



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.2.2010
KOM(2010) 62 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Kommissionens udtalelse om Islands ansøgning om medlemskab af Den Europæiske
Union**

{SEK(2010) 153}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Kommissionens udtalelse om Islands ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union

A. INDLEDNING

a) Ansøgning om medlemskab

Den 17. juli 2009 indgav Island ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union. Rådet for Den Europæiske Union anmodede derefter Kommissionen om at afgive udtalelse om ansøgningen i medfør af artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Union, som fastslår: *"Enhver europæisk stat, som respekterer de værdier, der er nævnt i artikel 2 og er besluttet på at fremme dem, kan ansøge om at blive medlem af Unionen. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter underrettes om denne ansøgning. Den ansøgende stat retter sin ansøgning til Rådet, som træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet, der udtaler sig med absolut flertal blandt sine medlemmer. De kriterier for medlemskab, som Det Europæiske Råd er nået til enighed om, skal tages i betragtning"*.

Det hedder i artikel 2, at *"Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd"*.

Det Europæiske Råd konkluderede i 1993 i København, at:

Tiltrædelse vil kunne ske, så snart et land er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab og opfylder de økonomiske og politiske betingelser.

Medlemskab kræver:

- - at ansøgerlandet har opnået institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal
- - en fungerende markedsøkonomi samt evne til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen
- - at ansøgerlandet er i stand at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab, herunder er i stand til at tilslutte sig målet om en politisk, økonomisk og monetær union.

Unionens evne til at optage nye medlemmer uden derved at sætte tempoet i den europæiske integration over styr er ligeledes af stor betydning og bør indgå i overvejelserne i såvel Unionens som ansøgerlandenes almindelige interesse.

I december 1995 henviste Det Europæiske Råd i Madrid til behovet for at skabe betingelserne for ansøgerlandenes "gradvise og harmoniske integration navnlig ved hjælp af udvikling af markedsøkonomien, tilpasning af deres administrative apparat og tilvejebringelse af stabile økonomiske og monetære forhold".

I december 2006 udtrykte Det Europæiske Råd enighed om, at "udvidelsesstrategien, som bygger på konsolidering, konditionalitet og kommunikation, sammen med EU's kapacitet til at integrere nye medlemmer udgør grundlaget for en fornyet enighed om udvidelse".

I denne udtalelse analyserer Kommissionen Islands ansøgning på grundlag af landets evne til at opfylde de kriterier, Det Europæiske Råd opstillede i København i 1993. Den metode, der er fulgt ved udarbejdelsen af denne udtalelse, er alt andet lige den samme som i tidligere udtalelser. Kommissionen har analyseret både den nuværende situation og de mellemsigtede perspektiver. I forbindelse med denne udtalelse og uden at foregribe et eventuelt tiltrædelsestidspunkt er mellemlang sigt blevet defineret som en periode på tre år.

I overensstemmelse med den fornyede enighed om udvidelse identificerer denne udtalelse også centrale politikområder, som vil kræve særlig opmærksomhed i tilfælde af Islands tiltrædelse, og der fremlægges foreløbige konsekvensvurderinger for centrale politikker og sektorer. Kommissionen vil fremlægge mere detaljerede konsekvensvurderinger for disse centrale politikområder i en senere fase af førtiltrædelsesprocessen. Endvidere vil Islands tiltrædelsestraktat kræve en teknisk tilpasning af EU-institutionerne i lyset af Lissabontraktaten og anerkendelse af islandsk som et officielt EU-sprog.

Rapporten med den detaljerede analyse, som denne udtalelse er baseret på, offentliggøres som et særskilt dokument (*Analytical Report for the Opinion on the application from Iceland for EU membership*¹).

b) Den seneste udvikling

De sidste to år har været udfordrende for Island. På baggrund af den globale finanskriser brød landets banksystem sammen i oktober 2008 med alvorlige økonomiske og sociale konsekvenser. Krisen førte til en betydelig økonomisk stramning, forårsagede store afsavn for befolkningen og udløste en række politiske hændelser.

I januar 2009 gik statsministeren af, og der blev udskrevet nyvalg. Valget fandt sted i april 2009 og førte til en koalitionsregering bestående af socialdemokraterne og de venstregrønne. I juli 2009 vedtog det islandske parlament regeringens forslag om at ansøge om medlemskab af EU. Offentligheden og de politiske partier i Island er delte i spørgsmålet om EU-medlemskab.

Den 5. januar 2010 afviste den islandske præsident efter en indsamling af underskrifter fra 25 % af vælgerne at underskrive en lov om tilbagebetaling af et lån på 3,9 mia. EUR til den britiske og nederlandske regering, den såkaldte Icesave-lov², som parlamentet godkendte den

¹ SEK(2010) 153.

² "Icesave"-loven bemyndiger den islandske finansminister til på vegne af statskassen at udstede en statsgaranti på 3,9 mia. EUR for lån ydet af den britiske og den nederlandske regering til Islands indskuds- og investorgarantifond. Formålet med lånene er at tilbagebetale den erstatning, den britiske og den nederlandske stat allerede har ydet de borgere, der var indehavere af opsparingskonti i netbanken Icesave under Landsbanki Íslands hf.

30. december 2009 efter måneders ophedet debat. I medfør af artikel 26 i forfatningen sendes loven til folkeafstemning den 6. marts 2010.

c) Forbindelserne mellem EU og Island

Island blev en uafhængig republik den 17. juni 1944.

Island og Den Europæiske Union har haft et omfattende samarbejde på en række områder i de sidste fyre år.

Island blev medlem af Den Europæiske Frihandelsorganisation i 1970 og har været part i Aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde siden ikrafttrædelsen i 1994. EØS danner rammen om regelmæssige møder mellem Island og EU på politisk niveau, herunder EØS-Rådets halvårlige udenrigsministermøde.

Da Island har deltaget i det indre marked i over 15 år gennem EØS-aftalen, har landet vedtaget en betydelig del af Den Europæiske Unions regelsæt. EFTA-Tilsynsmyndigheden overvåger regelmæssigt Islands resultater i henhold til EØS-aftalen. Island har generelt vist tilfredsstillende resultater med gennemførelsen af landets EØS-forpligtelser. Der er konstateret visse mangler, som skal afhjælpes på et tidligt stadium, bl.a. på områder som finansielle tjenesteydelser, fødevarerikkerhed og fri bevægelighed for kapital, der beskrives i de relevante kapitler i del 3 i den analytiske rapport. På baggrund af finanskrisen har Island påberåbt sig de særlige beskyttelsesforanstaltninger for betalingsbalancen, som er tilladte for lande uden for euroområdet. Disse midlertidige beskyttelsesforanstaltninger - hvoraf nogle blev ophævet i november 2009 - begrænser kapitalstrømmene mellem Island og EU-/EØS-medlemsstater.

Siden 1981 har der været afholdt regelmæssige møder mellem Europa-Parlamentet og udvalget for parlamentsmedlemmer fra EFTA-landene. Efter EØS-aftalens ikrafttrædelse er disse forbindelser blevet institutionaliseret i Det Blandede EØS-Parlamentarikerudvalg. Endvidere afholdes der regelmæssigt bilaterale møder mellem islandske parlamentsmedlemmer og medlemmer af Europa-Parlamentet.

Island har siden 1996 været associeret i udviklingen af Schengen-aftalen³ og anvendt dens bestemmelser siden 2001. Det betyder, at Island har ophævet grænsekontrollen over for andre lande i Schengenområdet. Der anvendes fælles regler og procedurer for visa til kortvarige ophold og kontrol ved de ydre grænser. Island deltager aktivt i samarbejdet mellem og koordineringen af politiets og de retslige myndigheders arbejde i Schengenområdet.

Island er associeret i Dublinforordningen om kriterier og mekanismer for fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning⁴.

Hvad angår handelsforbindelserne, blev Island medlem af GATT i 1968, og er stiftende medlem af Verdenshandelsorganisationen. Ud over medlemskabet af Den Europæiske Frihandelsorganisation (EFTA) og aftalen om Det Europæiske Økonomiske

³ Aftalen om Islands associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne er baseret på Rådets afgørelse 1999/439/EF af 17.5.1999, som blev indgået mellem Island og EU den 18.5.1999. Rådets afgørelse 2000/777/EF af 1.12.2000 omhandler anvendelse af Schengenreglerne på de fem lande i Den Nordiske Pasunion, herunder Island, fra den 25.3.2001.

⁴ Rådets afgørelse 2001/258.

Samarbejdsområde (EØS) har Island indgået frihandelsaftaler - og supplerende bilaterale aftaler om basislandbrugsprodukter – med seksten tredjelande inden for rammerne af EFTA, samt yderligere fire der endnu ikke er trådt i kraft. Endvidere er der indgået en bilateral handelsaftale med EU og en supplerende aftale om basislandbrugsprodukter i relation til EØS-aftalen.

I 2008 stammede over 54 % af Islands import fra EU, og 76 % af landets eksport gik til EU.

Island bidrager til at nedbringe de sociale og økonomiske uligheder i Europa gennem EØS-tilskud⁵. I perioden 2004-2009 ydede Island ca. 29 mio. EUR til projektfinansiering i en række EU-medlemsstater gennem EØS-tilskud.

Efter Islands ansøgning om medlemskab foreslog Kommissionen, at Island blev omfattet af finansiel førtiltrædelsesstøtte under instrumentet for førtiltrædelsesbistand (IPA). En sådan støtte vil fremme institutions- og kapacitetsopbygning og sikre en gnidningsløs gennemførelse af Den Europæiske Unions regelsæt, navnlig på områder, der ikke er omfattet af EØS-aftalen, især gennem instrumentet for teknisk bistand og informationsudveksling (TAIEX).

B. KRITERIER FOR MEDLEMSKAB

1. POLITISKE KRITERIER

Island er et velfungerende demokrati med stærke institutioner. Det er en parlamentarisk republik med rodfastede traditioner for repræsentativt demokrati og magtfordeling. Landets forfatningsmæssige og retlige orden samt de offentlige institutioner er stabile.

Adskillelsen af den udøvende, lovgivende og dømmende magt overholdes. Regeringen er underlagt effektiv parlamentarisk kontrol; ministrene holdes ansvarlige for deres handlinger. De lokale myndigheder fungerer effektivt.

Islands retsvæsen er af høj standard, og retssystemet er veletableret. Retsvæsenets fuldstændige uafhængighed, navnlig hvad angår proceduren for udnævnelser i retsvæsenet, kan imidlertid give anledning til bekymring.

Islands offentlige forvaltning er generelt effektiv og fri for politisk indblanding. Der blev indledt en reform af den offentlige forvaltning i oktober 2009.

Efter finanskrisen er der rejst visse spørgsmål om eventuelle interessekonflikter i Islands offentlige liv, som f.eks. tætte forbindelser mellem den politiske klasse og erhvervslivet, navnlig i lyset af landets lille befolkning og isolerede beliggenhed. Umiddelbart efter krisen blev der oprettet en særlig undersøgelseskommission og en særlig anklagemyndighed, der skal undersøge og retsforfølge påståede kriminelle handlinger i forbindelse med bankkollapset. Undersøgelserne er i gang. På den baggrund er det nødvendigt at styrke mekanismerne til nedbringelse af mulighederne for interessekonflikter.

⁵ "EØS' og Norges tilskud" er Islands, Liechtensteins og Norges bidrag til en bred samhørighedsindsats i Europa. EØS-tilskuddene er bidrag, der finansieres af Island, Liechtenstein og Norge, mens Norges tilskud udelukkende finansieres af Norge.

Island har et omfattende system til sikring af grundlæggende rettigheder, og der er et udbredt samarbejde om internationale mekanismer til beskyttelse af menneskerettigheder.

2. ØKONOMISKE KRITERIER

Island er en lille åben økonomi og har været medlem af EØS siden 1994. Som medlem af EØS er Island godt integreret i EU's økonomi. I 1990'erne og det meste af det sidste årti har landet omstruktureret sin økonomi, væsentligst gennem deregulering og liberalisering. Island er gået fra en økonomi, som væsentligst var baseret på fiskeri, til en mere diversificeret økonomi med en stor og åben finansiel sektor. På grund af de islandske bankers eksponering og et utilstrækkeligt tilsyn med den finansielle sektor kollapsede den islandske banksektor i 2008 som følge af global finansiel uro, hvilket bragte landets økonomi ud i en monetær og finansiel krise, der førte til dyb recession. Regeringen anmodede derefter om bistand hos det internationale samfund, herunder IMF, for at støtte valutaen og genetablere en bæredygtig makroøkonomisk stabilitet. IMF's standby-arrangement på 1,4 mia. EUR fokuserer på valutastabilitet, finanspolitisk konsolidering og omstrukturering af bankerne.

Den økonomiske krises alvor og den deraf følgende politiske situation i Island forsinkede gennemførelsen af IMF's program. Siden sommeren 2009 er der imidlertid opnået bred enighed om de grundlæggende elementer for en genopretning. Myndighederne har truffet omfattende økonomiske stabiliseringsforanstaltninger, der tager sigte på en finanspolitisk konsolidering, stabilisering af valutakursen og omstrukturering af den finansielle sektor. De første positive resultater af disse foranstaltninger er begyndt at vise sig. Island har et forholdsvis stabilt arbejdsmarked med høj erhvervsdeltagelse, en forholdsvis ung erhvervsaktiv befolkning og et godt forvaltet og robust ressourcegrundlag.

Den makroøkonomiske stabilisering er imidlertid endnu ikke afsluttet. Som svar på krisen og som følge af den offentlige sektors overtagelse af de krakkede banker steg det offentlige underskud til 14,4 % af BNP i 2009. I samme år nåede den offentlige bruttogæld op på 130 % af BNP, hvoraf en tredjedel skyldes Icesave's gæld. En finanspolitisk konsolidering er den vigtigste udfordring. Den offentlige og private gæld kræver en omfattende og bæredygtig omstrukturering for at gøre en genopretning mulig. På kort sigt er nogle af de vigtigste udfordringer at afslutte omstruktureringen af den finansielle sektor og sikre en mærkbar forbedring af de institutionelle rammer og praksis for regulering og tilsyn. En yderligere diversificering af økonomien og gennemførelse af en række strukturreformer vil forbedre landets konkurrenceevne.

3. EVNE TIL AT PÅTAGE SIG FORPLIGTELSENE VED MEDLEMSKAB

Islands evne til at påtage sig de detaljerede forpligtelser ved medlemskab er blevet vurderet efter følgende indikatorer:

- Forpligtelserne i henhold til EØS-aftalen
- Tilpasning, gennemførelse og håndhævelse af EU's regelsæt uden for EØS-aftalens rammer.

Generelt har Island vist tilfredsstillende resultater med gennemførelsen af EØS-forpligtelserne.

Ifølge EFTA-Tilsynsmyndigheden er den procentsats af lovgivningen om det indre marked, som var indført i national lovgivning i juli 2009, på samme niveau som gennemsnittet for EU-medlemsstaterne. Det samlede antal overtrædelsesprocedurer⁶ over for Island er faldet mærkbart i de seneste måneder. Tilsynsmyndighedens undersøgelse af den hastelovgivning og de hasteforanstaltninger, Island traf i efterdønningerne af bankkollapset, herunder deres overensstemmelse med EØS-lovgivningen, er stadig i gang.

Island er stort set godt forberedt til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab på de fleste områder, navnlig de områder der er omfattet af EØS.

På følgende områder skal Island gøre en alvorlig indsats for at tilpasse landets lovgivning til EU's regelsæt og/eller gennemføre og håndhæve det effektivt på mellemlang sigt for i rette tid at opfylde tiltrædelseskriterierne: fiskeri, landbrug og udvikling af landdistrikter, miljø, fri bevægelighed for kapital, finansielle tjenesteydelser samt toldunion, beskatning, statistik, fødevarerikkerhed, veterinær- og plantesundhedspolitik, regionalpolitik og koordinering af strukturinstrumenter samt finanskontrol.

C. KONKLUSION OG ANBEFALING

Island er en parlamentarisk republik med rodfæstede traditioner for repræsentativt demokrati. Landets institutioner er effektive og respekterer grænserne for deres kompetence. Islands forfatningsmæssige og retlige orden er stabil. Retsstatsprincippet og overholdelsen af menneskerettigheder er garanteret. De islandske myndigheder skal gøre en yderligere indsats for at styrke retsvæsenets uafhængighed, navnlig hvad angår proceduren for udnævnelser i retsvæsenet. Mekanismerne til forebyggelse af interessekonflikter skal styrkes. Generelt mener Kommissionen, at Island opfylder de politiske kriterier som fastsat af Det Europæiske Råd i København i 1993.

Hvad angår de økonomiske kriterier, kan Island betragtes som en velfungerende markedsøkonomi. Markederne har i høj grad været præget af makroøkonomiske ubalancer og visse strukturelle og reguleringsmæssige svagheder, som blev forværret af den globale økonomiske og finansielle krise. For at takle de eksisterende svagheder kræves der en nøje gennemførelse af de aftalte reformforanstaltninger og politiske tilpasninger. Før krisen viste landet sig i stand til at modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS). På den baggrund skulle Island være i stand til at modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i EU på mellemlang sigt, forudsat at landet hurtigt gennemfører de nødvendige politiske foranstaltninger og strukturreformer.

Island har generelt vist tilfredsstillende resultater med gennemførelsen af sine EØS-forpligtelser og har været medlem af EØS siden 1994. Island er godt forberedt til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab på mellemlang sigt, navnlig på de områder der er omfattet af EØS, og på vejen mod tiltrædelse skal Island opfylde disse forpligtelser. Bestræbelserne på at tilpasse landets lovgivning til Den Europæiske Unions regelsæt og sikre gennemførelse og håndhævelse skal fortsætte. Det er nødvendigt med en stor indsats på områderne fiskeri,

⁶ Sager om manglende overensstemmelse eller fejlagtig gennemførelse af EØS-bestemmelser samt lovgivning, der ikke eller kun delvis er gennemført.

landbrug og udvikling af landdistrikter, miljø, fri bevægelighed for kapital og finansielle tjenesteydelser for at opfylde tiltrædelseskriterierne.

Islands tiltrædelse vil overordnet set få begrænset virkning for Den Europæiske Union og vil ikke påvirke EU's evne til at bevare og styrke sin egen udvikling.

På baggrund af ovenstående anbefaler Kommissionen, at der indledes forhandlinger med Island om tiltrædelse af Den Europæiske Union.