analyseert de vorderingen van Turkije op de weg naar toetreding in de afgelopen twaalf maanden. Ook wordt de staat van dienst van Turkije gezien met betrekking tot de eerbiediging van de politieke en economische criteria voor toetreding sinds het besluit van de Europese Raad van Helsinki in 1999. De aanbeveling en de begeleidende documenten vormen de grondslag voor een besluit van de Europese Raad dat van algemeen politiek belang is voor de toekomst van de Europese Unie.

Verder hebben de diensten van de Commissie een evaluatie opgesteld van de vraagstukken die rijzen in verband met het vooruitzicht van toetreding van Turkije. De bevindingen daarvan zijn in deze mededeling opgenomen.

Op deze basis wordt een strategie gepresenteerd die drie pijlers omvat. De eerste pijler betreft de samenwerking ter versterking en ondersteuning van het hervormingsproces in Turkije, met name met betrekking tot de verdere naleving van de politieke criteria van Kopenhagen. Dit is gebaseerd op een herzien partnerschap voor toetreding, waarin met name prioriteiten worden uitgezet voor het hervormingsproces, en een verbeterde pretoetredingsstrategie. In de tweede pijler worden specifieke voorwaarden gepresenteerd voor het voeren van toetredingsonderhandelingen met Turkije. Enkele preliminaire indicaties worden voorgesteld ter voorbereiding van de toetredingsonderhandelingen, indien de Europese Raad in december een dergelijk besluit neemt. De derde pijler betreft een aanzienlijke versterkte politieke en culturele dialoog, die de volkeren van de EU-

lidstaten en Turkije dichter bij elkaar moet brengen. De toetreding van Turkije dient grondig te worden voorbereid om te zorgen voor een soepele integratie die de verworvenheden van vijftig jaar Europese integratie moet versterken. Het is een proces met een open einde, waarvan de uitkomst dus niet op voorhand kan worden gegarandeerd. Ongeacht de uitkomst van de onderhandelingen of het daarop aansluitende ratificatieproces moeten de betrekkingen tussen de EU en Turkije ervoor zorgen dat Turkije volledig verankerd blijft in de Europese structuren.

2. EVALUATIE VAN DE POLITIEKE CRITERIA

Na tientallen jaren van sporadische vooruitgang is er aanzienlijke wetgevende en institutionele convergentie in Turkije in de richting van de Europese normen, met name sinds de verkiezingen van 2002. De politieke hervormingen zijn voornamelijk vervat in de twee grote grondwetswijzigingen in 2001 en 2004 en acht wetgevingspakketten die in de periode februari 2002–juli 2004 door het parlement zijn goedgekeurd. De civiel-militaire betrekkingen ontwikkelen zich in de richting van de Europese normen. Belangrijke veranderingen zijn aangebracht in het rechtsstelsel, inclusief afschaffing van de rechtbanken voor staatsveiligheid. De hervorming van de overheid is gaande. Wat de mensenrechten betreft, erkent Turkije het primaat van het internationale en Europese recht. Turkije heeft zich grotendeels aangepast aan internationale overeenkomsten en afspraken, zoals de volledige afschaffing van de doodstraf en de vrijlating van personen die gevangenen zijn gezet omdat zij op een niet-gewelddadige manier hun mening hebben geuit. Hoewel er nog enkele praktische beperkingen zijn, is de reikwijdte van de fundamentele vrijheden die de Turkse burger geniet, zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging, aanzienlijk vergroot. Het maatschappelijk middenveld is sterker geworden. De culturele rechten van de Koerden worden geleidelijk erkend. De noodtoestand is overal opgeheven. Hoewel de situatie moeilijk blijft, is het proces van normalisatie in het zuidoosten reeds begonnen. Wat, tot slot, de verbeterde politieke dialoog betreft: het Turkse buitenlandse beleid draagt positief bij aan de regionale stabiliteit.

Turkije heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt in het proces van politieke hervorming, met name door de ingrijpende grondwets- en wetwijzigingen die de afgelopen jaren zijn goedgekeurd, overeenkomstig de prioriteiten die waren uitgezet in het toetredingspartnerschap. De wet inzake verenigingen, het nieuwe wetboek van strafrecht en de wet inzake intermediaire hoven van beroep zijn nog niet in werking getreden. Bovendien moet er nog een besluit worden genomen over het wetboek van strafvordering, de wetgeving tot instelling van een gerechtelijke politie en de wet inzake de uitvoering van vonnissen en maatregelen.

Turkije stelt alles in het werk om deze hervormingen naar behoren uit te voeren. Desondanks moet de uitvoering ervan worden geconsolideerd en breder worden aangepakt. Dit geldt met name voor het ‘zero tolerance’-beleid bij de bestrijding van marteling en mishandeling en de versterking en uitvoering van bepalingen inzake vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst, vrouwenrechten, vakbondsrechten en minderheidsrechten.

Gezien de algemene vorderingen bij de hervormingen meent de Commissie dat Turkije in voldoende mate voldoet aan de politieke criteria en beveelt zij aan dat de

toetredingsonderhandelingen worden geopend, mits Turkije de genoemde wetgeving in werking doet treden.

Dat het hervormingsproces onomkeerbaar is en naar behoren is uitgevoerd, met name ten aanzien van de fundamentele vrijheden, zal over een langere tijdperiode moeten blijken. Bovendien is het acquis met betrekking tot de politieke criteria voortdurend in beweging, met name als gevolg van de grondwet voor Europa. Turkije moet de ontwikkeling op de voet volgen.

De inspanningen om de kwestie-Cyprus op te lossen zijn en worden door Turkije actief ondersteund. Zo stemde Turkije in met de oplossing zoals die in het vredesplan van de VN-secretaris-generaal vervat was. De Europese Raad van juni 2004 nodigde Turkije uit de onderhandelingen met de Commissie (namens de Gemeenschap en de vijftientig lidstaten) over de aanpassing van de Overeenkomst van Ankara in verband met de toetreding van de nieuwe lidstaten af te ronden. De Commissie verwacht een positieve reactie van Turkije op het ontwerpprotocol over de nodige aanpassingen dat in juli 2004 is doorgegeven. Verder moet erop worden gewezen dat toetredingsonderhandelingen altijd worden gehouden in het kader van een Intergouvernementele Conferentie die uit alle lidstaten van de EU bestaat.

De volledige conclusies van het periodiek verslag, waarin ook een analyse van de vorderingen van Turkije bij het voldoen aan de andere toetredingscriteria, is te vinden in de conclusies van het periodiek verslag over Turkije, die in de bijlage zijn opgenomen.

3. VRAAGSTUKKEN IN VERBAND MET HET VOORUITZICHT VAN TOETREDING VAN TURKIJE

De toetreding van Turkije tot de Unie vormt een uitdaging voor de EU en voor Turkije. Goed gestuurd kan deze belangrijke kansen creëren voor beide. Zoals blijkt uit de evaluatie van de vraagstukken in verband met het vooruitzicht van toetreding van Turkije, zal de voorbereiding op de toetreding in elk geval een deel van het volgende decennium bestrijken. De EU ontwikkelt zich in deze periode verder, terwijl Turkije zelf nog ingrijpendere wijzigingen zal ondergaan. Het acquis is voortdurend in beweging en past zich aan de behoeften van de EU met 27 of meer lidstaten aan. De ontwikkeling ervan kan ook vooruitlopen op de uitdagingen en kansen in verband met de toetreding van Turkije.

Gebaseerd op het huidige beleid en de huidige kennis van de EU, heeft de Commissie de volgende belangrijke vraagstukken geïdentificeerd voor verdere reflectie en analyse in de komende jaren:

- De toetreding van Turkije onderscheidt zich van de eerdere uitbreidingsrondes vanwege de gecombineerde impact van bevolking, grootte, geografische ligging, economisch potentieel, veiligheidsaspecten en militaire aspecten. Door deze factoren beschikt Turkije over de capaciteit om bij te dragen tot de regionale en internationale stabiliteit. Het vooruitzicht van toetreding moet leiden tot verbetering van de bilaterale relaties tussen Turkije en zijn buurlanden, overeenkomstig het principe van verzoening waarop de Europese Unie is gegrondvest. De verwachtingen ten aanzien van het EU-beleid voor deze regio's zullen ook toenemen, rekening houdende met de bestaande politieke en

economische banden van Turkije met de buurlanden. Veel zal afhangen van wat de EU zelf zal doen om op de middellange termijn een volwaardige speler te worden op het gebied van het buitenlands beleid in regio's die traditioneel worden gekenmerkt door instabiliteit en spanningen, met inbegrip van het Midden-Oosten en de Kaukasus.

- Turkije doorloopt op dit moment een proces van radicale verandering, met inbegrip van een snel veranderende mentaliteit. Het is in het belang van dit alles dat het huidige veranderingsproces wordt voortgezet. Turkije kan een belangrijk model zijn van een land met een islamitische meerderheid dat hecht aan de eerbiediging van fundamentele beginselen als vrijheid, democratie, mensenrechten en fundamentele vrijheden en de rechtsstaat.
- De economische impact van de toetreding van Turkije tot de Europese Unie zou positief zijn, maar vrij gering, zowel vanwege de bescheiden omvang van de Turkse economie als vanwege de mate van reeds voor de toetreding bestaande mate van economische integratie. Veel zal afhangen van de toekomstige economische ontwikkelingen in Turkije. De start van de toetredingsonderhandelingen moet de verdere inspanningen van Turkije om te zorgen voor macroeconomische stabiliteit bevorderen en de investeringen, groei en sociale ontwikkeling stimuleren. In deze omstandigheden zal het Turkse bbp naar verwachting sneller groeien dan het EU-gemiddelde.
- De toetreding van Turkije, dat een lager-middeninkomensland is, zou de regionale economische verschillen in de uitgebreide EU op dezelfde wijze doen toenemen als na de laatste uitbreidingsronde het geval is, en een grote uitdaging vormen voor het cohesiebeleid. Turkije zou gedurende een langere periode in aanmerking komen voor aanzienlijke steun uit de structuurfondsen en het cohesiefonds. Enkele regio's in de huidige lidstaten die steun ontvangen uit de structuurfondsen kunnen op basis van de huidige regels het recht daarop verliezen.
- De integratie van Turkije in de interne markt zou gunstig zijn. Dit hangt echter niet alleen af van de nakoming van de huidige verplichtingen in het kader van de douane-unie, maar ook van meer horizontale hervormingen, zoals de versterking van het ondernemingsbestuur en het regelgevingskader, de versterking van de bestrijding van corruptie, en de forse verbetering van het functioneren van het rechtsstelsel.
- Met meer dan drie miljoen vormen de Turken op dit moment verreweg de grootste groep onderdanen van derde landen die legaal in de EU verblijven. In de beschikbare studies worden verschillende schattingen gegeven van de verwachte extra migratie die op gang zal komen na de toetreding van Turkije. Lange overgangperiodes en een permanente vrijwaringsclausule kunnen ernstige verstoringen op de arbeidsmarkt in de EU voorkomen. De bevolkingsdynamiek van Turkije kan echter een bijdrage leveren om de vergrijzing van de bevolking in de EU een halt toe te roepen. In deze context heeft de EU ook alle belang bij hervormingen en investeringen in onderwijs en opleiding in Turkije in de komende tien jaar.
- De landbouwsector is een van de belangrijkste economische en sociale sectoren in Turkije en verdient speciale aandacht. Voortdurende inspanningen op het gebied van plattelandsontwikkeling en verbetering van bestuurlijke capaciteit zijn nodig

van de kant van Turkije om een zo gunstig mogelijk klimaat te creëren om succesvol deel te nemen aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Turkije heeft aanzienlijk meer tijd nodig om enkele landbouwsectoren meer concurrerend te kunnen laten functioneren en grote inkomensverliezen voor de Turkse landbouwer te vermijden. Op grond van het huidige beleid komt Turkije in aanmerking voor aanzienlijke steun. Op veterinaire gebied zijn aanzienlijke inspanningen nodig ter verbetering van de situatie op het gebied van de diergezondheid en de controles aan de oostgrens van Turkije om ernstige problemen bij toetreding te voorkomen.

- De toetreding van Turkije zal bijdragen tot verbetering van de energievoorzieningsroutes voor de EU. Mogelijk is ontwikkeling van het EU-beleid nodig voor het beheer van watervoorraden en de bijbehorende infrastructuur. Gezien de soms aanzienlijke grensoverschrijdende gevolgen, heeft de goede uitvoering door Turkije van EU-beleid op het gebied van milieu, vervoer, energie en consumentenbescherming ook aanzienlijke positieve gevolgen voor EU-burgers elders.
- Het beheer van de lange nieuwe buitengrenzen van de EU vormt een grote beleidsuitdaging en vereist aanzienlijke investeringen. Beheersing van migratie en asiel en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, terrorisme, mensenhandel, drugs en wapensmokkel worden vergemakkelijkt door nauwere samenwerking zowel vóór als na de toetreding.
- De budgettaire impact van het Turkse lidmaatschap van de EU kan slechts volledig worden beoordeeld wanneer de parameters voor de financiële onderhandelingen met Turkije zijn vastgesteld in de context van de financiële vooruitzichten voor de periode na 2014. De aard en omvang van de bedragen voor Turkije zullen afhangen van enkele veranderlijke factoren, zoals het beleid van de EU en eventuele speciale regelingen waarover tijdens de onderhandelingen overeenstemming wordt bereikt met Turkije, alsmede de budgettaire bepalingen die dan zullen gelden, met name het algemene begrotingsplafond. Het is echter duidelijk dat de budgettaire impact op basis van het huidige beleid aanzienlijk zou zijn.
- Wat de instellingen betreft, zou de toetreding van Turkije, bij evaluatie op basis van de grondwet voor Europa, van aanzienlijke invloed zijn op de toewijzing van het aantal zetels in het Europees Parlement aan de huidige lidstaten, met name de middelgrote en grote lidstaten. In de Raad zou Turkije een belangrijke stem hebben in het besluitvormingsproces, gezien het bevolkingsaandeel van Turkije, dat tot uiting zou komen in de stemverhouding binnen de Raad. De impact in de Commissie zou minder zijn, gezien de geplande verlaging van het aantal leden van de Commissie in de periode na 2014.

4. VERSTERKING EN ONDERSTEUNING VAN HET HERVORMINGSPROCES MET TURKIJE

In het algemeen moet de uitvoering van hervormingen krachtig worden voortgezet. Meer bepaald moet het 'zero tolerance'-beleid ten aanzien van marteling worden gerealiseerd door vastberaden inspanningen op alle niveaus van de Turkse overheid, teneinde alle resterende gevallen van marteling uit te roeien. Verdere ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld is belangrijk. Consolidering en verbreding van de politieke hervormingen is ook noodzakelijk om de situatie in het zuidoosten te

normaliseren en ontwikkelen. Dit houdt ook in dat maatregelen worden genomen om de sociaal-economische situatie te verbeteren, initiatieven worden genomen om de terugkeer van ontheemden te vergemakkelijken en de Koerden in staat te stellen hun rechten en vrijheden volledig te genieten. Ook moeten verdere maatregelen worden genomen met betrekking tot de specifieke problemen van de niet-islamitische religieuze gemeenschappen en met betrekking tot de vakbondsrechten.

Om de duurzaamheid en onomkeerbaarheid van het proces van politieke hervormingen te garanderen, moet de EU de vorderingen in dit verband nauwgezet blijven volgen, op basis van het toetredingspartnerschap dat de prioriteiten voor het hervormingsproces moet uitzetten. De Commissie zal, in aansluiting op de analyse in het periodiek verslag, voorstellen het toetredingspartnerschap begin 2005 aan te passen. Op deze basis zal vanaf eind 2005 jaarlijks een algemene toetsing plaatsvinden van de wijze waarop de politieke hervormingen worden geconsolideerd en verbreed. Daartoe zal de Commissie in december 2005 een eerste verslag voorleggen aan de Europese Raad. Het tempo van de hervormingen is bepalend voor de vorderingen tijdens de onderhandelingen.

Overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en de grondwet voor Europa zal de Commissie opschorting van de onderhandelingen aanbevelen indien sprake mocht zijn van ernstige en aanhoudende schending van de beginselen waarop de Unie is gegrondvest: vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en fundamentele vrijheden en de rechtsstaat. De Raad moet bij gekwalificeerde meerderheid een besluit kunnen nemen over een dergelijke aanbeveling.

De versterkte politieke dialoog en de regelmatige toetsing moeten worden voortgezet na de start van de toetredingsonderhandelingen. Evenals in het verleden moet dit gepaard gaan met gespecialiseerde bijstand van de Commissie. De dialoog op economisch gebied moet eveneens worden voortgezet, waarbij duidelijk moet worden verwezen naar het acquis en met name de methoden voor coördinatie van het economisch beleid die binnen de EU worden toegepast.

Voortbouwend op de instrumenten die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld, zoals twinning, intercollegiale toetsing en TAIEX, moet de EU aan Turkije bijstand blijven verlenen om tot de vereiste wettelijke en reële convergentie te komen. De pretoetredingsstrategie voor Turkije moet worden geïntensiveerd, teneinde deze te richten op de prioriteiten die worden genoemd in het herziene toetredingspartnerschap dat wordt gebaseerd op het periodiek verslag en de evaluatie van de vraagstukken die zich voordoen in verband met het vooruitzicht van toetreding van Turkije. Er moeten concrete initiatieven worden ontwikkeld om de sociaal-economische ontwikkeling in het zuidoosten aan te pakken, onder meer door gebruik te maken van een aanzienlijk gedeelte van de communautaire bijstand voor Turkije.

Tot 2006 blijft de financiële en technische bijstand van de EU ten behoeve van de voorbereidingen van Turkije gebaseerd op het speciale pretoetredingsinstrument voor Turkije waarover de Raad in december 2001 overeenstemming bereikt heeft. De Commissie heeft de Raad voorgesteld een nieuw pretoetredingsinstrument (IPA) te creëren waarop Turkije vanaf 2007 een beroep kan doen, voortbouwend op de huidige pretoetredingsinstrumenten Phare, ISPA en SAPARD. In de context van het volgende financiële vooruitzichten, zal de Commissie voorstellen de aan Turkije toe te wijzen bedragen te verhogen.

5. INDICATIES VOOR HET VOEREN VAN DE TOETREDINGSONDERHANDELINGEN

De hierboven genoemde samenvatting staaft het feit dat zowel de EU als Turkije een aanzienlijke periode nodig hebben om de voorwaarden te creëren die moeten bijdragen tot een soepele integratie van Turkije in de EU. Het is niet alleen nodig de cohesie en doelmatigheid van de Unie te beschermen, maar ook Turkije moet worden beschermd tegen de eventuele toepassing van beleid dat niet goed is afgestemd op het ontwikkelingsniveau van dit land.

De toetredingsonderhandelingen vinden plaats in het kader van een Intergouvernementele Conferentie waar besluiten unaniem worden genomen. Het kader voor de onderhandelingen moet de specifieke uitdagingen weerspiegelen die verband houden met de toetreding van Turkije. De precieze parameters voor het voeren van de onderhandelingen worden opgesteld zodra het besluit wordt genomen om de onderhandelingen te openen. Daarbij wordt rekening gehouden met de hierboven genoemde brede indicaties.

Onmiddellijk na de formele opening van de toetredingsonderhandelingen zal de Commissie een formeel onderzoek van het over te nemen acquis organiseren, de zogeheten screening, teneinde dit uiteen te zetten en voorlopige aanwijzingen te verkrijgen over vraagstukken die bij de onderhandelingen aan de orde kunnen komen. De onderhandelingen zullen complex zijn en enerzijds de moeilijkheden weerspiegelen die Turkije ondervindt bij de toepassing van het acquis en anderzijds de behoefte aan bepalingen ter vergemakkelijking van de harmonieuze integratie van Turkije in de EU. De toepassing in Turkije van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het cohesiebeleid zijn twee voorbeelden. De regels met betrekking tot het vrij verkeer van personen zijn een ander voorbeeld. Het is heel wel mogelijk dat er, net als bij eerdere uitbreidingsrondes, behoefte bestaat aan aanzienlijke en specifieke regelingen en op sommige gebieden aan lange overgangperiodes. Op het gebied van het vrij verkeer van personen kan worden gedacht aan permanente vrijwaringsmechanismen. De Commissie zal haar analyse in de loop van de onderhandelingen verder verfijnen alvorens voor elk van deze onderwerpen een concrete aanpak te presenteren.

De onderhandelingen worden onderverdeeld in een aantal hoofdstukken, die telkens betrekking hebben op een specifiek beleidsterrein. De Commissie zal de Raad aanbevelen onderhandelingen te openen over elk specifiek hoofdstuk wanneer zij van mening is dat Turkije voldoende is voorbereid. Met betrekking tot bepaalde hoofdstukken met een economische dimensie is het bestaan van een functionerende markteconomie een vereiste voor het openen van de onderhandelingen.

Ook moeten voor de start van de onderhandelingen voor elk hoofdstuk ijkpunten worden gedefinieerd voor de voorlopige afsluiting van de hoofdstukken. Die ijkpunten kunnen verwijzen naar een juridische aanpassing en een bevredigende staat van dienst op het gebied van de uitvoering. Voorts moeten bestaande juridische verplichtingen die voortvloeien uit de associatieovereenkomst en de douane-unie, met name wanneer die een afspiegeling zijn van het acquis, worden nagekomen vóór de opening van de onderhandelingen over de betreffende hoofdstukken.

De vorderingen bij de uitvoering zijn niet alleen afhankelijk van de mate van convergentie van Turkije met de EU. De EU moet zich ook voorbereiden, omdat, zoals de Europese Raad in juni 1993 heeft verklaard, het momentum van de

Europese integratie weliswaar niet mag worden afgeremd, maar de capaciteit van de Unie om nieuwe leden op te nemen toch een belangrijke overweging is in het algemeen belang van de Unie en de lidstaten. De tot dusver verrichte analyse van de toetreding van Turkije wijst er niet op dat aanzienlijke aanpassingen nodig zijn in het beleid met betrekking tot de interne markt. De onderhandelingen zullen als altijd worden gebaseerd op het bestaande acquis. Voor de toetreding kunnen bepaalde aanpassingen aan het acquis echter nodig zijn. In elk geval moet de EU haar financiële vooruitzichten voor de periode na 2014 vaststellen voor de financiële implicaties van bepaalde onderhandelingshoofdstukken kunnen worden aangepakt. Regelingen in verband met de specifieke omstandigheden van Turkije kunnen evenwel nodig zijn. Tot slot moet de EU nadenken over versterking van het beleid op kritieke gebieden die zijn geïdentificeerd bij de evaluatie van de vraagstukken die zich voordoen naar aanleiding van het vooruitzicht van Turkije op toetreding, zoals de buitengrenzen en buitenlands beleid.

Turkije kan zorgen voor een succesvolle afsluiting van het toetredingsproces door aan te tonen dat het vastbesloten is verdere hervormingen door te voeren. Het voeren van onderhandelingen en het vooruitzicht op toetreding moeten bijdragen tot de verdere politieke, sociale, culturele en economische hervormingen in Turkije. Het eindresultaat moet worden goedgekeurd door het Europees Parlement en door de EU-lidstaten en Turkije.

6. VERSTERKING VAN DE DIALOOG TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN TURKIJE

Er is een duidelijke behoefte aan versterking van de dialoog over een reeks vraagstukken die met de betrekkingen EU-Turkije samenhangen. Enkele relevante vraagstukken, die als zodanig niet onmiddellijk verband houden met de EU, moeten ook worden aangepakt. Er moeten diverse fora worden gecreëerd om personen uit de lidstaten en Turkije bij elkaar te brengen, en waar punten van zorg en ideeën openhartig en vrij kunnen worden besproken. Dit omvat de dialoog over cultuur- en godsdienstverschillen, vraagstukken in verband met migratie, minderheidsrechten en terrorisme. Het maatschappelijk middenveld moet een belangrijke rol spelen in deze dialoog, die door de EU moet worden gefaciliteerd. De Commissie zal voorstellen doen voor de ondersteuning van die dialoog in de toekomst.

7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Gelet op het bovenstaande luiden de conclusies en aanbevelingen van de Commissie als volgt:

- (1) Turkije heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt in het proces van politieke hervorming, met name door de ingrijpende grondwets- en wetswijzigingen die de afgelopen jaren zijn goedgekeurd, overeenkomstig de prioriteiten die waren uitgezet in het toetredingspartnerschap. De wet inzake verenigingen, het nieuwe wetboek van strafrecht en de wet inzake intermediaire hoven van beroep zijn nog niet in werking getreden. Bovendien moeten het wetboek van strafvordering, de wetgeving tot instelling van een gerechtelijke politie en de wet inzake de uitvoering van vonnissen en maatregelen nog worden goedgekeurd.

- (2) Turkije stelt alles in het werk om deze hervormingen naar behoren uit te voeren. Desondanks moeten wetgeving en uitvoeringsmaatregelen worden geconsolideerd en breder worden aangepakt. Dit geldt met name voor het 'zero tolerance'-beleid bij de bestrijding van marteling en mishandeling en de versterking en uitvoering van bepalingen inzake vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst, vrouwenrechten, ILO-normen, waaronder vakbondsrechten, en minderheidsrechten.
- (3) Gezien de algemene vorderingen bij de hervormingen meent de Commissie dat Turkije in voldoende mate voldoet aan de politieke criteria en beveelt zij aan dat de toetredingsonderhandelingen worden geopend, mits Turkije de in punt 1 genoemde wetgeving in werking doet treden. Dat het hervormingsproces onomkeerbaar is en naar behoren is uitgevoerd, met name ten aanzien van de fundamentele vrijheden, zal over een langere tijdsperiode moeten blijken.
- (4) Een uit drie pijlers bestaande strategie moet worden gevolgd. De eerste pijler betreft de samenwerking ter versterking en ondersteuning van het hervormingsproces in Turkije, met name met betrekking tot de verdere naleving van de politieke criteria van Kopenhagen. Om de duurzaamheid en onomkeerbaarheid van het proces van politieke hervormingen te garanderen, moet de EU de vorderingen in dit verband nauwgezet blijven volgen. Dit zal worden gedaan op basis van het toetredingspartnerschap dat de prioriteiten voor het hervormingsproces uitzet. Vanaf eind 2005 zal jaarlijks een algemene toetsing plaatsvinden van de vorderingen die met de politieke hervormingen zijn gemaakt. Daartoe zal de Commissie in december 2005 een eerste verslag voorleggen aan de Europese Raad. Het tempo van de hervormingen is bepalend voor de vorderingen tijdens de onderhandelingen.
- (5) Overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en de grondwet voor Europa zal de Commissie opschorting van de onderhandelingen aanbevelen indien sprake mocht zijn van ernstige en aanhoudende schending van de beginselen waarop de Unie is gegrondvest: vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en fundamentele vrijheden en de rechtsstaat. De Raad zal bij gekwalificeerde meerderheid een besluit nemen over een dergelijke aanbeveling.
- (6) De tweede pijler betreft de specifieke wijze waarop de toetredingsonderhandelingen met Turkije worden aangepakt. De toetredingsonderhandelingen vinden plaats in het kader van een Intergouvernementele Conferentie waar besluiten unaniem worden genomen en waaraan door alle EU-lidstaten wordt deelgenomen. De onderhandelingen zullen complex zijn. Ook moet de Raad voor elk hoofdstuk van de onderhandelingen ijkpunten definiëren voor de voorlopige afsluiting en, voor zover van toepassing, voor het openen van onderhandelingen, met inbegrip van aanpassing van de wetgeving en een bevredigende staat van dienst bij de uitvoering van het acquis. Aan de bestaande juridische verplichtingen op grond van het acquis moet worden voldaan vóór de onderhandelingen over de betreffende hoofdstukken worden geopend. Lange overgangperiodes zijn wellicht nodig. Verder zijn op sommige gebieden, zoals het structuurbeleid en de landbouw, wellicht specifieke regelingen nodig en kan, voor het vrij verkeer van werknemers, worden gedacht aan permanente

vrijwaringsmaatregelen. De financiële en institutionele impact van de toetreding van Turkije is aanzienlijk. De EU zal haar financiële vooruitzichten moeten vaststellen voor de periode na 2014 alvorens de onderhandelingen kunnen worden afgesloten. Verder zal de Commissie tijdens de onderhandelingen het vermogen van de Unie moeten analyseren om nieuwe leden op te nemen en de integratie te verdiepen, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstellingen van het Verdrag met betrekking tot gemeenschappelijk beleid en solidariteit.

- (7) De derde pijler vereist een aanzienlijk versterkte politieke en culturele dialoog, die de volkeren van de EU-lidstaten en Turkije dichter bij elkaar moet brengen. Het maatschappelijk middenveld moet een belangrijke rol spelen in deze dialoog, die door de EU moet worden gefaciliteerd. De Commissie zal voorstellen doen voor de ondersteuning van die dialoog.
- (8) De Commissie is ervan overtuigd dat het onderhandelingsproces van essentieel belang is voor het sturen van de verdere hervormingen in Turkije. Naar zijn aard is dit een proces met een open einde, waarvan de uitkomst dus niet op voorhand kan worden gegarandeerd. Ongeacht de uitkomst van de onderhandelingen of het daarop aansluitende ratificatieproces moeten de betrekkingen tussen de EU en Turkije ervoor zorgen dat Turkije volledig verankerd blijft in de Europese structuren. De toetreding van Turkije dient grondig te worden voorbereid om te zorgen voor een soepele integratie die de verworvenheden van vijftig jaar Europese integratie moet versterken.

Annex: Conclusions of the Regular Report on Turkey

When the European Council of December 1999 decided that Turkey is a candidate for accession, Turkey was considered to have the basic features of a democratic system while at the same time displaying serious shortcomings in terms of human rights and protection of minorities. In 2002, the Commission noted in its Regular Report that the decision on the candidate status of Turkey had encouraged the country to make noticeable progress with the adoption of a series of fundamental, but still limited, reforms. At that time, it was clear that most of those measures had yet to be implemented and that many other issues required to meet the Copenhagen political criteria had yet to be addressed. On that basis, the European Council decided in December 2002 to re-examine Turkey's fulfilment of the political criteria at the end of 2004.

Political reforms, in line with the priorities in the Accession Partnership, have been introduced by means of a series of constitutional and legislative changes adopted over a period of three years (2001-2004). There have been two major constitutional reforms in 2001 and 2004 and eight legislative packages were adopted by Parliament between February 2002 and July 2004. New codes have been adopted, including a Civil Code and a Penal Code. Numerous other laws, regulations, decrees and circulars outlining the application of these reforms were issued. The government undertook major steps to achieve better implementation of the reforms. The Reform Monitoring Group, a body set up under the chairmanship of the deputy Prime Minister responsible for Human Rights, was established to supervise the reforms across the board and to solve practical problems. Significant progress took place also on the ground; however, the implementation of reforms remains uneven.

On civil-military relations, the government has increasingly asserted its control over the military. In order to enhance budgetary transparency the Court of Auditors was granted permission to audit military and defence expenditures. Extra-budgetary funds have been included in the general budget, allowing for full parliamentary control. In August 2004, for the first time a civilian was appointed Secretary General of the National Security Council. The process of fully aligning civil-military relations with EU practice is underway; nevertheless, the armed forces in Turkey continue to exercise influence through a series of informal mechanisms.

The independence and efficiency of the judiciary were strengthened, State Security Courts were abolished and some of their competencies were transferred to the newly-created Serious Felony Courts. The legislation to establish Intermediate Courts of Appeal was recently adopted, but the draft new Code of Criminal Procedure, the draft Laws on the Establishment of the Judicial Police and on the Execution of Punishments still await adoption.

Since 1 January 2004, Turkey has been a member of the Council of Europe's Group of States Against Corruption (GRECO). A number of anti-corruption measures have been adopted, in particular by establishing ethical rules for public servants. However, despite these legislative developments, corruption remains a serious problem in almost all areas of the economy and public affairs.

Concerning the general framework for the respect of human rights and the exercise of fundamental freedoms, Turkey has acceded to most relevant international and European conventions and the principle of the supremacy of these international human rights conventions over domestic law was enshrined in the Constitution. Since 2002 Turkey has increased its efforts to execute decisions of the European Court of Human Rights. Higher

judicial bodies such as the Court of Cassation have issued a number of judgments interpreting the reforms in accordance with the standards of the European Court, including in cases related to the use of the Kurdish language, torture and freedom of expression. Retrials have taken place, leading to a number of acquittals. Leyla Zana and her former colleagues, who were released from prison in June 2004, are to face a further retrial, following a decision by the Court of Cassation.

The death penalty was abolished in all circumstances according to Protocol No 13 to the European Convention on Human Rights, which Turkey signed in January 2004. Remaining references to the death penalty in existing legislation were removed. Further efforts have been made to strengthen the fight against torture and ill-treatment, including provisions in the new Penal Code. Pre-trial detention procedures have been aligned with European standards, although detainees are not always made aware of their rights by law enforcement officers. The authorities have adopted a zero tolerance policy towards torture and a number of perpetrators of torture have been punished. Torture is no longer systematic, but numerous cases of ill-treatment including torture still continue to occur and further efforts will be required to eradicate such practices.

As regards freedom of expression, the situation has improved significantly, but several problems remain. The situation of individuals sentenced for non-violent expression of opinion is now being addressed and several persons sentenced under the old provisions were either acquitted or released. Constitutional amendments and a new press law have increased press freedoms. The new law abrogates sanctions such as the closure of publications, the halting of distribution and the confiscation of printing machines. However, in a number of cases journalists and other citizens expressing non-violent opinion continue to be prosecuted. The new Penal Code provides only limited progress as regards freedom of expression.

If adopted, the new Law on Associations, initially passed in July 2004 and then vetoed by the President, will be significant in terms of reducing the possibility of state interference in the activities of associations and will contribute towards the strengthening of civil society. Despite measures taken to ease restrictions on demonstrations, there are still reports of the use of disproportionate force against demonstrators.

Although freedom of religious belief is guaranteed by the Constitution, and freedom to worship is largely unhampered, non-Muslim religious communities continue to experience difficulties connected with legal personality, property rights, training of clergy, schools and internal management. Appropriate legislation could remedy these difficulties. Alevi are still not recognised as a Muslim minority.

As regards economic and social rights, the principle of gender equality has been strengthened in the Civil Code and the Constitution. Under the new Penal Code, perpetrators of “honour killings” should be sentenced to life imprisonment, virginity tests will be prohibited without a court order and sexual assault in marriage will qualify as a criminal offence. The situation of women is still unsatisfactory; discrimination and violence against women, including “honour killings”, remain a major problem. Children’s rights were strengthened, but child labour remains an issue of serious concern. Trade union rights still fall short of ILO standards.

As far as the protection of minorities and the exercise of cultural rights are concerned, the Constitution was amended to lift the ban on the use of Kurdish and other languages. Several Kurdish language schools recently opened in the Southeast of Turkey. Broadcasting in Kurdish and other languages and dialects is now permitted and broadcasts have started, although on a restricted scale. There has been greater tolerance for the expression of Kurdish

culture in its different forms. The measures adopted in the area of cultural rights represent only a starting point. There are still considerable restrictions, in particular in the area of broadcasting and education in minority languages.

The state of emergency, which had been in force for 15 years in some provinces of the Southeast, was completely lifted in 2002. Provisions used to restrict pre-trial detention rights under emergency rule were amended. Turkey began a dialogue with a number of international organisations, including the Commission, on the question of internally displaced persons. A Law on Compensation of Losses Resulting from Terrorist Acts was approved. Although work is underway to define a more systematic approach towards the region, no integrated strategy with a view to reducing regional disparities and addressing the economic, social and cultural needs of the local population has yet been adopted. The return of internally displaced persons in the Southeast has been limited and hampered by the village guard system and by a lack of material support. Future measures should address specifically the recommendations of the UN Secretary General's Special Representative for Displaced Persons.

In conclusion, Turkey has achieved significant legislative progress in many areas, through further reform packages, constitutional changes and the adoption of a new Penal Code, and in particular in those identified as priorities in last year's report and in the Accession Partnership. Important progress was made in the implementation of political reforms, but these need to be further consolidated and broadened. This applies to the strengthening and full implementation of provisions related to the respect of fundamental freedoms and protection of human rights, including women's rights, trade union rights, minority rights and problems faced by non-Muslim religious communities. Civilian control over the military needs to be asserted, and law enforcement and judicial practice aligned with the spirit of the reforms. The fight against corruption should be pursued. The policy of zero tolerance towards torture should be reinforced through determined efforts at all levels of the Turkish state. The normalisation of the situation in the Southeast should be pursued through the return of displaced persons, a strategy for socio-economic development and the establishment of conditions for the full enjoyment of rights and freedoms by the Kurds.

The changes to the Turkish political and legal system over the past years are part of a longer process and it will take time before the spirit of the reforms is fully reflected in the attitudes of executive and judicial bodies, at all levels and throughout the country. A steady determination will be required in order to tackle outstanding challenges and overcome bureaucratic hurdles. Political reform will continue to be closely monitored.

As regards the enhanced political dialogue, relations with Greece developed positively. A series of bilateral agreements were signed and several confidence building measures adopted. A process of exploratory talks has continued. On Cyprus, over the last year Turkey has supported and continues to support the efforts of the UN Secretary General to achieve a comprehensive settlement of the Cyprus problem. The European Council of June 2004 invited Turkey to conclude negotiations with the Commission on behalf of the Community and its 25 Member States on the adaptation of the Ankara Agreement to take account of the accession of the new Member States. The Commission expects a positive reply to the draft protocol on the necessary adaptations transmitted to Turkey in July 2004.

Turkey has made further considerable progress towards being a functioning market economy, in particular by reducing its macroeconomic imbalances. Turkey should also be able to cope with competitive pressure and market forces within the Union, provided that it firmly maintains its stabilisation policy and takes further decisive steps towards structural reforms.

Economic stability and predictability have been substantially improved since the 2001 economic crisis. Previously high inflation has come down to historic lows, political interference has been reduced and the institutional and regulatory framework has been brought closer to international standards. Thus, an important change towards a stable and rule-based economy has taken place. Key economic vulnerabilities, such as financial sector imbalances, have been tackled. Financial sector supervision has been strengthened. As a result, the shock resilience of the Turkish economy has significantly increased. Important progress has been achieved in increasing the transparency and efficiency of public administration, including public finances. Furthermore, important steps have been taken in facilitating the inflow of FDI and in improving the legal framework for privatisation.

In order to transform the current positive dynamics into sustained growth and stability, it is of crucial importance to continue the ongoing reform process. Maintaining a stability-oriented economic policy is a key element in this respect. In particular, fiscal imbalances have to be reduced and the disinflation process has to be maintained. The business climate would be improved by streamlining administrative procedures and strengthening the rule of law. Improving the efficiency of the commercial judiciary is of particular importance in this context. The banking sector's surveillance and prudential rules should continue to be aligned with international standards. The privatisation of state-owned banks and enterprises should be accelerated. Sufficient public and private investment and devoting particular attention to education are important to increase the competitiveness and the growth potential of the economy. The inflow of foreign direct investment has to be encouraged by removing remaining barriers.

Turkey's alignment has progressed in many areas but remains at an early stage for most chapters. Further work is required in all areas, new legislation should not move away from the *acquis*, and discrimination against non-Turkish service providers, or products should be discontinued. Administrative capacity needs to be reinforced. Moreover no Member State should be excluded from the mutual benefits deriving from the alignment with the *acquis*.

On the *free movement of goods*, overall transposition of the *acquis* is advancing steadily, but is not complete, while implementation remains uneven. There has been progress in the area of horizontal and procedural measures, and sector specific legislation, in particular in new approach areas, where substantial progress has taken place concerning conformity assessment and market surveillance. The public procurement Law still contains discrepancies with the *acquis*. Turkey should speed up the efforts to remove technical barriers to trade, and to increase compliance with the Decision 1/95 of the Association Council establishing the Customs Union, and to take the necessary steps to implement free circulation of products in the non-harmonised areas.

No progress has taken place concerning the *free movement of persons*, and overall legislative alignment is still at a very early stage. The administrative capacity needs thorough upgrading. Concerning the *freedom to provide services*, some progress could be recorded for financial services, except for insurance, but no development took place in the area of non-financial services. Market access restrictions are in place in particular in the area of non-financial services. In the field of professional services, no progress has been made since the previous Report. The alignment with the *acquis* on personal data protection needs to be achieved. An authority dealing with personal data protection should be established and the independence of the existing financial services supervisory authorities should be safeguarded. Limitations for foreigners should also be lifted. Alignment remains limited with the *acquis* on the *free movement of capital*. The priority should be the adoption of anti-money laundering

provisions, and the removal of restrictions to investment by foreigners. Improvements in this area would contribute to facilitate inflow of foreign direct investment.

In the area of *company law*, the alignment with the *acquis* remains very limited. However, important efforts have been undertaken to fight piracy with regards protection of intellectual and industrial property rights, but insufficient administrative capacity prevents remains a constraint. Concerning *competition policy*, the alignment with the *acquis* on anti-trust legislation is significant and progress continues in a satisfactory manner. On the contrary, alignment with state aid *acquis* is very limited, in spite of its inclusion in the Customs Union. The adoption of the state aid Law and the establishment of the state aid monitoring authority are crucial issues. Further efforts are also necessary to prepare an acceptable restructuring programme for the steel sector.

Little progress can be recorded since the previous Report in the area of *agriculture*, and overall alignment with the *acquis* remains limited. Progress has taken place concerning in particular veterinary, phytosanitary and food, but transposition and administrative capacity are still insufficient to ensure effective implementation. Rural development, eradication of animal diseases and upgrading of the Administrations concerned should be regarded as priorities. Progress has been very limited concerning *fisheries*. It is necessary to increase the efforts concerning resources management, as well as to reinforce the inspection and control capacities.

Some progress could be recorded in all *transport* modes, excepted air transport, but overall alignment remains limited and all modes present problematic issues. Concerning in particular maritime transport, the detention rate remains much higher than the EU average, and Turkey remains in the black list of the secretariat of the Paris Memorandum of Understanding on Port State controls. Cypriot vessels or vessels having landed in Cyprus are still not allowed in Turkish ports. Transposition of the *acquis* should take place in parallel with adherence to international agreements. The staff and capacity of the Ministry of Transport needs to be strengthened substantially.

As regards *taxation*, there has been limited progress in the area of *indirect taxation*, while no progress could be reported on direct taxation, or administrative co-operation. Overall, the Turkish fiscal regime remains partly aligned with the *acquis*, and important efforts remain necessary on all areas under this chapter. Alignment is necessary in particular concerning VAT, the scope of exemptions and applied rates. With regards to indirect taxation, excise duties should not penalise imported products. Also, administrative capacity requires a substantial strengthening, in particular to improve tax collection.

No progress can be recorded concerning *economic and monetary union* since the previous Report, and the overall level of alignment is limited. The most important issues to be addressed are the independence of the central bank and the remaining possibilities of privileged access to the financial sector to finance the budget.

In the area of *statistics*, there has been steady progress, but the alignment remains still limited. Therefore substantial efforts are still needed concerning statistical development. To this end, the new Statistical Law should be given priority. On *social policy and employment*, progress has been made since the last report, in particular as concerns health and safety at work. Nevertheless, the main problematic areas remain gender equality, labour law, anti discrimination, and social dialogue. Enforcement and full implementation of the legislation also appear as major challenges.

Turkey has made some progress in the *energy* chapter, while the degree of alignment remains limited and uneven across the different areas covered by the *acquis*. Effective implementation of the *acquis* requires a reinforcement of the administrative capacity. Sector restructuring including privatisation and the elimination of price distortions should continue.

In the area of *industrial policy*, there is a large alignment with the EC principles of *industrial policy*. Turkey has adopted an industrial strategy, but privatisation and restructuring are not progressing as planned. Steel sector and state owned banks in particular needs to be restructured. Despite progress in the framework legislation, foreign direct investment remains low. Concerning *small and medium sided enterprises*, access to finance has improved, and the Turkish policy is broadly in line with the EU enterprise policy. Nevertheless, further efforts remain necessary to improve SMEs' access to finance, and the business environment. In particular, a more effective treatment of the commercial court cases should be ensured. The definition of SME used by Turkey is not in line with the relevant Commission recommendations.

Some progress has been made in the area of *science and research*. The framework for co-operation is established, and representatives of Turkey participate as observers in the Committees preparing the 6th Framework Programme. To achieve full and effective participation to the Framework Programme requires that Turkey further upgrades its research-related administrative capacity. Similarly, some progress has been achieved concerning *education and training*, especially concerning the enrolment of girls in less favoured regions. The participation of Turkey to the EC programmes is satisfactory, but the investment remains below the EU average. Reforms and reinforcement of the training and education policies and institutions should continue, including the role of the High Education Board (YÖK), and the links between the labour market and the education should be improved.

In the *telecommunications* sector, fixed telephony services has been fully liberalised in 2004, and competition in internet services market has increased. There is overall a certain level of alignment with the *acquis*, but since the previous Report, very limited further progress has been made. Further efforts are in particular necessary to complete the legal framework and effectively implement the rules, including an adequate empowerment of the Telecom Authority, and to ensure an adequate level of competition in all telecommunication services.

Turkey's alignment with the *acquis* in *culture and audiovisual policy* remains limited, but some progress has been made through adoption of the regulation concerning radio and television broadcasts in languages and dialects used traditionally by Turkish citizens. The regulation has started to be implemented and broadcasts in Kurdish and other languages have started on national and regional basis. However, the conditions attached the regulation are still restrictive and substantial efforts continue to be necessary to achieve alignment with the *acquis*.

The *acquis* concerning *regional policy* is relevant for the implementation of Structural and Cohesion Funds. Very limited development has been made and the overall level of alignment with the *acquis* is limited. Substantial efforts would therefore be necessary to make appropriate use of the EU's structural instruments. Necessary institutions need to be created and administrative capacity to be reinforced.

Some progress has taken place concerning the *environment*, and the administrative capacity has been reinforced. However, the overall transposition of the environment *acquis* remains low. Administrative capacity needs further reinforcement and improved co-ordination among the administrations involved. The most intense efforts are needed for horizontal legislation,

air and water quality, waste management, nature protection, industrial pollution and risk management.

In the area of *consumers and health protection*, efforts to align with the *acquis* have continued, in particular concerning market surveillance. Overall alignment is uneven throughout the different components of consumers protection, and is more advanced concerning non-safety related measures. The efforts to ensure an effective transposition and implementation of the *acquis* on product liability and to improve administrative capacity should be pursued.

Turkey has continued to make efforts to align with the *acquis* in the area of *justice and home affairs*. Nevertheless, progress is required in important areas such as the reform of the judiciary and the fight against corruption. Co-operation both at national level among all relevant administrative bodies and with the EU should be improved on issues such as illegal migration and trafficking, including through the negotiation of a readmission agreement. The geographic limitation to the Geneva Convention on refugees should be lifted and co-operation among the relevant institutions should be improved.

Concerning the *acquis* in the area of *customs union*, there has been some progress since the previous Regular Report, the administrative capacity has been further strengthened and the overall level alignment is high, with exceptions in specific areas. The alignment of non-customs provisions applied in free zones continues to diverge from the *acquis* and need to be corrected. The overall level of alignment concerning *external relations* is already high, and some further progress has taken place. The adoption of most of the EC Generalised System of Preferences in particular is a welcome development. Certain discrepancies with the *acquis* still exist, concerning special regimes under the GSP, and other derive from the difficulties met in the negotiations with certain third Countries. Turkey is encouraged to continue its efforts in this area. As regards, *common foreign and security policy*, Turkey's foreign policy continues to be broadly in line with that of the EU, though less so when Turkey's neighbouring countries are concerned. Turkey's track record could be improved by ensuring a higher alignment with EU positions in international fora, and by ensuring the applicability of the sanctions or restrictive measures agreed.

Some progress can be reported since last year's Report regarding *financial control*. In particular, the adoption of the Public Financial Management and Control Law constitutes a significant step but the law will only be entirely implemented as from 2008. Turkey should further reinforce its administration and the capacity to protect the financial interests of the EC. In addition, significant progress has taken place concerning national budget formulation and execution, in the area of *financial and budgetary provisions*. However, there has been no improvement in the application of provisions on own resources. Further efforts are therefore necessary concerning the adoption of the necessary legislation and its implementation.

Implementation of legislation formally aligned with the *acquis* continues to be insufficient. Administrative capacity in most areas needs to be strengthened to ensure that the *acquis* is implemented and enforced effectively. In some cases, administrative reform should entail the establishment of new structures, for example in the field of state aid and regional development. Where regulatory bodies have been set up, they should be adequately empowered to perform their tasks, including adequate staffing and resources, and to ensure that their decisions are enforced. To this end, their autonomy should be safeguarded. Improved co-operation between the Commission and the Turkish administration in areas such as conformity assessment should be extended to other areas.