

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 24.2.2010
COM(2010) 62 konč.

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Mnenje Komisije o prošnji Islandije za članstvo v Evropski uniji

{SEC(2010) 153}

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Mnenje Komisije o prošnji Islandije za članstvo v Evropski uniji

A. UVOD

a) Prošnja za članstvo

Islandija je 17. julija 2009 vložila prošnjo za članstvo v Evropski uniji. Svet Evropske unije je nato 27. julija pozval Komisijo, naj predloži svoje mnenje o tej prošnji v skladu s postopkom iz člena 49 Pogodbe o Evropski uniji, ki navaja: „Vsaka evropska država, ki spoštuje vrednote iz člena 2 in si prizadeva za njihovo spodbujanje, lahko zaprosi za članstvo v Uniji. O tej prošnji se obvestijo Evropski parlament in nacionalni parlamenti. Država prosilka naslovi prošnjo na Svet, ki o tem odloča soglasno po posvetovanju s Komisijo in po odobritvi Evropskega parlamenta, ki odloča z večino svojih članov. Upoštevajo se merila za pristop, o katerih se je dogovoril Evropski svet“.

V členu 2 je navedeno: „Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških“.

Evropski svet je junija 1993 v Københavnu sklenil, da

se bo pristop izvedel, takoj ko bo država sposobna prevzeti obveznosti članstva z izpolnitvijo zahtevanih gospodarskih in političnih meril.

Zahteve za članstvo so:

- stabilnost institucij v državi kandidatki za zagotavljanje demokracije, pravne države, človekovih pravic ter spoštovanja in varstva manjšin,
- obstoj delujočega tržnega gospodarstva in zmožnost vzdržati pritisk konkurence in soočiti se s tržnimi silami znotraj Unije,
- sposobnost prevzemanja obveznosti članstva, vključno s spoštovanjem ciljev politične, gospodarske in monetarne unije.

Pomemben dejavnik v splošnem interesu Unije in držav kandidatk je tudi sposobnost Unije, da vključi nove članice ter pri tem ohranja zagon evropskega povezovanja.

Decembra 1995 je Evropski svet na zasedanju v Madridu poudaril potrebo „po oblikovanju razmer za postopno in usklajeno pridruževanje držav [prosilk], zlasti z razvojem tržnega gospodarstva, prilagoditvijo njihovih upravnih struktur ter oblikovanjem stabilnega gospodarskega in monetarnega okolja“.

Evropski svet je decembra 2006 soglašal, „da pomeni strategija širitve, ki temelji na utrjevanju zavez, izpolnjevanju pogojev in obveščenosti, skupaj s sposobnostjo EU za vključevanje novih članic, podlago za obnovljeno soglasje o širitvi“.

Komisija v tem mnenju proučuje prošnjo Islandije na osnovi tega, kako je ta država zmožna izpolnjevati merila, ki jih je leta 1993 določil Evropski svet v Københavnu. Pri pripravi tega mnenja je bila smiselno uporabljena enaka metoda kot pri predhodnih mnenjih. Komisija je proučila trenutno stanje in srednjeročna pričakovanja. Za pripravo tega mnenja in brez vnaprejšnjega predvidevanja o datumu pristopa je bilo določeno srednjeročno obdobje treh let.

Skladno z obnovljenim soglasjem o širitvi so v tem mnenju tudi opredeljena najpomembnejša področja politik, na katerih bo verjetno potrebna posebna pozornost v primeru pristopa Islandije, ter zagotovljene začetne ocene učinka glede na najpomembnejša področja in sektorje. Komisija bo pripravila podrobnejše ocene učinka za ta najpomembnejša področja politik na poznejših stopnjah predpristopnega procesa. Poleg tega bi bilo treba zaradi pogodbe o pristopu Islandije tehnično prilagoditi institucije EU glede na Lizbonsko pogodbo, islandščino pa bi bilo treba priznati kot uradni jezik EU.

Poročilo, ki vsebuje podrobno analizo, na kateri temelji to mnenje, je javno objavljeno kot ločen dokument („Poročilo o analizi v zvezi z mnenjem o prošnji Islandije za članstvo v EU“¹).

b) Nedavni dogodki

Za Islandijo sta bili zadnji dve leti polni izzivov. V okviru svetovne gospodarske krize je oktobra 2008 doživel zlom njen bančni sistem, kar je imelo resen gospodarski učinek in socialne posledice. Kriza je vodila do precejšnjega krčenja gospodarstva, prebivalstvu je povzročila hude težave in bila povod za vrsto političnih dogodkov.

Januarja 2009 je odstopil ministrski predsednik in sklicane so bile predčasne parlamentarne volitve. Glede na izid splošnih volitev, ki so bile aprila 2009, sta vladno koalicijo oblikovala socialdemokratska zveza in levičarsko gibanje zelenih. Na predlog vlade je islandski parlament julija 2009 glasoval v prid prošnji za članstvo v EU. Kljub temu javno mnenje in politične stranke na Islandiji ostajajo deljene glede vprašanja članstva v EU.

Islandski predsednik se je 5. januarja 2010 na podlagi peticije, ki jo je podpisalo 25 % volivcev, odločil, da ne bo podpisal predloga zakona o dogovorih glede posojila v višini 3,9 milijarde EUR, ki naj bi ga Islandija povrnila vladama Združenega kraljestva in Nizozemske, znanega tudi kot „Icesave bill“ (predlog zakona o banki Icesave)², kakor ga je po mesecih burnih razprav 30. decembra 2009 odobril parlament. V skladu s členom 26 ustave je bil 6. marca 2010 o tem predlogu zakona sklican referendum.

¹ SEC(2010) 153.

² Predlog zakona, imenovan „Icesave bill“, dovoljuje islandskemu ministru za finance, da v imenu finančnega ministrstva izda državno jamstvo za posojilo v višini 3,9 milijarde EUR, ki sta ga vladi Združenega kraljestva in Nizozemske dodelili islandskemu jamstvenemu skladu vlagateljev in investitorjev. Namen posojila je povrniti škodo britanski in nizozemski vladi, s čimer bi se nadomestili zneski, ki sta jih vladi že zagotovili svojim državljanom, ki so imeli varčevalne račune na banki Icesave, tj. spletni podružnici islandske banke Landsbanki Íslands hf.

c) Odnosi med EU in Islandijo

Islandija je postala neodvisna republika 17. junija 1944.

V zadnjih štiridesetih letih sta Islandija in Evropska unija širše sodelovali na številnih področjih.

Islandija je leta 1970 postala članica Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA), pogodbenica Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru (Sporazum EGP) pa je vse od leta 1994, ko je začel veljati. Sporazum EGP zagotavlja podlago za redna srečanja med Islandijo in EU na politični ravni, vključno s srečanji zunanjih ministrov Sveta EGP, ki potekajo dvakrat na leto.

V več kot petnajstletnem sodelovanju na enotnem trgu v okviru Sporazuma EGP je Islandija sprejela znaten del zakonodaje Evropske unije. Nadzorni organ Efte redno spremlja uspešnost Islandije na podlagi Sporazuma EGP. V celoti dosega Islandija zadovoljive rezultate pri izpolnjevanju svojih obveznosti iz Sporazuma EGP. Ugotovljeno je bilo, da obstajajo nekatere pomanjkljivosti, ki jih bo treba obravnavati v takoj na začetku, zlasti na področjih, kot so finančne storitve, varnost hrane in prosti pretok kapitala, opisane pa so v ustreznih poglavjih tretjega dela poročila o analizi. Zaradi finančne krize se je Islandija sklicevala na izredna sredstva za zaščito plačilne bilance, omogočena državam, ki niso del evroobmočja. Ta začasna sredstva za zaščito, pri čemer so bila nekatera odpravljena novembra 2009, omejujejo pretok kapitala med Islandijo in članicami EU/EGP.

Od leta 1981 potekajo redna srečanja med Evropskim parlamentom in odborom poslancev iz držav Efte. Od začetka veljavnosti Sporazuma EGP pa so bili ti odnosi uradno vzpostavljeni v Skupnem parlamentarnem odboru EGP. Poleg tega potekajo redna dvostranska srečanja med islandskimi poslanci in poslanci Evropskega parlamenta.

Islandija se je pridružila razvoju Schengenskega sporazuma od leta 1996³, njegove določbe pa uporablja od leta 2001. To pomeni, da je ukinila mejne kontrole z drugimi državami schengenskega območja, za vizume za kratko bivanje ter kontrole na zunanjih mejah pa uporablja skupna pravila in postopke. Država je vključena tudi v obsežno sodelovanje ter usklajevanje med policijskimi službami in pravosodnimi organi znotraj schengenskega območja.

Islandija uporablja Dublinsko uredbo, ki določa kriterije in mehanizme za obravnavo prošnje za azil⁴.

Na področju trgovinskih odnosov je Islandija leta 1968 postala članica Splošnega sporazuma o carinah in trgovini (GATT), je pa tudi ustanovna članica Svetovne trgovinske organizacije. Islandija ima razen članstva v Evropskem združenju za prosto trgovino (EFTA) in Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru (Sporazum EGP) sklenjene tudi sporazume o prosti trgovini – skupaj z dopolnilnimi dvostranskimi sporazumi o osnovnih kmetijskih proizvodih –

³ Sporazum o pridružitvi Islandije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, kakor temelji na Sklepu Sveta 1999/439/ES z dne 17. maja 1999, je bil med Islandijo in EU podpisan 18. maja 1999. Sklep Sveta 2000/777/ES z dne 1. decembra 2000 določa, da se v petih državah Nordijske unije potnih listin, vključno z Islandijo, od 25. marca 2001 uporabljajo predpisi schengenskega pravnega reda.

⁴ Sklep Sveta 2001/258/ES.

s šestnajstimi tretjimi državami v okviru Efte, ki so že začeli veljati, in še štiri, ki še niso začeli veljati. Poleg tega je začel veljati dvostranski sporazum z EU o trgovini in dopolnilni sporazum o osnovnih kmetijskih proizvodih, ki se nanaša na Sporazum EGP.

V letu 2008 je iz EU izviralo več kot 54 % islandskega uvoza, v EU pa je bilo namenjenega 76 % njenega izvoza.

Islandija prispeva k zmanjševanju socialnih in gospodarskih razlik v Evropi z donacijami EGP⁵. V obdobju 2004–2009 je s temi donacijami zagotovila približno 29 milijonov EUR za financiranje projektov v številnih državah članicah EU

Komisija je, potem ko je Islandija vložila prošnjo za članstvo, predlagala, da naj bi se ta država vključila med prejemnice predpristopne finančne pomoči v okviru instrumenta za predpristopno pomoč (IPA). Taka podpora bi spodbujala vzpostavljanje institucij in izboljševanje usposobljenosti, da bi se lahko pravni red EU nemoteno izvajal, zlasti na področjih, ki niso zajeta v Sporazum EGP, v glavnem z orodji, kot sta izmenjava informacij in tehnična pomoč (TAIEX) ter medinstitucionalno sodelovanje (twinning).

B. MERILA ZA ČLANSTVO

1. POLITIČNA MERILA

Islandija je delujoča demokratična država s trdnimi institucijami. Je parlamentarna republika z močno ukoreninjenimi tradicijami predstavniške demokracije in delitvijo pristojnosti. Ima stabilne ustavno in pravno ureditev ter organe odločanja.

Spoštuje se delitev oblasti med zakonodajno, izvršilno in sodno. Parlament učinkovito nadzoruje vlado, ministri pa so odgovorni za svoja dejanja. Občinski organi delujejo učinkovito.

Islandsko sodstvo je na visoki ravni, pravosodni sistem je dobro vzpostavljen, zaskrbljenost pa vseeno vzbuja dejanska neodvisnost sodstva, zlasti postopek imenovanja sodnikov.

Islandska javna uprava je na splošno učinkovita in neodvisna od političnih vplivov. Postopek reforme javne uprave se je začel oktobra 2009.

Po finančni krizi so se pojavila nekatera vprašanja glede morebitnega navzkrižja interesov v islandskem javnem življenju, kot so tesna povezava med političnim razredom in poslovno skupnostjo, zlasti glede na maloštevilno prebivalstvo in geografsko oddaljenost. Takoj po začetku krize sta bila vzpostavljena posebna preiskovalna komisija in posebni tožilec, da bi preiskala ter preganjala domnevna kazniva dejanja v okviru bančnega zloma. Preiskave trenutno potekajo. Zato bo treba mehanizme po potrebi okrepiti, da se zmanjšajo možnosti za navzkrižje interesov.

⁵ „Donacije EGP in Norveške“ so prispevek Islandije, Lihtenštajna in Norveške k širšim evropskim prizadevanjem na področju kohezije. Donacije EGP skupno financirajo Islandija, Lihtenštajn in Norveška, Norveške donacije pa financira samo Norveška.

Islandija ima celovit sistem za spoštovanje temeljnih pravic, vzpostavljeno pa ima tudi visoko raven sodelovanja z mednarodnimi mehanizmi za varstvo človekovih pravic.

2. GOSPODARSKA MERILA

Islandija ima majhno in odprto gospodarstvo, članica EGP pa je od leta 1994. Kot pogodbenica Sporazuma EGP je Islandija dobro vključena v gospodarstvo EU. Svoje gospodarstvo je prestrukturirala v 90. letih 20. stoletja in večji del preteklega desetletja, predvsem z deregulacijo in liberalizacijo. Sprva je njeno gospodarstvo temeljilo predvsem na sektorju ribištva, nato pa je postalo bogatejše za velik in odprt finančni sektor. Ob upoštevanju stopnje izpostavljenosti islandskih bank in pomanjkanja ustreznega nadzora v finančnem sektorju je islandski bančni sektor v okviru svetovne finančne krize leta 2008 doživel zlom, s čimer je gospodarstvo pahnil v denarno in finančno krizo, ki je vodila do globoke recesije. Vlada je nato zaprosila za pomoč mednarodno skupnost, vključno z Mednarodnim denarnim skladom (MDS), da bi podprla valuto in ponovno vzpostavila trajnostno makroekonomsko stabilnost. Kreditni aranžma „stand-by“ MDS v vrednosti 1,4 milijarde EUR je usmerjen v stabilnost valute, konsolidacijo proračuna in prestrukturiranje bank.

Zaradi resnosti gospodarske krize in nastalih političnih razmer na Islandiji je prišlo do zamude pri izvajanju programa MDS. Vendar je bilo poleti 2009 doseženo široko soglasje o temeljnih gospodarskega okrevanja. Organi so sprejeli pomembne ukrepe za gospodarsko stabilizacijo, ki so namenjeni konsolidaciji proračuna, stabilizaciji menjalnega tečaja in prestrukturiranju finančnega sektorja. Vidni so prvi pozitivni rezultati teh ukrepov. Islandija ima razmeroma prožen trg dela z visoko stopnjo delovne aktivnosti in razmeroma mlado delovno prebivalstvo, močna baza virov pa se dobro upravlja.

Vendar makroekonomska stabilizacija še ni popolna. Kot odziv na krizo in zaradi javne ponudbe za odkup propadlih bank je javnofinančni primanjkljaj v letu 2009 narasel na 14,4 % BDP. Bruto javni dolg je v istem letu dosegel 130 % BDP, tretjino tega zneska pa pomenijo dolgovi banke Icesave. Glavni izziv ostaja konsolidacija proračuna. Da bi omogočili okrevanje gospodarstva, je treba javni in zasebni dolg daljnosežno in trajnostno prestrukturirati. Med ključnimi kratkoročnimi izzivi, na katere se je treba odzvati, sta dokončanje prestrukturiranja finančnega sektorja ter bistveno izboljšanje regulativnega in nadzornega institucionalnega okvira in praks. Z nadaljnjim povečevanjem raznovrstnosti gospodarstva in izvajanjem določenih strukturnih reform bi se izboljšala konkurenčnost države.

3. SPOSOBNOST PREVZEMANJA OBVEZNOSTI ČLANSTVA

Sposobnost Islandije, da prevzame čisto vse obveznosti članstva, je bila ocenjena skladno z naslednjimi kazalniki:

- obveznostmi iz Sporazuma EGP,
- stopnjo usklajevanja, izvajanja in izvrševanja pravnega reda EU, ki ni zajeta v Sporazum EGP.

Islandija dosega na splošno zadovoljive rezultate pri izpolnjevanju svojih obveznosti iz Sporazuma EGP.

Po podatkih Nadzornega organa Efte se skladno z zahtevo iz julija 2009 stopnja zakonodaje na področju notranjega trga, prenesene v nacionalno zakonodajo Islandije, ujema s povprečno stopnjo za države članice EU. Skupno število postopkov za ugotavljanje kršitev⁶ proti Islandiji se je v preteklih nekaj mesecih precej zmanjšalo. Nadzorni organ Efte izvaja preiskavo o zakonodaji o izrednem stanju in ukrepih, ki jih je Islandija sprejela po bančnem zlomu, vključno s tem, kako skladna je z zakonodajo EGP.

Islandija je na splošno dobro pripravljena za prevzemanje obveznosti članstva na večini področij, zlasti na tistih, ki so zajeta v Sporazum EGP.

Islandija si bo morala srednjeročno še naprej resno prizadevati za prilagoditev svoje zakonodaje pravnemu redu EU ter/ali učinkovito izvajanje in izvrševanje te zakonodaje, da bo pravočasno izpolnila merila za pristop, in sicer na naslednjih področjih: ribištvo, kmetijstvo in razvoj podeželja, okolje, prosti pretok kapitala, finančne storitve in carinska unija, obdavčevanje, statistika, varnost hrane, veterinarska in fitosanitarna politika, regionalna politika in usklajevanje strukturnih instrumentov; finančni nadzor.

C. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

Islandija je parlamentarna republika z močno ukoreninjenimi tradicijami predstavniške demokracije. Ima učinkovite institucije, ki upoštevajo omejitve svojih pristojnosti. Ima stabilni ustavno in pravno ureditev, zagotovljeni pa sta tudi pravna država in spoštovanje človekovih pravic. Islandski organi si morajo nadalje prizadevati za okrepitev neodvisnosti sodstva, zlasti glede postopka imenovanja sodnikov. Prav tako je treba okrepiti mehanizme za preprečevanje navzkrižja interesov. Komisija na splošno meni, da država izpolnjuje politična merila, določena leta 1993 na zasedanju Evropskega sveta v Københavnu.

Kar zadeva gospodarska merila, se lahko Islandija šteje za delujoče tržno gospodarstvo. Delovanje trgov so resno ovirala makroekonomska neravnovesja ter nekatere strukturne pomanjkljivosti in slaba ureditev, še poslabšala pa ga je svetovna gospodarska in finančna kriza. Za zmanjšanje občutljivih vidikov je treba dosledno izvajati dogovorjene reformne ukrepe in prilagoditve politike. Pred krizo je država dokazala, da je lahko kos konkurenčnim pritiskom in tržnim silam znotraj Evropskega gospodarskega prostora (EGP). Ob upoštevanju tega dejstva bi morala biti Islandija sposobna srednjeročno obvladovati konkurenčne pritiske in tržne sile znotraj Unije, pod pogojem da bo hitro izvedla potrebne politične ukrepe in strukturne reforme.

Islandija dosega na splošno zadovoljive rezultate pri izpolnjevanju svojih obveznosti iz Sporazuma EGP, katerega pogodbenica je od leta 1994. Islandija je dobro pripravljena, da bi srednjeročno prevzela obveznosti članstva, zlasti na tistih področjih, ki so zajeta v Sporazumu EGP, na poti do dejanskega pristopa pa mora Islandija nadaljevati izpolnjevanje teh obveznosti. Še naprej si bo treba prizadevati za prilagoditev islandske zakonodaje pravnemu redu EU ter zagotovitev njenega izvajanja in izvrševanja. Da bi ta država izpolnila merila za

⁶ Za zadeve v zvezi z neskladnostjo z določbami Sporazuma EGP ali nepravilnim izvajanjem teh določb ter zakonodajo, ki sploh ni bila ali ni bila v celoti prenesena v nacionalno zakonodajo.

pristop, si bo morala resno prizadevati zlasti na področjih ribištva, kmetijstva in razvoja podeželja, okolja, prostega pretoka kapitala ter finančnih storitev.

Pristop Islandije bi imel omejen skupen vpliv na Evropsko unijo ter ne bi prizadel sposobnosti Unije, da ohranja in pogloblja svoj lasten razvoj.

Komisija na podlagi teh ugotovitev priporoča, da naj se z Islandijo začnejo pogajanja za pristop k Evropski uniji.