

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Islandia jako kraj kandydujący”

(opinia rozpoznawcza)

(2011/C 54/02)

Sprawozdawca: **Liina CARR**

Pismem z 28 kwietnia 2010 r. wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Maroš Šefčovič oraz komisarz europejski ds. rozszerzenia Štefan Füle, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwrócili się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

Islandia jako kraj kandydujący.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 27 października 2010 r.

Na 467. sesji plenarnej w dniach 8–9 grudnia 2010 r. (posiedzenie z 9 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 170 do 1 – nikt nie wstrzymał się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wysłuchanie publiczne w Islandii we wrześniu 2010 r. potwierdziło, że mamy do czynienia z poważnymi trudnościami w uzyskaniu poparcia opinii publicznej dla ubiegania się Islandii o członkostwo w UE. Choć sama kwestia członkostwa jest nadal przedmiotem dyskusji, poparcie dla negocjacji akcesyjnych zdaje się ostatnio wzrastać: 64 % obywateli woli kontynuację procesu przystąpienia do UE od wycofania się z negocjacji. W porównaniu z wcześniejszymi sondażami oznacza to znaczny wzrost poparcia dla procesu akcesyjnego.

1.2 Zdaniem Komitetu nastał czas, by organizacje proeuropejskie aktywniej włączyły się do debaty publicznej, ukazując korzyści z członkostwa w UE zarówno dla Islandii, jak i dla Unii Europejskiej. EKES mógłby być motorem takich działań i organizować wydarzenia podkreślające rolę organizacji „innych podmiotów”.

1.3 Komitet zdecydowanie popiera członkostwo Islandii w UE i podkreśla znaczenie udziału islandzkiego społeczeństwa obywatelskiego w negocjacjach akcesyjnych. Partnerzy społeczni już od dawna odgrywają ważną rolę w islandzkim procesie politycznym; łączą ich także więzi z EKES-em i z europejskimi organizacjami zrzeszającymi podobne organizacje (organizacjami parasolowymi).

1.4 Podobnie jak partnerzy społeczni, Komitet podkreśla także potrzebę szerszej reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego przez różne grupy interesów. Oprócz bardziej tradycyjnego dialogu społecznego podczas procesu akcesyjnego należy zagwarantować także dialog obywatelski.

1.5 Komitet zaleca jak najszybsze ustanowienie z Islandią – tak jak miało to już miejsce w przypadku innych państw znajdujących się w fazie przedakcesyjnej – wspólnego komitetu konsultacyjnego. Zdaniem EKES-u będzie on użytecznym mechanizmem

dla wymiany opinii i informacji między społeczeństwem obywatelskim Islandii a państwami członkowskimi UE, dla przedstawiania wspólnych zaleceń i opinii stronom negocjacji, zwłaszcza zaś dla wzmocnienia roli organizacji Grupy III w negocjacjach w sprawie członkostwa.

1.6 Dzięki wysokiemu poziomowi rozwoju polityczno-gospodarczego i uczestnictwu w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) Islandia jest, ogólnie rzecz biorąc, dobrze przygotowana do przyjęcia na siebie obowiązków wynikających z członkostwa w UE (mimo załamania gospodarki islandzkiej podczas niedawnego kryzysu) – szczególnie w obszarach objętych Porozumieniem EOG. EKES uważa także, że będąc państwem członkowskim UE, Islandia mogłaby przyczynić się do rozwoju różnych obszarów polityki UE, takich jak zrównoważone zarządzanie rybołówstwem, odnawialne źródła energii i wymiar arktyczny. Przedstawiciele Islandii nie zasiadają obecnie w unijnych instytucjach mających uprawnienia decyzyjne.

1.7 Mimo że Islandia wdrożyła już znaczną część dorobku prawnego UE, najważniejsze obszary – przede wszystkim rybołówstwo i rolnictwo – wciąż stanowią nie lada wyzwanie. EKES podkreśla, że w ramach procesu akcesyjnego grupy społeczeństwa obywatelskiego muszą odegrać ważną rolę w tych dziedzinach. W proces przystąpienia do UE należy także zaangażować inne ważne grupy, wspierając islandzki rząd w zadaniach związanych z negocjacjami akcesyjnymi.

1.8 Niektóre wpływowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego zadeklarowały już swój sprzeciw wobec ubiegania się Islandii o członkostwo. W tej sytuacji niezwykle ważne jest więc, by organizacje przychylnie członkostwu jak najszybciej rozpoczęły debatę publiczną na temat korzyści z członkostwa zarówno dla Islandii, jak i dla UE. Zdaniem EKES-u korzystne byłoby zorganizowanie szerszej debaty w wymiarze krajowym i europejskim, by wesprzeć zarówno organizacje, jak i społeczeństwo w demokratycznym procesie formułowania opinii, z uwzględnieniem podejścia kompromisowego na szczeblu europejskim.

1.9 Negatywne nastawienie islandzkiej opinii publicznej do członkostwa w UE wynika częściowo z nierozwiązanego sporu w sprawie Icesave. Tym ważniejsze staje się więc zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w konstruktywny dialog na temat członkostwa w UE. EKES nalega na rozwiązanie kwestii Icesave poza negocjacjami akcesyjnymi – nie może się ona stać się przeszkodą na drodze procesu przystąpienia Islandii do UE.

2. Sytuacja bieżąca

2.1 Islandia złożyła oficjalny wniosek o członkostwo w UE w lipcu 2009 r.; 24 lutego 2010 r. został on pozytywnie zaopiniowany przez Komisję. 17 czerwca 2010 r. Rada Europejska postanowiła rozpocząć negocjacje akcesyjne i zwróciła się do Rady o przyjęcie ogólnych ram negocjacyjnych. Decyzja uzyskała poparcie Parlamentu Europejskiego 28 czerwca 2010 r. Pierwsze posiedzenie Konferencji Międzyrządowej odbyło się 27 lipca 2010 r.

2.2 Islandia wdrożyła już znaczną część dorobku prawnego UE poprzez Porozumienie EOG i przystępując do układu z Schengen – ułatwi to proces przeglądu prawodawstwa, a następnie negocjowanie kolejnych rozdziałów. Nadal należy jednak sprostać wyzwaniom w najważniejszych obszarach, takich jak rolnictwo, rybołówstwo i polityka pieniężna. Proces przeglądu prawodawstwa już się rozpoczął i ma się zakończyć w czerwcu 2011 r.

2.3 Islandia spełnia wszystkie kryteria polityczne niezbędne do przystąpienia do UE określone przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. Jest krajem o dobrze rozwiniętej demokracji przedstawicielskiej, silnych instytucjach, rozwiniętym systemie ochrony praw podstawowych i praw człowieka oraz poszanowaniu państwa prawa.

2.4 Islandzka administracja publiczna jest z reguły skuteczna i wolna od ingerencji politycznych. Niedawnym zawirowaniem na rynku finansowym towarzyszyły jednak wstrząsy polityczne, uwidaczniając potrzebę reformy administracyjnej. Zgodnie z opinią Komisji, po kryzysie finansowym nasuwają się pytania o potencjalny konflikt interesów wynikający z bliskich związków łączących klasę polityczną ze środowiskiem biznesu; prawdopodobnie potrzebne więc będą dalsze reformy. Rozpoczęto już reformę administracji publicznej, zajmując się niektórymi z kwestii zgłoszonych przez Komisję.

2.5 Mimo poważnych konsekwencji kryzysu gospodarczego, Islandia to kraj o funkcjonującej gospodarce rynkowej, będący w stanie sprostać presji konkurencyjnej i siłom rynkowym w UE. W ramach walki z kryzysem islandzki rząd przedsięwziął szereg trudnych środków oszczędnościowych oraz strategii mających na celu dywersyfikację gospodarki, w nadziei na powrót do dodatniej stopy wzrostu do końca 2010 r. Głównym celem obecnego rządu jest przywrócenie równowagi w budżecie państwa do 2013 r. oraz tworzenie miejsc pracy i propagowanie innowacyjności, by do 2020 r. odbudować konkurencyjność Islandii.

2.6 Przystąpienie Islandii do UE jest postrzegane jako proces naturalny: to państwo o dobrze rozwiniętej kulturze demokratycznej i wysokim stopniu harmonizacji z dorobkiem wspólnotowym. Negocjacje z Islandią mogłyby więc zostać zamknięte stosunkowo szybko – o ile do chwili przystąpienia nastąpi pełna harmonizacja islandzkiego prawodawstwa z dorobkiem wspólnotowym. Gdyby negocjacje zakończyły się sukcesem, a Islandczycy zaakceptowaliby członkostwo w referendum, Islandia zostałaby państwem członkowskim o najmniejszej liczbie ludności (ok. 317 tys. mieszkańców).

2.7 Po złożeniu przez Islandię oficjalnego wniosku o członkostwo, ustanowiono dziesięć grup negocjacyjnych, mających za zadanie negocjacje różnych obszarów. Dobrze reprezentowani są partnerzy społeczni i inne ważne organizacje, uczestniczą także w pracach odpowiednich grup. Choć za negocjacje odpowiadają urzędnicy, grupy najbardziej zainteresowane zostały zaproszone do udziału w pracach przygotowawczych grup negocjacyjnych i do bezpośredniego uczestnictwa w procesie.

2.8 Pełne zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w proces przystąpienia to polityka islandzkiego rządu. Kiedy Komisja Spraw Zagranicznych islandzkiego parlamentu przygotowała projekt opinii w sprawie członkostwa w UE, o komentarz do niej poproszone zostały organizacje społeczeństwa obywatelskiego, instytucje i poszczególni obywatele; ich sugestie zostały następnie uwzględnione. Jednym z wniosków Komisji była inicjatywa utworzenia wielostronnego forum konsultacyjnego, w ramach którego prowadzona byłaby dyskusja na temat UE, stopnia zaawansowania negocjacji akcesyjnych i stanowisk negocjacyjnych Islandii w poszczególnych obszarach.

2.9 Pomimo wszystkich pozytywnych oznak zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w proces akcesyjny, w niektórych państwach członkowskich wiarygodność Islandii ucierpiała wskutek kryzysu bankowego i sporu dotyczącego Icesave. Postawa Islandczyków w odniesieniu do UE jest zmienna. Według sondażu firmy Gallup w lipcu 2010 r. 60 % obywateli popierało wycofanie wniosku o członkostwo; kolejny sondaż przeprowadzony pod koniec września przez dziennik *Fréttablaðið* wykazał jednak, że 64 % respondentów pragnęło dokończenia negocjacji, by następnie można było roz�isać referendum. Choć jest wciąż za wcześnie, by mówić o zmianie w postrzeganiu UE przez Islandczyków, z pewnością można stwierdzić ogromne zapotrzebowanie na bardziej rzeczowe informacje na temat członkostwa w UE i samej UE. Można zaobserwować rosnące zainteresowanie UE i procesem akcesyjnym, związane z wolą podjęcia przyszłych decyzji na podstawie rzetelnej wiedzy, a nie mitów i obaw.

3. Stosunki z UE

3.1 Islandię łączą z Unią Europejską bliskie stosunki poprzez Porozumienie EOG, które weszło w życie w 1994 r. Zapewnia ono państwu EFTA udział w rynku wewnętrznym UE. Po złożeniu przez Islandię wniosku o członkostwo, UE ustanowiła w tym kraju swoje przedstawicielstwo – wcześniej najbliższe Islandii przedstawicielstwo znajdowało się w Oslo.

3.2 W ramach Porozumienia EOG znaczna część dorobku prawnego UE została przyjęta do krajowego prawodawstwa Islandii. Islandia przyjęła większość przepisów dotyczących czterech swobód. Niewiele obszarów polityki wewnętrznej pozostaje poza Porozumieniem EOG, uważanym zresztą niekiedy za quasi-członkostwo w UE. Procent transpozycji prawodawstwa dotyczącego rynku wewnętrznego do prawa krajowego był w lipcu 2009 r. taki sam jak jego średnia w państwach członkowskich UE.

3.3 Mimo że sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo nie są objęte porozumieniem EOG, Islandia uczestniczy również w tych obszarach polityki w ramach umowy o uczestnictwie w dorobku prawnym Schengen. Nordyckie państwa członkowskie UE złożyły wniosek o przystąpienie do strefy Schengen pod warunkiem znalezienia rozwiązania pozwalającego na utrzymanie Nordyckiej Unii Paszportowej z Islandią i Norwegią. Dlatego oba te kraje przyjęły dorobek Schengen w marcu 2001 r.

3.4 Jeśli chodzi o uczestnictwo w procesie decyzyjnym UE, Porozumienie EOG umożliwia przede wszystkim dostęp do Komisji. Zgodnie z art. 99 i art. 100 Porozumienia EOG, państwa EFTA należące do EOG mogą uczestniczyć w obradach grup eksperckich Komisji i grupach roboczych komitetów działających w ramach procedury komitologii. Państwa EFTA należące do EOG nie mają jednak formalnego dostępu do Rady czy Parlamentu Europejskiego.

3.5 Islandzcy partnerzy społeczni uczestniczą w obradach Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego EOG i EKES-u. W wymiarze politycznym Islandia należy do wspólnej komisji parlamentarnej EOG. Uczestniczy także – wspólnie z Norwegią – w nieformalnych posiedzeniach nordycko-bałtyckich, organizowanych w ramach przygotowań do szczytów Rady, podczas których oba kraje mają okazję do dyskusji.

3.6 Główna różnica między statusem Islandii w ramach Porozumienia EOG a członkostwem w UE – poza brakiem pełnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym UE – polega na tym, że Porozumienie EOG nie ustanawia instytucji ponadnarodowych uprawnionych do uchwalania przepisów stosowanych bezpośrednio w państwach członkowskich. Ponadto Porozumienie EOG nie pociąga za sobą przyznania uprawnień sądowych. Członkostwo w UE umożliwiłoby Islandii posiadanie własnej reprezentacji we wszystkich instytucjach UE i organach mających uprawnienia decyzyjne.

3.7 Mimo swoich bliskich stosunków z UE Islandia jeszcze do niedawna wolała pozostać poza Unią. Na takie stanowisko miały wpływ różne czynniki, przede wszystkim chęć zachowania kontroli krajowej nad zasobami rybnymi. Również wspólna polityka rolna nie cieszy się popularnością wśród islandzkich rolników – obawiają się oni konkurencyjnych, tańszych produktów pochodzących z kontynentu. W niektórych grupach społecznych w Islandii obecny jest dyskurs nacjonalistyczny, a niektórzy decydenci są z reguły niechętni propagowaniu idei, które mogłyby być postrzegane jako zagrożenie dla suwerenności kraju. Izolacja geograficzna Islandii, jej specyficzne, związane z bezpieczeństwem związki ze Stanami Zjednoczonymi w latach zimnej wojny, a także niewielkie rozmiary administracji i faworyzujący obszary wiejskie system wyborczy to niektóre z czynników uważanych za

potencjalne przyczyny polityki Islandii w stosunku do UE. Do czasu kryzysu finansowego porozumienie EOG wydawało się wystarczająco chronić interesy kraju.

3.8 W miarę upływu czasu i mimo wymienionych wcześniej czynników, większość ludności opowiadała się za zbliżeniem do UE. Upadek islandzkiego systemu finansowego w październiku 2008 r. jeszcze bardziej wpłynął na zmianę opinii publicznej na korzyść członkostwa w UE i przyjęcia euro. Islandzki parlament poparł w głosowaniu złożenie wniosku o przystąpienie do UE w lipcu 2009 r. Islandzka opinia publiczna i partie polityczne nadal pozostają jednak w tej kwestii podzielone.

3.9 Członkostwo przyniosłoby korzyści zarówno Islandii, jak i UE. Z punktu widzenia UE przyczyniłoby się do jej scalenia – pod względem geograficznym – dzięki uzyskaniu punktu oparcia w Arktyce oraz możliwości uczestniczenia w Radzie Arktycznej. Przystąpienie do UE pomogłoby Islandii w poszukiwaniu lepszych sposobów wielostronnego zarządzania w Arktyce. Członkostwo przyczyniłoby się także do przywrócenia wiarygodności Islandii na arenie międzynarodowej oraz pozytywnie wpłynęłoby na stabilizację zarówno islandzkiej waluty, jak i całej gospodarki tego kraju. Jako członek UE Islandia mogłaby dużo wnieść do polityki Wymiaru Północnego, rozwoju i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii oraz bardziej ekologicznej gospodarki unijnej.

3.10 Ponieważ wiele ważnych obszarów nie jest objętych ani Porozumieniem EOG, ani współpracą w ramach układu z Schengen, nadal istnieją pewne wyzwania. Niektóre z nich najprawdopodobniej sprawią trudności w trakcie negocjacji. Szczególnie spornymi kwestiami będą prawdopodobnie rybołówstwo i rolnictwo – kluczową rolę w procesie akcesyjnym odegrają w tych obszarach organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Przystąpienie do UE powinno mieć charakter dobrowolnego, zgodnego i dwukierunkowego procesu – żadna ze stron nie powinna się czuć zobligowana do przyjmowania na siebie zobowiązań, na których przyjęcie nie jest gotowa.

4. Sytuacja społeczno-gospodarcza

4.1 Tradycyjnie gospodarka islandzka opierała się na rybołówstwie, które nadal stanowi prawie połowę udziałów w islandzkim wywozie towarów. W ostatnich latach dołączyły do niego dwa ważne sektory: produkcja aluminium i turystyka. W latach dziewięćdziesiątych w Islandii rozpoczął się proces deregulacji, liberalizacji i dywersyfikacji gospodarki; w ten sposób powstał duży sektor finansowy. W wyniku nadmiernego ryzyka, braku wystarczającego nadzoru sektora finansowego i dużych banków – w porównaniu z krajową gospodarką – islandzki sektor bankowy upadł na fali globalnego kryzysu finansowego. Łączna wartość zobowiązań banków wynosiła ponad dziesięć razy więcej niż PKB Islandii⁽¹⁾. Doprowadziło to do ogromnej recesji o konsekwencjach społecznych i gospodarczych.

(1) Ministerstwo Spraw Zagranicznych Islandii, notatka informacyjna, Islandzki program naprawy gospodarczej, czerwiec 2010 r. http://www.mfa.is/media/MFA_pdf/Factsheet--Iceland%27s-Economic-Recovery-Program-June.pdf.

4.2 Islandzka korona znacznie straciła na wartości, co spowodowało wysoką inflację, nastąpił wzrost bezrobocia i spadek cen aktywów; wiele przedsiębiorstw stanęło w obliczu bankructwa, a konsumpcja gospodarstw domowych zmalała. Podniesiono również podatki (od majątku, dochodowy, akcyzę i stawkę podatku VAT), wprowadzono nowy, trójfilarowy system podatku dochodowego od osób fizycznych oraz zmniejszono niektóre świadczenia socjalne, takie jak urlop macierzyński i ojcowski oraz zasiłki na dzieci. Ograniczono także wydatki publiczne na edukację i opiekę zdrowotną. Ucierpiało na tym wiele islandzkich gospodarstw domowych, które straciły znaczną część oszczędności i/lub dochodu. Prowadzona obecnie restrukturyzacja długów ma jednak na celu złagodzenie konsekwencji kryzysu zarówno w sektorze przedsiębiorczości, jak i w gospodarstwach domowych. Te ostatnie, znajdujące się w trudnej sytuacji, mają do dyspozycji specjalne pozasądowe ramy pozwalające na restrukturyzację długów (2).

4.3 Na fali kryzysu zwielokrotniony został poziom długu publicznego. Znaczną jego część stanowią zobowiązania Icesave. Zgodnie z dyrektywą 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów Islandia musi zwrócić deponentom do 20 tys. euro za konto. Islandia zgodziła się na respektowanie tych zobowiązań. Nerozwiązaną kwestią dotyczącą Icesave są jednak warunki, na jakich Islandia spłaci zobowiązania wobec brytyjskiego i holenderskiego rządu, które zwróciły pieniądze własnym deponentom.

4.4 W ramach przeciwdziałania kryzysowi Islandia przedsięwzięła różne środki. Trzy główne banki zostały znacjonalizowane, zrestrukturyzowane i dokapitalizowane. Wprowadzono zabezpieczenia bilansu płatniczego ograniczające międzynarodowy przepływ kapitału, aby zapobiec wypływowi obcej waluty i dalszej dewaluacji islandzkiej korony. Bank Centralny rozpoczął stopniowe znoszenie tej kontroli w październiku 2009 r. Ustanowiono nowe Ministerstwo Gospodarki, zmieniono zarząd Banku Centralnego i wzmocniono rolę organu nadzoru finansowego. Rząd rozpoczął także szeroko zakrojone dochodzenie w sprawie wydarzeń, które doprowadziły do kryzysu – w tym celu powołano specjalną komisję śledczą i specjalnego prokuratora.

4.5 Rząd starał się także o uzyskanie dalszej pomocy od wspólnoty międzynarodowej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Promesa kredytowa MFW dla Islandii wynosi 2,1 mld dolarów; dodatkowe fundusze w wysokości 2,75 mld dolarów pochodzą z krajów nordyckich, Polski i Wysp Owczych. Wspierany przez MFW program gospodarczy obejmuje środki, których celem jest stabilizacja kursu wymiany i przywrócenie zaufania do polityki pieniężnej, przegląd polityki fiskalnej i utrzymanie rozsądnego poziomu zadłużenia sektora publicznego, jak również restrukturyzacja sektora finansowego i jego ram prawnych oraz ułatwienie restrukturyzacji długu w gospodarstwach domowych i przedsiębiorstwach. Pod koniec września 2010 r. MFW dokonał trzeciego przeglądu islandzkiego programu naprawy gospodarczej.

4.6 Stabilizacja makroekonomiczna Islandii nie jest jeszcze całkowita; zasadniczym wyzwaniem jest wciąż konsolidacja fiskalna. Przyjęto czteroletni plan fiskalny mający na celu wzmocnienie ram fiskalnych. Pojawiają się już oznaki poprawy. Według szacunków MFW w drugiej połowie 2010 r. powinna zostać

odnotowana dodatnia stopa wzrostu gospodarczego, również dzięki silnym podstawom islandzkiej gospodarki (2). Spada inflacja, a kurs wymiany ustabilizował się. Dokapitalizowano nowe banki komercyjne i ukończono rozległe reformy przepisów rynku finansowego. Stopa bezrobocia nie osiągnęła przewidywanego poziomu ponad 10 %.

4.7 Kluczową rolę w islandzkim programie naprawy gospodarczej odegrali partnerzy społeczni. W czerwcu 2009 r. podpisali z rządem pakt stabilizacji, uwzględniony w budżecie na rok 2010. Celem paktu było zapewnienie konsensusu społecznego w kwestii niezbędnych środków dostosowawczych, jednak ze względu na fakt, że pierwotnie zaangażowano w niego partnerów społecznych, niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego poczuły się z niego wyłączone. W marcu 2010 r. Islandzka Konfederacja Pracodawców wycofała się z paktu, twierdząc, że został on pogwałcony oraz że rząd nie jest w stanie dotrzymać swoich obietnic.

4.8 Islandzki rynek pracy jest w perspektywie średnio- i długookresowej raczej elastyczny, charakteryzuje się wysokimi wskaźnikami udziału w rynku pracy, dość młodym wiekiem i dobrym wykształceniem osób czynnych zawodowo oraz solidną bazą zasobów naturalnych, obejmującą bogate obszary połowowe i obfite odnawialne źródła energii. Stąd po obecnej serii niepowodzeń gospodarczych prawdopodobnie z czasem gospodarka Islandii w pełni powróci do dawnego poziomu. Komisja Europejska uważa także, że jeżeli nastąpi pełna harmonizacja islandzkiego prawodawstwa z dorobkiem wspólnotowym w obszarach polityki gospodarczej i pieniężnej, udział Islandii w Unii Gospodarczo-Walutowej nie powinien przedstawiać większych problemów.

5. Społeczeństwo obywatelskie w Islandii

5.1 Aktywny udział społeczeństwa obywatelskiego ma w Islandii długą historię. To szczególnie niewielkie rozmiary islandzkiego społeczeństwa sprawiły, że grupy interesów pozostawały w bardzo bliskich, a często wręcz osobistych stosunkach z rządem, przez co aktywnie uczestniczyły w procesie kształtowania polityki. Niektóre grupy interesów – rolnicze i rybackie stowarzyszenia zawodowe i związki zawodowe – mają tradycyjnie bardzo bliskie związki z konkretnymi partiami politycznymi.

5.2 Przeciwwagą dla ograniczeń wynikających z niewielkich struktur administracyjnych jest bliska współpraca rządu Islandii z aktywnymi na szczeblu UE islandzkimi grupami interesów i częste korzystanie z ich doświadczenia, mające na celu zebranie informacji i zwiększenie poziomu świadomości w Brukseli na temat kwestii ważnych dla islandzkiego społeczeństwa. Grupy interesów odgrywają jednak większą – niż tylko wpływanie na politykę UE – rolę, zbierając informacje i opracowując strategię. Wyjątkiem jest obszar polityki społecznej, w którym szczególnie aktywni są partnerzy społeczni, mający bezpośredni dostęp do procesu kształtowania polityki.

5.3 Podobnie jak w innych krajach nordyckich i zgodnie z art. 74 konstytucji, w Islandii nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia na utworzenie stowarzyszenia jakiegokolwiek rodzaju, nie można go również rozwiązać decyzją administracyjną. Organizacje należy zarejestrować w krajowym urzędzie rejestrowym, by otrzymać numer rejestracji do celów podatkowych; muszą one także dysponować adresem zarejestrowanej siedziby. Działalność związków zawodowych jest regulowana aktem związków zawodowych i sporów zbiorowych.

(2) http://www.mfa.is/media/MFA_pdf/Factsheet--Iceland%27s-Economic-Recovery-Program-June.pdf;
http://www.mfa.is/media/MFA_pdf/Economic__Recovery_-_Fact_Sheet.pdf.

5.4 Wiele islandzkich organizacji ma długoletnie i silne związki ze swoimi nordyckimi odpowiednikami. Powiązania tego rodzaju powinny pomóc islandzkim organizacjom w wymianie informacji na temat najlepszych praktyk i wyciąganiu wniosków z doświadczeń organizacji partnerskich z przystępowania do UE ich krajów.

5.5 Wysłuchanie publiczne z udziałem organizacji islandzkiego społeczeństwa obywatelskiego wykazało jednak, że w większym stopniu – w porównaniu z organizacjami partnerów społecznych – skupiają się one na aspektach wewnętrznych. Bliższa współpraca powinna pomóc przekonać organizacje społeczeństwa obywatelskiego do przyjęcia szerszej perspektywy w stosunku do odgrywanej przez nie roli w Islandii – szczególnie w procesie przystępowania do UE, jak również powinna umożliwić organizacjom UE wykorzystanie doświadczeń ich islandzkich odpowiedników.

5.6 Islandia zastosowała nordycki model społeczno-gospodarczy, charakteryzujący się wysokim poziomem państwa opiekuńczego i znacznymi świadczeniami socjalnymi. Partnerzy społeczni z obu stron rynku pracy aktywnie angażują się w dialog społeczny w celu wymiany informacji i rozwiązania różnego rodzaju ważnych kwestii społecznych i gospodarczych. Przepisy socjalne są określane raczej w porozumieniach zbiorowych niż z perspektywy prawnej.

5.7 Rozwój wydarzeń w Islandii bardzo przypominał procesy zachodzące w sąsiadujących krajach nordyckich (wzrastające nakłady na wydatki publiczne). Urbanizacja i zmiany w strukturze społecznej doprowadziły do utworzenia różnego rodzaju grup interesów – głównie związków zawodowych, spółdzielni i stowarzyszeń rolniczych. We wcześniejszych latach grup interesów było mniej i były one silniejsze dzięki bliskim stosunkom z konkretnymi, dbającymi o ich interesy partiami politycznymi.

5.8 W drugiej połowie XX wieku, w związku z coraz większą różnorodnością społeczeństwa, liczba grup się zwiększyła. Większa różnorodność wpłynęła na osłabienie związków silnych grup interesów z konkretnymi partiami politycznymi. Jednak w społeczeństwie tak niewielkim jak islandzkie, kontakty społeczeństwa obywatelskiego z rządem są siłą rzeczy ułatwione.

5.9 Mimo że model islandzki przypomina pod wieloma względami inne kraje nordyckie, różni się od nich w kilku aspektach. Islandia rozwijała się wolniej, a nakłady na państwo opiekuńcze były w tym kraju niższe niż w pozostałych krajach nordyckich. W latach 90. duże znaczenie miała polityka liberalizacji i prywatyzacji, a system państwa opiekuńczego został znacząco zredukowany na fali krachu. Model państwa opiekuńczego jest zwykle w państwach nordyckich popierany zarówno przez partie lewicowe, jak i prawicowe i mimo że islandzka scena polityczna jest zdominowana przez koalicje centroprawicowe, to pod tym względem sytuacja jest podobna. Kluczową rolę w procesie kształtowania polityki odegrali partnerzy społeczni.

5.10 Z wysłuchania publicznego wynika, że zdania na temat członkostwa w UE są w islandzkim społeczeństwie obywatelskim podzielone. Stowarzyszenia rolnicze i rybackie przeciwstawiają się członkostwu w UE, popierają je z kolei takie organizacje, jak Konfederacja Pracy i Federacja Przemysłu. Stanowisko wielu innych islandzkich organizacji pozostaje w tej kwestii neutralne.

Mimo że demokracja w Islandii jest bardzo silna, reprezentacja szerszych kręgów społeczeństwa obywatelskiego jest stosunkowo słaba. Stanowisko społeczeństwa obywatelskiego nie jest przez to odzwierciedlone w sposób zrównoważony.

6. Główne organizacje i ich stanowisko w dyskusji o UE

6.1 Partnerzy społeczni

6.1.1 Główną organizacją związkową w Islandii jest Islandzka Konfederacja Pracy (ASI), reprezentująca pracowników ogólnych biurowych i pracujących w sektorze detalicznym, a także marynarzy, pracowników sektora budownictwa i przemysłu, pracowników sektora elektrycznego i różne inne zawody w sektorze prywatnym i części sektora publicznego; większość pracowników sektora publicznego reprezentuje natomiast Federacja Pracowników Państwowych i Gminnych (BSRB). Obie organizacje należą do Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (ETUC). Stowarzyszenie Pracowników Naukowych (BHM) jest trzecią organizacją centralną, reprezentującą pracowników z wyższym wykształceniem pracujących w sektorze publicznym i prywatnym.

6.1.2 Islandzka Konfederacja Pracodawców (SA) jest odpowiednikiem Islandzkiej Konfederacji Pracy (ASI) ze strony przedsiębiorców oraz członkiem BusinessEurope. Zrzesza osiem stowarzyszeń członkowskich w takich obszarach, jak energetyka, turystyka, finanse i rybołówstwo. Te dwie organizacje odgrywają kluczową rolę w koordynacji polityki w obszarze zatrudnienia, spraw społecznych, środowiska naturalnego i rynku pracy. Kolejną organizacją – aktywną na poziomie UE i również należącą do BusinessEurope – jest Islandzka Federacja Przemysłu (SI). Jest ona członkiem Islandzkiej Konfederacji Pracodawców (SA).

6.1.3 Zarówno Konfederacja Pracodawców, jak i Konfederacja Pracy zasiadają w licznych komitetach i zarządach instytucji publicznych, w których zajmują się ochroną interesów swoich członków w trakcie opracowywania i wdrażania prawodawstwa (np. w Islandzkiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, Radzie ds. Równego Statusu, Radzie Naukowo-Technologicznej). Pozostają także w bliskich kontaktach z rządem podczas opracowywania i przedłużania umów płacowych. Partnerzy społeczni blisko współpracują ze sobą w leżących we wspólnym interesie kwestiach równości, bezpieczeństwa pracy i rozpowszechniania informacji.

6.1.4 Islandzcy partnerzy społeczni są już w znacznym stopniu włączeni w proces kształtowania polityki UE. Ponieważ polityka UE przyjęta w ramach Porozumienia EOG ma na nich bezpośredni wpływ, z bliska śledzą procedury prawodawcze UE.

6.1.5 Przedstawiciele organizacji pracowników i pracodawców państw EFTA pozostają w bliskich stosunkach z EKES-em poprzez Komitet Doradczy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, będący częścią struktury instytucjonalnej EOG. Jest to forum służące za pomost między partnerami społecznymi państw EFTA a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w UE. W odróżnieniu od EKES-u, do Komitetu Konsultacyjnego EFTA należą jedynie organizacje pracodawców i związki zawodowe. To oznacza, że jego rola jest ograniczona, jako że nie uczestniczy on we wszystkich aspektach dialogu obywatelskiego.

6.1.6 Mimo że opinie na temat integracji europejskiej są podzielone, islandzcy partnerzy społeczni są do niej zazwyczaj nastawieni pozytywnie. Po początkowym sceptycyzmie w kwestii członkostwa Islandii w EOG, Islandzka Konfederacja Pracy (ASI) w 2000 r. zmieniła swoją politykę, po tym jak przekonała się, jak korzystne okazało się członkostwo dla islandzkich pracowników. Islandzka Konfederacja Pracy (ASI) jest obecnie zwolennikiem negocjacji w sprawie członkostwa i przyjęcia euro, wierząc, że pełna integracja z UE najlepiej ochroni interesy islandzkiej siły roboczej i zagwarantuje ogólną stabilność gospodarki. Podkreśla jednak, że w trakcie negocjacji akcesyjnych należy położyć szczególny nacisk na utrzymanie całkowitej kontroli nad wyłączną strefą ekonomiczną Islandii z punktu widzenia rybołówstwa oraz zagwarantowanie wsparcia dla islandzkiego rolnictwa. Reprezentująca pracowników sektora publicznego Federacja Pracowników Państwowych i Gminnych (BSRB) nie przedstawiła jeszcze oficjalnego stanowiska na temat członkostwa, z zadowoleniem przyjmuje jednak związaną z negocjacjami otwartą dyskusję.

6.1.7 Jeśli chodzi o organizacje reprezentujące pracodawców, Islandzka Konfederacja Pracodawców (SA) zamierza z bliska śledzić rozmowy na temat członkostwa w UE, jednak przyjęte przez nią stanowisko na ten temat jest neutralne ze względu na podzielone opinie jej członków. Islandzka Federacja Przemysłu (SI) jest zwolennikiem członkostwa – twierdzi, że islandzka gospodarka jest niestabilna z powodu wahań wartości waluty, a integracja z UE oraz przyjęcie euro zwiększyłyby konkurencyjność i polepszyły warunki pracy w islandzkim przemyśle.

6.2 Rybołówstwo

6.2.1 Federacja Właścicieli Statków Rybackich (LIU) i Federacja Zakładów Przetwórstwa Rybnego zdecydowanie sprzeciwiają się członkostwu w UE. Podmioty z sektora rybołówstwa są niechętne przystąpieniu do wspólnej polityki rybołówstwa – oznaczałoby to, że dostęp do sektora mieliby inwestorzy zagraniczni, a dopuszczalne całkowite kwoty połowowe na 200-milowej wyłącznej strefie ekonomicznej Islandii byłyby określone w Brukseli. Jako państwo członkowskie Islandia brałaby pełny udział w procesie decyzyjnym, lecz mimo to przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego uważają, że ze względu na swoją wielkość Islandia nie mogłaby skutecznie wpływać na decyzje podejmowane na szczeblu UE. Musiałaby także zrzec się prawa do zawierania z krajami trzecimi odrębnych porozumień z zakresu rybołówstwa i zasobów międzystrefowych, stanowiących 30 % islandzkich połowów. Federacja Właścicieli Statków Rybackich (LIU) argumentuje, że podczas gdy islandzkie rybołówstwo jest opłacalne, w Europie poważny problem stanowią odrzuty i przełowienie. Nie można ponadto zagwarantować, że zasada względnej stabilności zostanie w UE utrzymana.

6.2.2 W wypowiedzi dla islandzkiego radia RÚV w sierpniu 2010 r. przewodniczący LIU powiedział, że Islandia musi nadal uczestniczyć w rozmowach akcesyjnych, starając się, by ich wynik był jak najkorzystniejszy. Stwierdził także, że na tym etapie nie ma sensu wycofywanie się z negocjacji przystąpienia do UE.

6.2.3 Prawdopodobnie kwestią drażliwą stanie się fakt, że w 2006 r. Islandia powróciła do połowów wielorybów w celach zarobkowych; pozostaje to w sprzeczności z polityką UE i może stać się – o ile kwestia ta nie zostanie rozwiązana – poważną przeszkodą na drodze do przystąpienia Islandii do UE.

6.2.4 Wspólna polityka rybołówstwa jest obecnie poddawana przeglądowi. Przewidywane zmiany najprawdopodobniej zbliżą

ją do modelu islandzkiego. Negocjacje dotyczące członkostwa Islandii będą jednak opierać się na obecnym dorobku wspólnotowym, stąd istnienie potencjalnych źródeł konfliktu. Najbardziej problematyczną kwestią podczas negocjacji akcesyjnych z Islandią będzie prawdopodobnie rybołówstwo. Udział rybołówstwa w dochodzie na mieszkańca jest w Islandii większy niż w jakimkolwiek innym kraju członkowskim, stąd duży wpływ lobby rybołównego na proces kształtowania polityki i jego z pewnością znacząca rola w debacie dotyczącej członkostwa w UE.

6.3 Rolnictwo

6.3.1 Kolejną organizacją mogącą się poszczycić długą historią zaangażowania politycznego jest Stowarzyszenie Rolnicze. Rolnicy stanowili tradycyjnie grupę silną i blisko związaną z islandzkim rządem; w miarę upływu czasu ich wpływy jednak osłabły, a rozmiary sektora zmniejszyły się. Podobnie jak Federacja Właścicieli Statków Rybackich (LIU), Stowarzyszenie Rolnicze z bliska śledzi procedurę ustawodawczą UE. Stowarzyszenie to jest organizacją partnerską COPA-COCEGA, przez co jego udział w niej jest w pewnym stopniu ograniczony. Ta europejska organizacja parasolowa skupia się głównie na kwestiach związanych z UE.

6.3.2 Stowarzyszenie Rolnicze zdecydowanie sprzeciwia się członkostwu w UE, argumentując, że doprowadziłoby ono do utraty na wielką skalę miejsc pracy w rolnictwie oraz miałoby negatywny wpływ na bezpieczeństwo żywności i zapewnienie dostępu do żywności kraju. Główny argument kryjący się za tym rozumowaniem jest taki, że Islandia musiałaby zezwolić na nieograniczony import produktów rolnych z UE, z którymi trudno byłoby konkurować islandzkim rolnikom. Prawo żywnościowe UE gwarantujące bezpieczeństwo żywności⁽³⁾ jest już jednak objęte Porozumieniem EOG i wejdzie w życie pod koniec 2011 r. Podczas wdrażania pakietu przepisów żywnościowych na szczeblu krajowym Stowarzyszeniu Rolniczemu udało się wywalczyć utrzymanie w islandzkim ustawodawstwie zakazu importu świeżego mięsa, mimo że zakaz taki jest zapewne niespójny z celami prawodawstwa UE. Stowarzyszenie Rolnicze jest także zaniepokojone faktem, że na mocy art. 19 Porozumienia EOG Islandia wyraziła zgodę na bezcłowe kontyngenty taryfowe i koncesje na konkretne produkty.

6.3.3 Rolnictwo będzie kluczowym obszarem w trakcie negocjacji akcesyjnych, a Islandia będzie zdecydowanie wspierać produkcję mleczarską, hodowlę owiec i inne tradycyjne metody rolnicze. W utrzymaniu działalności rolniczej na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia i trudnych warunkach klimatycznych mogłyby pomóc krajowe programy pomocy długoterminowej, podobne do programów stosowanych w przypadku regionów UE położonych na północ od 62. równoleżnika.

6.4 Środowisko naturalne

6.4.1 W Islandii działa wiele aktywnych organizacji ekologicznych. Organizacje ekologiczne w UE z reguły z bliska śledzą unijną politykę ochrony środowiska, są aktywne na poziomie europejskim i są członkami organizacji parasolowych. Nie wydaje się to równie ważne dla islandzkich organizacji ekologicznych – choć niektóre z nich w jakiś sposób uczestniczą w organizacjach międzynarodowych.

⁽³⁾ Rozporządzenie ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego (WE) nr 178/2002 i związane z nim dokumenty.

6.4.2 Można to wyjaśnić na kilka możliwych sposobów. Po pierwsze, europejskie grupy interesów z reguły sprzeciwiają się połowom wielorybów, co może oznaczać brak poczucia wspólnoty interesów ze strony islandzkich organizacji ekologicznych z ich europejskimi odpowiednikami. Po drugie, islandzkie organizacje ekologiczne, takie jak Landvernd, skupiają się głównie na problemie erozji gleby i zachowaniu siedlisk przyrodniczych w Islandii, co często pozostaje w opozycji do budowy tam hydroelektrycznych mających na celu zwiększenie produkcji aluminium. Mimo że większość polityki ochrony środowiska UE jest objęta Porozumieniem EOG, nie zawiera ono przepisów dotyczących zachowania siedlisk przyrodniczych. Islandzkie organizacje ekologiczne ucierpiały na braku funduszy i zasobów. Prawdopodobnie dlatego nie były tak aktywne, jak odpowiadające im organizacje europejskie na szczeblu UE, ani nie uczestniczyły dotychczas czynnie w debacie na temat członkostwa w UE. Na przykład organizacja Landvernd nie przyjęła oficjalnego stanowiska w sprawie członkostwa w UE, choć jej ogólna ocena wpływu unijnych przepisów z zakresu ochrony środowiska jest pozytywna. Jest także zainteresowana wyjaśnieniem roli, jaką może odegrać w negocjacjach akcesyjnych, w tym dalszym uczestnictwem w takich programach UE, jak ramy ochrony przyrody.

6.5 Ochrona konsumenta

6.5.1 Islandzkie Stowarzyszenie Konsumentów (NS) to założona w 1953 r. niezależna, pozarządowa organizacja non-profit. Działa ona aktywnie na poziomie europejskim i jest zrzeszona w organizacji parasolowej. Współpracuje już blisko z Europejskim Centrum Konsumentów w Islandii, należącym do Sieci Europejskich Centrów Konsumentów. Islandzkie Stowarzyszenie

Konsumentów (NS) nie wypowiedziało się jednoznacznie za przystąpieniem ani przeciw przystąpieniu Islandii do UE. Utrzymuje jednak od dawna, że Islandia powinna rozważyć aspekty pozytywne i negatywne przystąpienia do UE. Zgromadzenie Ogólne stowarzyszenia postanowiło w 2008 r., że kraj powinien ubiegać się o członkostwo w UE, żeby zidentyfikować rzeczywiste kwestie problematyczne, tak by dyskusja o UE mogła być pozbawiona uprzedzeń i oparta na faktach. W tym samym roku Islandzkie Stowarzyszenie Konsumentów (NS) przygotowało również raport analizujący pozytywne i negatywne aspekty przystąpienia Islandii do UE z punktu widzenia konsumentów. Choć więc NS nie przyjęło zdecydowanego stanowiska czy też polityki opowiadającej się za członkostwem w UE lub występującej przeciw niemu, stowarzyszenie zawsze zachęcało do ubiegania się o przystąpienie do UE; starało się również zachęcać do debaty na ten temat.

6.6 Inne organizacje

6.6.1 Inne ważne organizacje to Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych, Izba Handlowa, należąca do Stowarzyszenia Europejskich Izb Przemysłowo-Handlowych „Eurochambers”, Federacja Handlu i Usług, należąca do Eurocommerce, a także Islandzka Federacja Handlu oraz kilka innych organizacji pozarządowych. Organizacje te do tej pory nie wypowiedziały się oficjalnie na temat członkostwa w UE – prawdopodobnie dopiero wobec poszczególnych obszarów polityki europejskiej zmobilizują się za lub przeciw. Istnieją również specyficzne ugrupowania popierające lub sprzeciwiające się UE, takie jak Evrópusamtökin i Heimssýn.

Bruksela, 9 grudnia 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
