

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.2.2010
KOM(2010) 62 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Opinia Komisji w sprawie wniosku Islandii o członkostwo w Unii Europejskiej

{SEK(2010) 153}

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

OPINIA KOMISJI W SPRAWIE WNIOSKU ISLANDII O CZŁONKOSTWO W UNII EUROPEJSKIEJ

A. WSTĘP

a) Wniosek o członkostwo

Islandia złożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej w dniu 17 lipca 2009 r. Następnie, dnia 27 lipca, Rada Unii Europejskiej zwróciła się do Komisji o opinię w sprawie tego wniosku, zgodnie z procedurą określoną w art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej, który obecnie stanowi, co następuje: „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii. O wniosku tym informuje się Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Państwo ubiegające się o członkostwo kieruje swój wniosek do Rady, która stanowi jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej większością głosów jego członków. Brane są pod uwagę kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską”.

Artykuł 2 stanowi, że: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

Na posiedzeniu w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. Rada Europejska stwierdziła, że:

Przystąpienie do Unii nastąpi niezwłocznie po uzyskaniu przez dany kraj zdolności do przyjęcia na siebie zobowiązań wynikających z członkostwa poprzez spełnienie warunków gospodarczych i politycznych.

Wymagania związane z członkostwem są następujące:

- osiągnięcie przez kraj kandydujący stabilności instytucji gwarantujących demokrację i praworządność, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości;
- istnienie sprawnej gospodarki rynkowej, jak również zdolność sprostaną presji konkurencji i siłom rynkowym wewnątrz Unii;
- zdolność do przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa, w tym wypełniania celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej.

Zdolność Unii do przyjmowania nowych członków przy jednoczesnym utrzymaniu tempa integracji europejskiej jest również istotnym elementem leżącym w ogólnym interesie Unii oraz krajów kandydujących.

Podczas szczytu w Madrycie w grudniu 1995 r. Rada Europejska zwróciła uwagę, na potrzebę „stworzenia warunków do stopniowej, harmonijnej integracji krajów [ubiegających się o

członkostwo], w szczególności poprzez rozwój gospodarki rynkowej, dostosowanie struktur administracyjnych, tworzenie stabilnego środowiska gospodarczego i walutowego”.

W grudniu 2006 r. Rada Europejska uzgodniła, że „strategia rozszerzenia oparta na konsolidacji, komunikacji i spełnieniu ściśle określonych warunków, przy uwzględnieniu zdolności UE do przyjmowania nowych członków, stanowi podstawę dla odnowionego porozumienia w sprawie rozszerzenia”.

Niniejsza opinia zawiera analizę wniosku Islandii o członkostwo z uwzględnieniem zdolności tego kraju do spełnienia kryteriów określonych przez Radę Europejską na szczycie w Kopenhadze w 1993 r. Przy sporządzaniu niniejszej opinii posłużono się tą samą metodą, co w przypadku wcześniejszych opinii, z uwzględnieniem niezbędnych zmian. Komisja poddała analizie zarówno obecną sytuację, jak i perspektywy średnioterminowe. Dla celów niniejszej opinii perspektywa średnioterminowa została zdefiniowana jako okres trzech lat, co nie przesądza daty przyszłego przystąpienia.

Zgodnie z odnowionym porozumieniem w sprawie rozszerzenia w niniejszej opinii wskazano również najważniejsze obszary polityki, które wymagać będą szczególnej uwagi w razie akcesji Islandii i zamieszczono wstępną ocenę jej wpływu w najważniejszych dziedzinach polityki i sektorach. Na późniejszych etapach procesu przedakcesyjnego Komisja przekaze bardziej szczegółowe oceny skutków dotyczące tych najważniejszych dziedzin polityki. Ponadto traktat o przystąpieniu Islandii wymagałby dostosowania technicznego instytucji UE w świetle traktatu lizbońskiego, jak również uznania języka islandzkiego za język urzędowy UE.

Sprawozdanie zawierające szczegółową analizę, stanowiącą podstawę niniejszej opinii, zostaje opublikowane jako osobny dokument (*Analytical Report for the Opinion on the application from Iceland for EU membership [Sprawozdanie analityczne na potrzeby opinii w sprawie wniosku Islandii o członkostwo w UE]*¹).

b) Ostatnie wydarzenia

Ostatnie dwa lata były dla Islandii wyzwaniem. W październiku 2008 r., w związku ze światowym kryzysem finansowym, nastąpiło załamanie systemu bankowego Islandii, co wywołało poważne skutki gospodarcze i społeczne. Kryzys doprowadził do znacznego skurczenia się gospodarki, był powodem znaczących trudności, jakich doświadczyła ludność, i wywołał szereg zmian politycznych.

W styczniu 2009 r. premier kraju podał się do dymisji i ogłoszono przedterminowe wybory parlamentarne. Wybory powszechne odbyły się w kwietniu 2009 r., a w ich wyniku powstał rząd koalicyjny, który tworzą Sojusz Socjaldemokratyczny i Lewicowy Ruch Zielonych. W lipcu 2009 r. na wniosek rządu parlament islandzki zagłosował za wystąpieniem z wnioskiem o członkostwo w UE. Opinia publiczna oraz partie polityczne w Islandii są podzielone w kwestii członkostwa w UE.

W dniu 5 stycznia 2010 r., w następstwie podpisania przez 25% elektoratu specjalnej petycji, prezydent Islandii odmówił podpisania ustawy określającej zasady spłaty rządowi Zjednoczonego Królestwa i Niderlandów pożyczki w wysokości 3,9 mld EUR, znanej jako

¹ SEC(2010)153.

ustawa o Icesave², którą parlament przyjął w dniu 30 grudnia 2009 r. po trwającej kilka miesięcy burzliwej debacie. Zgodnie z art. 26 konstytucji zwołano w tej sprawie referendum, które ma odbyć się 6 marca 2010 r.

c) **Stosunki pomiędzy UE a Islandią**

Islandia stała się niezależną republiką dnia 17 czerwca 1944 r.

Islandia oraz Unia Europejska współpracują ze sobą w szerokim zakresie w wielu dziedzinach od ponad czterdziestu lat.

Islandia przystąpiła do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu w 1970 r. i jest stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) od jego wejścia w życie w 1994 r. W ramach EOG dochodzi do regularnych spotkań pomiędzy przedstawicielami Islandii i UE na szczeblu politycznym, m.in. dwukrotnie w ciągu roku odbywa się posiedzenie Rady Ministrów Spraw Zagranicznych EOG.

Uczestnicząc w jednolitym rynku od ponad 15 lat poprzez Porozumienie EOG, Islandia przyjęła znaczną część prawa Unii Europejskiej. Urząd Nadzoru EFTA regularnie monitoruje wykonywanie przez Islandię postanowień Porozumienia EOG. Ogólnie można stwierdzić, że Islandia ma zadowalające osiągnięcia, jeżeli chodzi o wypełnianie swoich zobowiązań w ramach EOG. Odnotowano pewne niedociągnięcia – szczególnie w takich obszarach, jak: usługi finansowe, bezpieczeństwo żywności oraz swobodny przepływ kapitału – które będą musiały zostać wyeliminowane na wczesnym etapie i które opisano w odpowiednich rozdziałach w części 3 sprawozdania analitycznego. W związku z kryzysem finansowym Islandia wystąpiła o wyjątkowe środki ochrony bilansu płatniczego dopuszczalne dla krajów spoza strefy euro. Te tymczasowe środki – spośród których kilka zniesiono w listopadzie 2009 r. – ograniczają przepływy kapitału pomiędzy Islandią a państwami członkowskimi UE/EOG.

Począwszy od 1981 r. odbywają się regularne spotkania pomiędzy Parlamentem Europejskim a Komitetem Przedstawicieli Parlamentów Państw EFTA. Od czasu wejścia w życie Porozumienia EOG stosunki te przyjęły formę zinstytucjonalizowanej struktury w ramach Wspólnego Komitetu Parlamentarnego EOG. Ponadto regularnie odbywają się spotkania dwustronne pomiędzy parlamentarzystami islandzkimi a posłami do Parlamentu Europejskiego.

Islandia uczestniczy w tworzeniu układów z Schengen od 1996 r.³ i stosuje ich postanowienia od 2001 r. Oznacza to, że Islandia zniósła kontrole graniczne względem obywateli innych państw obszaru Schengen. W odniesieniu do wiz krótkoterminowych oraz kontroli na

² Ustawa o Icesave upoważnia islandzkiego Ministra Finansów do wystawienia, w imieniu skarbu państwa, gwarancji państwowej na pożyczki w kwocie 3,9 mld EUR udzielone przez rządy Zjednoczonego Królestwa i Niderlandów islandzkiemu Funduszowi Gwarancyjnemu dla Deponentów i Inwestorów. Celem tych pożyczek jest zwrócenie rządowi brytyjskiemu i niderlandzkiemu kosztów rekompensaty już wypłaconej ich obywatelom posiadającym rachunki oszczędnościowe w Icesave, będącym internetowym oddziałem Landsbanki Íslands hf.

³ Umowa w sprawie włączenia Islandii we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, na podstawie decyzji Rady 1999/439/WE z dnia 17 maja 1999 r., została podpisana pomiędzy Islandią a UE w dniu 18 maja 1999 r. Decyzja Rady 2000/777/WE z 1 grudnia 2000 r. przewiduje stosowanie dorobku Schengen w odniesieniu do pięciu krajów Nordyckiej Unii Paszportowej, w tym Islandii, od dnia 25 marca 2001 r.

granicach zewnętrznych stosuje się wspólne reguły i procedury. Islandia uczestniczy w szeroko zakrojonej współpracy i koordynacji z udziałem służb policyjnych i organów sądowych w obrębie obszaru Schengen.

Islandia jest włączona we wprowadzanie w życie rozporządzenia dublińskiego, które określa kryteria i mechanizmy dotyczące rozpatrywania wniosków o azyl⁴.

Jeżeli chodzi o stosunki handlowe, Islandia stała się członkiem GATT w 1968 r. i jest jednym z członków-założycieli Światowej Organizacji Handlu. Islandia jest nie tylko członkiem Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) i stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), ale także podpisała, w ramach EFTA, obowiązujące umowy o wolnym handlu z szesnastoma państwami trzecimi – oprócz uzupełniających umów dwustronnych w sprawie podstawowych produktów rolnych – jak również cztery dodatkowe umowy, które dopiero wejdą w życie. Ponadto w stosunkach z UE obowiązuje dwustronna umowa handlowa oraz umowa dodatkowa w sprawie podstawowych produktów rolnych związana z Porozumieniem EOG.

W 2008 r. ponad 54% wartości przywozu Islandii stanowił przywóz towarów z UE, a 76% wartości wywozu stanowił wywóz towarów do UE.

Islandia przyczynia się do zmniejszania dysproporcji społecznych i ekonomicznych w Europie poprzez granty EOG⁵. W latach 2004-2009 Islandia przekazała ok. 29 mln EUR na finansowanie projektów w wielu państwach członkowskich UE poprzez system grantów EOG.

Po złożeniu przez Islandię wniosku o członkostwo Komisja wystąpiła z wnioskiem o włączenie Islandii do grona beneficjentów przedakcesyjnego wsparcia finansowego w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA). Wsparcie takie przyczyniałoby się do rozwoju instytucjonalnego i rozbudowy potencjału, by umożliwić płynne wdrożenie dorobku prawnego, szczególnie w obszarach, które nie wchodzą w zakres Porozumienia EOG, przede wszystkim poprzez Instrument Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji (TAIEX) i programy bliźniacze.

B. KRYTERIA CZŁONKOSTWA

1. KRYTERIA POLITYCZNE

Islandia posiada sprawny system demokratyczny z dobrze rozwiniętymi instytucjami. Jest republiką parlamentarną o głęboko zakorzenionych tradycjach demokracji reprezentacyjnej i podziale władzy. Posiada stabilne instytucje rządzące oraz stabilny system konstytucyjny i prawny.

⁴ Decyzja Rady 2001/258/WE.

⁵ „Granty EOG i granty norweskie” stanowią wkład Islandii, Liechtensteinu i Norwegii w finansowanie działań na rzecz spójności o szerszym europejskim zasięgu. Granty EOG są wkładami finansowanymi wspólnie przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię, natomiast granty norweskie są finansowane wyłącznie przez Norwegię.

Zasada podziału władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą jest przestrzegana. Rząd podlega skutecznej kontroli parlamentarnej, a jego ministrowie ponoszą odpowiedzialność za swoje działania. Władze samorządowe funkcjonują w sposób sprawny.

Islandzki wymiar sprawiedliwości spełnia wysokie standardy, a system sądowniczy jest mocno ugruntowany. Rzeczywista niezależność władzy sądowniczej, w szczególności w kwestii mianowania sędziów, jest jednak kwestią budzącą pewne obawy.

Administracja publiczna Islandii jest, ogólnie rzecz biorąc, sprawna i wolna od wpływów politycznych. W październiku 2009 r. rozpoczęto proces reformy administracji publicznej.

Po wybuchu kryzysu finansowego podniesiono pewne kwestie dotyczące ewentualnego konfliktu interesów w życiu publicznym w Islandii, takich jak ścisłe związki klasy politycznej ze środowiskiem biznesowym, w szczególności w świetle niewielkiej liczby ludności tego kraju i jego odizolowanego położenia. Natychmiast po wybuchu kryzysu powołano Specjalną Komisję Dochodzeniową oraz Prokuratora Specjalnego w celu przeprowadzenia śledztwa w sprawie domniemych czynów przestępczych i ich sądowego ścigania w kontekście załamania się systemu bankowego. Śledztwa te są w toku. W związku z powyższym konieczne będzie umocnienie mechanizmów tam, gdzie okaże się to konieczne, w celu ograniczenia możliwości występowania konfliktu interesów.

Islandia dysponuje kompleksowym systemem mającym na celu zapewnienie przestrzegania praw podstawowych, a władze islandzkie w dużym zakresie współpracują w ramach mechanizmów międzynarodowych na rzecz ochrony praw człowieka.

2. KRYTERIA GOSPODARCZE

Islandia jest niewielką otwartą gospodarką i członkiem EOG od 1994 r. Jako członek EOG Islandia jest dobrze zintegrowana z gospodarką UE. W latach 1990. i przez większą część zeszłego dziesięciolecia Islandia dokonała restrukturyzacji swojej gospodarki, głównie poprzez deregulację i liberalizację. Przekształciła gospodarkę opartą głównie na sektorze rybołówstwa w gospodarkę bardziej zróżnicowaną, ze znaczącym i otwartym sektorem finansowym. Ze względu na stopień ekspozycji islandzkich banków oraz brak odpowiedniego nadzoru nad sektorem finansowym, w związku z chaosem finansowym na świecie doszło do załamania islandzkiego sektora bankowego w 2008 r., co doprowadziło gospodarkę do kryzysu walutowego i finansowego, czego skutkiem była głęboka recesja. Rząd wystąpił następnie o pomoc wspólnoty międzynarodowej, m.in. MFW, w celu wsparcia waluty i przywrócenia zrównoważonej stabilności makroekonomicznej. Promesa kredytowa udzielona przez MFW na kwotę 1,4 mld EUR jest ukierunkowana na stabilność walutową, konsolidację fiskalną oraz restrukturyzację banków.

Rozmiary kryzysu gospodarczego oraz sytuacja polityczna, w której Islandia znalazła się w jego wyniku, opóźniły wprowadzenie w życie programu MFW. Jednakże od lata 2009 r. obowiązuje szerokie porozumienie co do podstawowych elementów mających przynieść ożywienie gospodarcze. Władze podjęły istotne środki stabilizacji ekonomicznej, mające służyć konsolidacji fiskalnej, stabilizacji kursu walutowego oraz restrukturyzacji sektora finansowego. Zaczynają być dostrzegane pierwsze pozytywne wyniki tych środków. Islandia ma stosunkowo elastyczny rynek pracy, charakteryzujący się wysokimi wskaźnikami aktywności zawodowej, stosunkowo niską średnią wieku osób aktywnych zawodowo oraz dobrze zarządzaną i solidną bazą zasobów.

Stabilizacja makroekonomiczna nie jest jednak jeszcze zakończona. Wskutek kryzysu oraz przejścia przez państwo niewypłacalnych banków deficyt budżetowy wzrósł do 14,4% PKB w 2009 r. W tym samym roku dług publiczny brutto osiągnął poziom 130% PKB, z czego jedną trzecią stanowią zobowiązania Icesave. Konsolidacja fiskalna pozostaje jednym z najważniejszych wyzwań. Dług publiczny i prywatny wymagają daleko idących i zrównoważonych działań restrukturyzacyjnych, aby mogły zaistnieć warunki sprzyjające ożywieniu gospodarczemu. Do najważniejszych zadań w perspektywie krótkoterminowej należy zaliczyć dokończenie restrukturyzacji sektora finansowego oraz znaczące ulepszenie ram regulacyjnych oraz przepisów i praktyk w zakresie nadzoru instytucjonalnego. Dalsza dywersyfikacja gospodarki oraz wprowadzenie w życie pewnych reform strukturalnych poprawiłyby konkurencyjność gospodarki Islandii.

3. ZDOLNOŚĆ KRAJU DO PRZYJĘCIA NA SIEBIE ZOBOWIĄZAŃ WYNIKAJĄCYCH Z CZŁONKOSTWA

Zdolność Islandii do przyjęcia na siebie szczegółowych zobowiązań wynikających z członkostwa oceniono na podstawie następujących wskaźników:

- zobowiązań wynikających z Porozumienia EOG;
- poziomu dostosowania, wdrożenia i egzekwowania dorobku prawnego spoza zakresu Porozumienia EOG.

Ogólnie można stwierdzić, że Islandia ma zadowalające osiągnięcia w wypełnianiu swoich zobowiązań wynikających z Porozumienia EOG.

Według Urzędu Nadzoru EFTA procent przepisów prawa dotyczących rynku wewnętrznego, które należało wprowadzić do krajowego porządku prawnego do lipca 2009 r., jest taki sam jak średnia dla państw członkowskich UE. Łączna liczba postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom⁶ wszczętych przeciwko Islandii uległa znacznemu zmniejszeniu w ostatnich miesiącach. Trwa postępowanie Urzędu Nadzoru EFTA dotyczące nadzwyczajnego ustawodawstwa przyjętego przez Islandię w następstwie załamania się systemu bankowego oraz działań nadzwyczajnych podjętych w związku z tym załamaniem.

Islandia jest ogólnie rzecz biorąc dobrze przygotowana do przyjęcia na siebie zobowiązań wynikających z członkostwa w większości obszarów, w szczególności w dziedzinach wchodzących w zakres Porozumienia EOG.

Islandia będzie musiała dokonać natomiast znacznych wysiłków, aby dostosować swoje ustawodawstwo do dorobku prawnego lub wprowadzić do swojego porządku prawnego i skutecznie egzekwować przepisy tego dorobku w perspektywie średnioterminowej w celu wypełnienia w stosownym czasie kryteriów akcesyjnych w takich dziedzinach, jak: rybołówstwo, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, środowisko, swobodny przepływ kapitału, usługi finansowe, a także: unia celna, podatki, statystyka, bezpieczeństwo żywności, polityka weterynaryjna i fitosanitarna, polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych oraz kontrola finansowa.

⁶ Sprawy te dotyczą braku zgodności z postanowieniami Porozumienia EOG lub nieprawidłowego ich stosowania oraz braku lub niepełnej transpozycji prawodawstwa.

C. WNIOSKI I ZALECENIE

Islandia jest republiką parlamentarną o głęboko zakorzenionych tradycjach demokracji reprezentacyjnej. Jej instytucje funkcjonują sprawnie i w granicach swoich kompetencji. Islandia ma stabilny porządek konstytucyjny i prawny. Rządy prawa oraz przestrzeganie praw człowieka są zagwarantowane. Władze islandzkie muszą podjąć dalsze wysiłki, by umocnić niezależność władzy sądowniczej, zwłaszcza jeżeli chodzi o procedurę mianowania sędziów. Należy umocnić mechanizmy zapobiegania konfliktowi interesów. Ogólnie Komisja jest zdania, że Islandia spełnia kryteria polityczne wyznaczone przez Radę Europejską na szczycie w Kopenhadze w 1993 r.

Jeżeli chodzi o kryteria ekonomiczne, Islandię można uznać za kraj o sprawnej gospodarce rynkowej. Na funkcjonowanie rynków duży wpływ miały zakłócenia równowagi makroekonomicznej oraz pewne słabości strukturalne i regulacyjne, zaostrzone jeszcze przez światowy kryzys gospodarczy i finansowy. Aby sprostać obecnym trudnościom konieczne jest rygorystyczne przeprowadzenie uzgodnionych reform oraz wprowadzenie dostosowań w prowadzonej polityce. Przed kryzysem Islandia udowodniła, że jest w stanie sprostać presji konkurencyjnej i siłom rynkowym w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Mając to na uwadze, można uznać, Islandia powinna być w stanie sprostać presji konkurencyjnej i siłom rynkowym w Unii w perspektywie średnioterminowej, o ile szybko wdroży niezbędne środki w zakresie prowadzonej polityki i reformy strukturalne.

Islandia ma ogólnie rzecz biorąc zadowalające osiągnięcia w wypełnianiu swoich zobowiązań wynikających z Porozumienia EOG, w którego stronę jest od 1994 r. Jest dobrze przygotowana do przyjęcia na siebie zobowiązań związanych z członkostwem w perspektywie średnioterminowej, szczególnie w dziedzinach wchodzących w zakres Porozumienia EOG i konieczne jest, aby w ramach swoich dążeń do członkostwa w dalszym ciągu wypełniała te zobowiązania. Konieczne jest kontynuowanie wysiłków w celu dostosowania ustawodawstwa do dorobku prawnego oraz zapewnienia jego wdrażania i egzekwowania. Konieczne będą wzmożone wysiłki, szczególnie w dziedzinie rybołówstwa, rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, środowiska, swobodnego przepływu kapitału oraz usług finansowych w celu spełnienia kryteriów akcesyjnych.

Przystąpienie Islandii do Unii Europejskiej miałoby ograniczony ogólny wpływ na Unię i nie rzutowałoby na jej możliwości podtrzymywania i pogłębiania własnego rozwoju.

W świetle powyższych rozważań Komisja zaleca rozpoczęcie negocjacji z Islandią w sprawie przystąpienia tego kraju do Unii Europejskiej.