

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 24.2.2010
COM(2010) 62 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN
HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**Advies van de Commissie betreffende het verzoek van IJsland
om toetreding tot de Europese Unie**

{SEC(2010) 153}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Advies van de Commissie betreffende het verzoek van IJsland om toetreding tot de Europese Unie

A. INLEIDING

a) Aanvraag om toetreding

IJsland heeft op 17 juli 2009 het lidmaatschap van de Europese Unie aangevraagd. Op 27 juli heeft de Raad van de Europese Unie de Commissie verzocht haar advies over deze aanvraag in te dienen overeenkomstig de procedure van artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat als volgt luidt: *"Elke Europese Staat die de in artikel 2 bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie. Het Europees Parlement en de nationale parlementen worden van dit verzoek in kennis gesteld. De verzoekende staat richt zijn verzoek tot de Raad, die zich met eenparigheid van stemmen uitspreekt na de Commissie te hebben geraadpleegd en na goedkeuring van het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden. Er wordt rekening gehouden met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding."*

Artikel 2 luidt: *"De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen."*

De Europese Raad bracht in juni 1993 in Kopenhagen de conclusie uit dat:

de toetreding zal plaatsvinden zodra een land in staat is om de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen door te voldoen aan de vereiste economische en politieke voorwaarden.

Het lidmaatschap vereist:

- dat de kandidaat-lidstaat zo ver is gekomen dat het beschikt over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen;
- dat de kandidaat-lidstaat beschikt over een goed functionerende markteconomie alsook over het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden;
- dat de kandidaat-lidstaat in staat is om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, wat mede inhoudt dat het de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire Unie onderschrijft.

Het vermogen van de Unie om nieuwe leden op te nemen, met handhaving van de dynamiek van de Europese integratie, is ook een belangrijke overweging in het algemeen belang van zowel de Unie als de kandidaat-lidstaten.

In december 1995 wees de Europese Raad van Madrid op de noodzaak "om de voorwaarden te scheppen voor een geleidelijke en harmonische integratie van de [kandidaat]landen, met name door de ontwikkeling van de markteconomie, de aanpassing van hun bestuurlijke structuren en het scheppen van een stabiel economisch en monetair klimaat."

In december 2006 verklaarde de Europese Raad eensgezind dat "de op consolidatie, conditionaliteit en communicatie gebaseerde uitbreidingsstrategie, in combinatie met de capaciteit van de EU om nieuwe leden op te nemen, de grondslag vormt voor een nieuwe consensus over uitbreiding."

In dit advies analyseert de Commissie de aanvraag van IJsland aan de hand van het vermogen van het land om te voldoen aan de criteria die de Europese Raad van Kopenhagen in 1993 heeft vastgesteld. De methode voor de opstelling van dit advies is *mutatis mutandis* dezelfde als bij eerdere adviezen is toegepast. De Commissie heeft zowel de huidige situatie als de vooruitzichten op middellange termijn geanalyseerd. Bij de opstelling van dit advies is de middellange termijn gedefinieerd als een periode van drie jaar, zonder op een toetredingsdatum vooruit te lopen.

In overeenstemming met de nieuwe consensus over uitbreiding worden in dit advies ook belangrijke beleidsterreinen omschreven waaraan in het geval van de toetreding van IJsland waarschijnlijk bijzondere aandacht zal moeten worden besteed en worden initiële ramingen van de effecten op belangrijke beleidlijnen en sectoren geformuleerd. De Commissie zal in latere fasen van het pretoetredingsproces meer gedetailleerde effectbeoordelingen op deze cruciale beleidsterreinen uitbrengen. Het verdrag inzake de toetreding van IJsland zou ook een technische aanpassing van de EU-instellingen in het licht van het Verdrag van Lissabon inhouden, en IJslands zou als officiële taal van de EU worden erkend.

Het verslag met de gedetailleerde analyse waarop het advies is gebaseerd, wordt afzonderlijk gepubliceerd (*Analytical Report for the Opinion on the application from Iceland for EU membership*¹).

b) Recente ontwikkelingen

De afgelopen twee jaar waren een moeilijke periode voor IJsland. In het kader van de wereldwijde financiële crisis is het IJslandse bankstelsel in oktober 2008 ingestort, wat ernstige economische en sociale gevolgen met zich heeft meegebracht. De crisis heeft een sterke economische teruggang veroorzaakt, tot zware sociale problemen voor de bevolking geleid en een reeks politieke ontwikkelingen op gang gebracht.

In januari 2009 heeft de premier ontslag genomen, waarna vroegtijdige parlementsverkiezingen werden aangekondigd. In april 2009 vonden algemene verkiezingen plaats, die leidden tot een coalitieregering van de sociaaldemocratische alliantie en links-groen. In juli 2009 heeft het IJslandse parlement op voorstel van de regering een gunstig advies uitgebracht over een aanvraag voor toetreding tot de EU. De publieke opinie en de politieke partijen in IJsland zijn verdeeld over het EU-lidmaatschap.

¹ SEC(2010) 153.

Op 5 januari 2010 heeft de IJslandse president in aansluiting op een petitie die door 25% van de kiezers was ondertekend, geweigerd zijn handtekening te zetten onder de wet tot vaststelling van de regelingen voor de terugbetaling van een lening van 3,9 miljard euro aan de regeringen van het Verenigd Koninkrijk en Nederland, de zogenoemde Icesave-wet². Die wet is na maanden van felle debatten op 30 december 2009 door het parlement goedgekeurd. Overeenkomstig artikel 26 van de grondwet zal op 6 maart 2010 een referendum over de wet plaatsvinden.

c) **Betrekkingen tussen de EU en IJsland**

IJsland is op 17 juni 1944 een onafhankelijke republiek geworden.

IJsland en de Europese Unie hebben in de afgelopen 40 jaar uitgebreid samengewerkt op een groot aantal terreinen.

IJsland is in 1970 lid geworden van de Europese Vrijhandelsassociatie en is partij bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER) sinds die in 1994 in werking is getreden. De EER biedt een kader voor regelmatige bijeenkomsten tussen IJsland en de EU op politiek niveau, met inbegrip van de halfjaarlijkse vergadering van de Raad van ministers van Buitenlandse Zaken van de EER.

IJsland neemt via de EER-Overeenkomst al meer dan vijftien jaar deel aan de interne markt en heeft dus een aanzienlijk deel van de EU-wetgeving aangenomen. De toezichthoudende autoriteit van de EVA toetst regelmatig de prestaties van IJsland krachtens de EER-Overeenkomst. In het algemeen heeft IJsland zijn verplichtingen op grond van de EER op bevredigende wijze nagekomen. Er zijn een aantal tekortkomingen geconstateerd die op korte termijn moeten worden weggewerkt, met name op gebieden zoals financiële diensten, voedselveiligheid en het vrije kapitaalverkeer. Die aspecten worden beschreven in de desbetreffende hoofdstukken van deel 3 van het analyseverslag. In het licht van de financiële crisis heeft IJsland de uitzonderlijke maatregelen ter vrijwaring van de betalingsbalans ingeroepen die voor landen buiten de eurozone zijn toegestaan. Deze tijdelijke vrijwaringsmaatregelen, die in november 2009 gedeeltelijk werden opgeheven, beperken de kapitaalstromen tussen IJsland en leden van de EU en de EER.

Sinds 1981 vinden regelmatig bijeenkomsten plaats tussen het Europees Parlement en het Comité van parlementsleden van de EVA-landen. Sedert de inwerkingtreding van de EER-Overeenkomst zijn deze betrekkingen geïnstitutionaliseerd binnen het gemengd parlementair comité van de EER. Bovendien vinden regelmatig bilaterale bijeenkomsten plaats van IJslandse parlementsleden en leden van het Europees Parlement.

IJsland is sinds 1996 betrokken bij de ontwikkeling van de Schengen-akkoorden³ en past de akkoorden toe sinds 2001. Dit betekent dat IJsland zijn grenscontroles met andere landen van

² Krachtens de "Icesave-wet" is de IJslandse minister van Financiën gemachtigd om namens de nationale schatkist een staatsgarantie uit te geven voor de leningen van 3,9 miljard euro die de regeringen van het VK en Nederland aan het IJslandse garantiefonds voor spaarders en investeerders hebben toegekend. Het doel van de leningen is de Britse en de Nederlandse regering te vergoeden voor de compensatie die zij al hebben verleend aan hun burgers met een onlinespaarrekening bij de afdeling Icesave van Landsbanki Íslands hf.

³ De overeenkomst betreffende de wijze waarop IJsland bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengen-acquis wordt betrokken, die is vastgesteld bij Besluit 1999/439/EG van de Raad van 17 mei 1999, is op 18 mei 1999 door IJsland en de EU ondertekend. Besluit 2000/777/EG

de Schengenruimte heeft afgeschaft. Er worden gemeenschappelijke regels en procedures toegepast betreffende visa voor korte verblijven en controles aan de buitengrenzen. IJsland neemt deel aan de uitgebreide samenwerking en coördinatie tussen politie en justitie in de Schengenruimte.

IJsland is betrokken bij de uitvoering van de Dublin-verordening, waarbij criteria en mechanismen voor de afhandeling van asielaanvragen zijn vastgesteld⁴.

Wat de handelsbetrekkingen betreft, is IJsland in 1968 toegetreden tot GATT. Het is ook een stichtend lid van de Wereldhandelsorganisatie. IJsland is niet alleen lid van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) en de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER), maar heeft ook met zestien derde landen vrijhandelsovereenkomsten in het kader van de EVA gesloten alsook aanvullende bilaterale overeenkomsten over agrarische basisproducten. Voorts wachten nog vier overeenkomsten op inwerkingtreding. Voorts heeft het land een bilaterale handelsovereenkomst met de EU gesloten, samen met een aanvullende overeenkomst betreffende agrarische basisproducten die verband houden met de EER-Overeenkomst.

In 2008 was meer dan 54% van de IJslandse invoer afkomstig uit de EU en ging 76% van de uitvoer naar de EU.

Via de EER-subsidies draagt IJsland ook bij tot het verminderen van de sociale en economische verschillen in Europa⁵. Over de periode 2004-2009 heeft IJsland via EER-subsidies circa 29 miljoen euro aan projectsteun in een aantal EU-lidstaten verstrekt.

Na de toetredingsaanvraag van IJsland heeft de Commissie voorgesteld IJsland toe te voegen aan de lijst van begunstigden van financiële pretoetredingssteun uit hoofde van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA). Die steun zou gaan naar institutionele en capaciteitsopbouw om de vlotte tenuitvoerlegging van het acquis mogelijk te maken, met name op gebieden die niet onder de EER vallen, in hoofdzaak via mechanismen zoals het instrument voor technische bijstand en informatie-uitwisseling (TAIEX) en twinning.

B. CRITERIA VOOR LIDMAATSCHAP

1. POLITIEKE CRITERIA

IJsland is een goed functionerende democratie met sterke instellingen. Het is een parlementaire republiek met een diepgewortelde traditie van representatieve democratie en scheiding der machten. De grondwettelijke en juridische orde en de regeringsinstellingen van het land zijn stabiel.

van de Raad van 1 december 2000 voorziet in de toepassing van de regelingen van het Schengen-*acquis* op de vijf landen van de Noordse paspoortunie, met inbegrip van IJsland, met ingang van 25 maart 2001.

⁴ Besluit 2001/258/EG van de Raad.

⁵ De subsidies van de EER en Noorwegen zijn de bijdrage van IJsland, Liechtenstein en Noorwegen tot de ruimere Europese cohesiemaatregelen. De EER-subsidies worden gezamenlijk door IJsland, Liechtenstein en Noorwegen gefinancierd, terwijl de subsidies van Noorwegen door dat land alleen worden verstrekt.

De scheiding der machten tussen de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht wordt geëerbiedigd. De regering wordt daadwerkelijk door het parlement gecontroleerd en de ministers zijn verantwoordingsplichtig. De gemeentelijke overheden functioneren goed.

De justitie in IJsland functioneert op een hoog niveau en het rechtsstelsel is stevig gevestigd. De daadwerkelijke onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat en in het bijzonder de procedure voor rechterlijke benoemingen geven evenwel aanleiding tot bezorgdheid.

De overheidsdiensten in IJsland zijn in het algemeen efficiënt en vrij van politieke inmenging. In oktober 2009 is een proces voor de hervorming van de overheidsdiensten opgestart.

Na de financiële crisis zijn een aantal vragen gerezen in verband met mogelijke belangenconflicten in het openbare leven in IJsland, zoals het bestaan van nauwe banden tussen de politieke klasse en het bedrijfsleven, vooral gezien het lage bevolkingsaantal van het land en de afgelegen ligging. Onmiddellijk na de crisis zijn een speciale onderzoekscommissie en een speciale aanklager benoemd om mogelijke strafbare feiten in verband met de instorting van het banksysteem te onderzoeken en te vervolgen. Er is een onderzoek aan de gang. Tegen deze achtergrond zijn sterkere mechanismen nodig om de mogelijkheid van belangenvermenging te beperken.

IJsland heeft een alomvattend systeem voor de bescherming van de fundamentele rechten en werkt nauw samen met internationale mechanismen voor de bescherming van de mensenrechten.

2. ECONOMISCHE CRITERIA

IJsland is een kleine, open economie en is sinds 1994 lid van de EER. Als lid van de EER is IJsland goed geïntegreerd in de economie van de EU. In de jaren negentig en tijdens de afgelopen tien jaar heeft het zijn economie geherstructureerd, hoofdzakelijk door deregulering en liberalisering. IJsland is van een hoofdzakelijk op de visserij gebaseerde economie overgeschakeld op meer diversificatie en een brede en open financiële sector. Als gevolg van het volume van door IJslandse banken verstrekte leningen en het gebrek aan adequaat toezicht op de financiële sector in het kader van de financiële onrust wereldwijd is de IJslandse banksector in 2008 ingestort, waardoor de economie in een monetaire en financiële crisis is beland die tot een diepe recessie heeft geleid. De regering verzocht vervolgens de internationale gemeenschap, met inbegrip van het IMF, de munt te ondersteunen en duurzame macro-economische stabiliteit te helpen herstellen. De stand-by-overeenkomst met het IMF voor een bedrag van 1,4 miljard euro is geconcentreerd op monetaire stabiliteit, begrotingsconsolidatie en herstructurering van het bankwezen.

Door de ernst van de economische crisis en de daaruit voortvloeiende politieke situatie in IJsland is de uitvoering van het IMF-programma vertraagd. Sinds de zomer van 2009 is echter een brede consensus over de basisbeginselen van het herstel bereikt. De autoriteiten hebben belangrijke maatregelen voor economische stabilisatie genomen die zijn gericht op begrotingsconsolidatie, stabilisatie van de wisselkoers en herstructurering van de financiële sector. De eerste positieve resultaten van deze maatregelen beginnen zichtbaar te worden. IJsland heeft een relatief flexibele arbeidsmarkt met hoge participatiecijfers, een vrij jonge beroepsbevolking en goed beheerde en solide hulpbronnen.

De macro-economische stabilisatie is echter nog niet voltooid. Als gevolg van de crisis en van de overname van de failliet verklaarde banken door de overheid is het overheidstekort in 2009 gestegen tot 14,4% van het bbp. In datzelfde jaar is de bruto-overheidsschuld opgelopen tot 130% van het bbp, waarvan een derde voor rekening van de Icesave-schulden komt. Begrotingsconsolidatie blijft een cruciale taak. Om het herstel mogelijk te maken zal een diepgaande en duurzame herschikking van de openbare en particuliere schulden noodzakelijk zijn. De voltooiing van de herstructurering van de financiële sector en de substantiële verbetering van institutionele regelgeving, controle en praktijken maken deel uit van de cruciale uitdagingen die op korte termijn moeten worden aangegaan. Verdere diversificatie van de economie en de uitvoering van een aantal structurele hervormingen zullen het concurrentievermogen van het land verbeteren.

3. VERMOGEN OM DE VERPLICHTINGEN VAN HET LIDMAATSCHAP NA TE KOMEN

Het vermogen van IJsland om de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen is beoordeeld aan de hand van onderstaande indicatoren:

- de verplichtingen krachtens de EER-Overeenkomst,
- de mate van aanpassing, uitvoering en handhaving van het acquis los van de EER-Overeenkomst.

In het algemeen voldoet IJsland naar behoren aan zijn verplichtingen op grond van de EER-Overeenkomst.

Volgens de toezichhoudende autoriteit van de EVA komt het percentage van de wetgeving betreffende de interne markt die volgens de vereisten in juli 2009 in de nationale wetgeving was overgenomen, overeen met het gemiddelde percentage voor de EU-lidstaten. Het totale aantal inbreukprocedures⁶ tegen IJsland is in de afgelopen maanden sterk gedaald. De toezichhoudende autoriteit van de EVA is bezig met een onderzoek naar de noodwetgeving en de maatregelen die IJsland in de nasleep van de instorting van het bankwezen heeft genomen. Daarbij wordt ook de verenigbaarheid met de EER-wetgeving bekeken.

IJsland is in het algemeen goed voorbereid om de verplichtingen van het EU-lidmaatschap op zich te nemen op de meeste terreinen, in het bijzonder die welke onder de EER vallen.

Op de gebieden visserij, landbouw en plattelandsontwikkeling, milieu, vrij kapitaalverkeer, financiële diensten, douane-unie, belastingen, statistiek, voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitaire voorschriften, regionaal beleid en coördinatie van structuurinstrumenten alsook financiële controle zal IJsland ernstige inspanningen moeten leveren om zijn wetgeving aan te passen aan de EU-wetgeving en/of te zorgen voor daadwerkelijke uitvoering en handhaving op middellange termijn, teneinde tijdig aan de toetredingscriteria te voldoen.

⁶ Wegens gebrek aan overeenstemming met of onjuiste toepassing van EER-bepalingen alsook het niet of onvolledig omzetten van wetgeving.

C. CONCLUSIE EN AANBEVELING

IJsland is een parlementaire republiek met een diepgewortelde traditie van representatieve democratie. Het land heeft doeltreffende instellingen en eerbiedigt de grenzen van hun bevoegdheden. De grondwettelijke en juridische orde is stabiel. De rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten zijn gewaarborgd. De IJslandse autoriteiten moeten verdere inspanningen leveren om de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat te versterken, vooral in verband met de procedure voor rechterlijke benoemingen. De mechanismen voor de preventie van belangenconflicten moeten worden versterkt. De algemene conclusie van de Commissie is dat het land voldoet aan de politieke criteria die de Europese Raad van Kopenhagen in 1993 heeft vastgesteld.

Wat de economische criteria betreft, kan IJsland worden beschouwd als een goed functionerende markteconomie. De marktwerking heeft ernstig te lijden gehad onder macro-economische problemen en bepaalde tekortkomingen op structureel en regelgevingsgebied, die nog zijn verergerd door de economische en financiële wereldcrisis. Om de bestaande zwakke punten weg te werken moeten overeengekomen hervormingsmaatregelen en beleidsaanpassingen strikt worden uitgevoerd. Voor de crisis heeft het land bewezen dat het de concurrentiedruk en de marktkrachten in de Europese Economische Ruimte (EER) het hoofd kon bieden. Rekening houdend daarmee zou IJsland in staat moeten zijn op middellange termijn de concurrentiedruk en de marktkrachten in de Unie aan te kunnen, op voorwaarde dat het snel de nodige beleidsmaatregelen en structurele hervormingen uitvoert.

Het land heeft in het algemeen op bevredigende wijze voldaan aan zijn verplichtingen op grond van de EER, waarvan het sinds 1994 lid is. IJsland is goed voorbereid om op middellange termijn de verplichtingen van het EU-lidmaatschap na te komen, vooral op de gebieden die onder de EER vallen, en het land moet op zijn weg naar de toetreding deze verplichtingen blijven nakomen. Er moet verder werk worden gemaakt van maatregelen om de wetgeving in overeenstemming met het acquis te brengen en te zorgen voor tenuitvoerlegging en handhaving. Om aan de toetredingscriteria te voldoen zal nog heel wat werk moeten worden verzet, met name op het gebied van visserij, landbouw en plattelandsontwikkeling, milieu, vrij kapitaalverkeer en financiële diensten.

De algemene impact van de toetreding van IJsland op de Europese Unie zou beperkt blijven en het vermogen van de Unie om haar ontwikkeling in stand te houden en te verdiepen zou niet worden aangetast.

In het licht van deze overwegingen beveelt de Commissie aan onderhandelingen voor de toetreding van IJsland tot de Europese Unie te openen.