



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 40 (648) • 10 marca 2010 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkiewicz

Kwestia członkostwa Islandii w Unii Europejskiej

Adam Szymański

Komisja Europejska zarekomendowała w opinii z lutego br. rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Islandią. Choć przez udział w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) państwo to jest w znacznym stopniu zintegrowane z UE, to pozytywne zakończenie rozmów będzie zależać od rozwiązania problemów wynikających z kryzysu gospodarczego oraz przyjęcia dorobku prawnego Unii w dziedzinach nieobjętych EOG. Członkostwo Islandii w UE, które Polska powinna wspierać, jest możliwe najwcześniej za trzy lata.

Islandia pod rządami centroprawicowej Partii Niepodległości nie dążyła do członkostwa w UE. Sytuację zmienił kryzys gospodarczy, który szczególnie dotknął to państwo, doprowadając w październiku 2008 r. do upadku systemu bankowego. Ten z kolei wywołał duży spadek wartości islandzkiej korony i głęboką recesję gospodarczą. Pod wpływem protestów społecznych, skierowanych przeciwko rządowi obwinianemu o nieudolną prywatyzację banków, rozpisano przedterminowe wybory parlamentarne. W kwietniu 2009 r. wygrał je socjaldemokratyczny Sojusz. Utworzony przez to ugrupowanie razem z Ruchem Zieloni-Lewica nowy rząd wystąpił 16 lipca 2009 r. z wnioskiem o członkostwo w UE, uzyskując wcześniej zgodę parlamentu. Jeszcze w tym samym miesiącu Rada UE zwróciła się do Komisji Europejskiej o przygotowanie opinii (avis) na temat wniosku. W przedstawionej pod koniec lutego br. opinii KE zarekomendowała rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Islandią. Zgodę na to wyrazić musi jednomyślnie Rada UE.

Czynniki sprzyjające staraniom o członkostwo. Rządzący socjaldemokraci są zdeterminowani w dążeniu do akcesji do UE, która ich zdaniem wzmocniłaby islandzką gospodarkę. Lider Sojuszu, premier Jóhanna Sigurðardóttir, uznała członkostwo w UE oraz przystąpienie do strefy euro (w ciągu następnych czterech lat) za priorytety jej rządu. Staraniom o akcesję sprzyja też to, że Islandia jest małym państwem, liczącym ok. 320 tys. mieszkańców. Ponadto członkostwo Islandii może przynieść Unii korzyści, które KE wymienia w obszernym raporcie przygotowanym wraz z opinią. Zdaniem Komisji, islandzka akcesja przyczyni się m.in. do umocnienia pozycji UE jako trzeciego na świecie producenta ryb oraz do rozwoju północnego wymiaru Unii i unijnej polityki wobec Arktyki. Negocjacje akcesyjne mogą być stosunkowo proste: Islandia to państwo o długich tradycjach demokratycznych i w dużym stopniu zintegrowane z UE poprzez udział w EFTA, a od 1994 r. w Europejskim Obszarze Gospodarczym. Oznacza to, że jest włączona w rynek wewnętrzny UE, przyjęła już dużą część wspólnotowego dorobku prawnego oraz uczestniczy w unijnych programach i agencjach. Funkcjonuje także w obszarze Schengen i jest objęta regulacjami dublińskimi i EUODAC, dotyczącymi polityki azylowej UE.

Problemy do rozwiązania przed akcesją. Tradycyjnie bliskie relacje z Unią tłumaczą krótki okres oczekiwania Islandii na opinię KE. Jednak jej przystąpienie do UE może nastąpić najwcześniej za trzy lata. Choć zdaniem Komisji Islandia spełnia polityczne kryteria kopenhaskie, a Unia jest zdolna do przyjęcia tego państwa, to gospodarczym kryteriom członkostwa będzie mogła sprostać w średniej perspektywie. Będzie też musiała przyjąć *acquis* w dziedzinach, które nie są objęte EOG.

Tempo negocjacji akcesyjnych będzie spowalniane przez konieczność niwelowania skutków kryzysu gospodarczego. Zdaniem KE, Islandia musi przede wszystkim odbudować sektor usług finansowych. Już zaczęła podejmować kroki w tym kierunku, prowadząc śledztwa w sprawie upadłości trzech głównych banków islandzkich oraz przyjmując regulacje prawne wzmacniające kompetencje głównego organu nadzoru

finansowego i zmieniające funkcjonowanie banku centralnego. Poważną przeszkodą w staraniach Islandii o akcesję pozostaje zwrot przez państwo islandzkie kosztów poniesionych przez Wielką Brytanię i Holandię w związku z wypłaceniem ich obywatelom – indywidualnym klientom internetowego banku Icesave, filii upadłego islandzkiego banku Landsbanki – minimalnych depozytów gwarantowanych. Ustawa przyjęta przez Althing pod koniec 2009 r. autoryzowała udzielenie przez państwo islandzkie gwarancji spłaty pożyczki, jaką Wielka Brytania i Holandia udzieliłyby islandzkiemu funduszowi gwarancyjnemu (odpowiednio 2,35 miliarda funtów i 1,33 miliarda euro). Została jednak zawetowana przez prezydenta Islandii w styczniu 2010 r. Wpływ na to miało wyrażenie przez ok. 25% obywateli sprzeciwu w formie petycji. Ustawa przestała obowiązywać w związku z negatywnym wynikiem referendum 6 marca 2010 r. (ponad 90% głosów „przeciw”). Bezprzedmiotowe stały się jednocześnie umowy zawarte z Wielką Brytanią i Holandią, określające warunki udzielenia i spłaty pożyczki. Do czasu zawarcia nowego porozumienia Wielka Brytania i Holandia mogą wetować rozpoczęcie rozmów o członkostwie lub hamować postępy w negocjacjach przez brak zgody na otwieranie kolejnych rozdziałów negocjacyjnych. KE apeluje o rozwiązanie tego problemu na poziomie bilateralnym.

Wdrażanie programu gospodarczego wspieranego przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, polegającego na stabilizacji korony, konsolidacji polityki fiskalnej i restrukturyzacji sektora bankowego oraz pożyczka udzielona w ramach tego programu (razem ok. 4,75 miliarda dolarów) zaczynają powoli stabilizować islandzką gospodarkę. Jednak wyzwaniem utrudniającym postępy w negocjacjach pozostają poprawa wskaźników makroekonomicznych (przede wszystkim zmniejszenie zadłużenia zewnętrznego i zapobieganie dalszemu wzrostowi bezrobocia) oraz sprostanie wymogowi MFW znacznego obniżenia wydatków budżetowych. Trudne będzie przyjęcie przez Islandię akwizycji w kluczowym dla islandzkiej gospodarki obszarze rybołówstwa. KE wskazuje w raporcie przede wszystkim na konieczność zmian prawnych, które umożliwią jednostkom innych państw połowy na islandzkich wodach terytorialnych bez ograniczeń związanych z koniecznością otrzymywania licencji oraz pozwolą obcokrajowcom wchodzić w posiadanie większościowych udziałów w islandzkich firmach rybackich. Rozmowy w tym obszarze mogą trwać długo z uwagi na obawy Islandczyków o nadmierną eksploatację łowisk po wprowadzeniu unijnych zasad oraz trudne do zaakceptowania ściśle regulacje wspólnej polityki w zakresie rybołówstwa. Obawy te wykraczają poza sferę ekonomiczną przez wiązanie tej kwestii z suwerennością państwa.

KE wskazuje także na potrzebę dostosowania islandzkiego rolnictwa do wymogów wspólnej polityki rolnej oraz zapewnienia większej niezależności wymiaru sprawiedliwości. Islandzki minister sprawiedliwości i praw człowieka ma zbyt duże kompetencje przy mianowaniu sędziów, prokuratorów oraz osób do najwyższych organów sądowych. Na podstawie nowej strategii rozszerzania UE wymiar sprawiedliwości należy do tych obszarów, na które Unia zwraca szczególną uwagę już na wczesnym etapie procesu przedakcesyjnego.

Nawet w wypadku pomyślnego zakończenia negocjacji członkowskich wysoce niepewny pozostanie wynik referendum w sprawie ratyfikacji traktatu akcesyjnego. Obecnie społeczeństwo islandzkie jest niemal równo podzielone na zwolenników i przeciwników integracji. Nie jest oczywiste, czy socjaldemokratom uda się zmienić te proporcje, zwłaszcza że sceptyczny wobec akcesji do UE jest, oprócz Partii Niepodległości, także Ruch Zieloni-Lewica, obawiający się utraty suwerenności przez Islandię. Nie można wykluczyć, że będzie on prowadzić przed referendum kampanię przeciwko islandzkiej akcesji.

Wnioski dla Polski. Polska ma słabo rozwinięte relacje z Islandią – wzajemne obroty handlowe w 2008 r. wynosiły tylko nieco ponad 150 milionów euro. Jej członkostwo w UE nie wpłynie zasadniczą na polskie rybołówstwo, którego połowy koncentrują się głównie na Morzu Bałtyckim. Polska powinna jednak popierać przystąpienie Islandii do UE po spełnieniu przez to państwo kryteriów członkostwa. Jej akcesja nie będzie wiązać się z ponoszeniem przez Polskę dużych kosztów. Może natomiast ożywić proces rozszerzania UE. Pokaże też aktualność wysuwanego często przez Polskę argumentu geopolitycznego, związanego z rolą Unii jako gospodarczego i politycznego stabilizatora nowych członków. Ma to duże znaczenie w kontekście europejskich aspiracji wschodnich sąsiadów.