

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 24. Februar 2010
KOM(2010) 62

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**Stellungnahme der Kommission zum Antrag Islands auf Beitritt zur Europäischen
Union**

{SEK(2010) 153}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Stellungnahme der Kommission zum Antrag Islands auf Beitritt zur Europäischen Union

A. EINLEITUNG

a) Beitrittsantrag

Island stellte am 17. Juli 2009 einen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union. Am 27. Juli forderte der Rat der Europäischen Union die Kommission gemäß dem Verfahren des Artikels 49 des Vertrags über die Europäische Union auf, zu diesem Beitrittsantrag Stellung zu nehmen. In diesem Artikel heißt es: „*Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über diesen Antrag unterrichtet. Der antragstellende Staat richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt. Die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien werden berücksichtigt.*“

Artikel 2 lautet: „*Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die einer Minderheit angehören. Die Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemein, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.*“

Der Europäische Rat kam auf seiner Tagung vom Juni 1993 in Kopenhagen zu dem Schluss, dass

der Beitritt erfolgen kann, sobald ein Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen.

Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat

- eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben,
- über eine funktionsfähige Marktwirtschaft verfügen und dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standhalten können und
- in der Lage sein, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu Eigen zu machen.

Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar.

Im Dezember 1995 hob der Europäische Rat auf seiner Tagung von Madrid die Notwendigkeit hervor, „die Voraussetzungen für eine schrittweise und harmonische Integration dieser Länder zu schaffen, und zwar insbesondere durch die Entwicklung der Marktwirtschaft, die Anpassung der Verwaltungsstrukturen dieser Länder und die Schaffung stabiler wirtschaftlicher und monetärer Rahmenbedingungen.“

Im Dezember 2006 kam der Europäische Rat überein, „dass die auf Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation gestützte Erweiterungsstrategie, verbunden mit der Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, die Grundlage für einen erneuerten Konsens über die Erweiterung bildet.“

In dieser Stellungnahme prüft die Kommission den Beitrittsantrag Islands auf der Grundlage der Fähigkeit des Landes, die vom Europäischen Rat von Kopenhagen im Jahr 1993 aufgestellten Kriterien zu erfüllen. Dabei wendet sie *mutatis mutandis* dieselbe Methodik an wie bei früheren Stellungnahmen. Die Kommission hat sowohl die gegenwärtige Lage als auch die mittelfristigen Aussichten analysiert. Für die Zwecke dieser Stellungnahme und ohne Vorwegnahme des tatsächlichen Beitrittstermins wurde als mittelfristige Perspektive ein Zeitraum von drei Jahren zugrunde gelegt.

Im Einklang mit dem erneuerten Konsens über die Erweiterung nennt diese Stellungnahme auch die wichtigsten Politikbereiche, die im Falle eines Beitritts Islands voraussichtlich besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, und liefert erste Folgenabschätzungen für einschlägige Bereiche. Die Kommission wird in späteren Phasen des Heranführungsprozesses detailliertere Folgenabschätzungen für die betreffenden Politikbereiche vorlegen. Außerdem würde der Beitrittsvertrag mit Island technische Anpassungen bei den EU-Organen im Einklang mit dem Vertrag von Lissabon sowie die Anerkennung des Isländischen als Amtssprache der EU erfordern.

Der Bericht mit der ausführlichen Analyse, auf die sich die Stellungnahme stützt, wird gesondert veröffentlicht (*Analysebericht zur Stellungnahme zum Antrag Islands auf Beitritt zur Europäischen Union*¹).

b) Jüngste Entwicklungen

In den letzten beiden Jahren sah sich Island vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Infolge der weltweiten Finanzkrise brach das Bankensystem des Landes im Oktober 2008 zusammen - mit gravierenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen. Die Krise führte zu einem Konjunkturereinbruch, verlangte der Bevölkerung große Opfer ab und hatte schwerwiegende politische Konsequenzen.

Im Januar 2009 trat der Premierminister zurück. Aus den anschließenden vorgezogenen Parlamentswahlen im April 2009 ging eine Koalitionsregierung aus der Sozialdemokratischen Allianz und der Links-Grünen Bewegung hervor. Im Juli 2009 stimmte das Parlament auf Vorschlag der Regierung dafür, einen Antrag auf Beitritt zur EU zu stellen. Die öffentliche Meinung und die politischen Parteien in Island sind in der Frage des EU-Beitritts gespalten.

¹ SEK(2010) 153.

Am 5. Januar 2010 verweigerte der Staatspräsident nach Vorlage einer von 25 % der Wahlberechtigten unterzeichneten Petition die Ausfertigung des sogenannten Icesave-Gesetzes², das die Rückzahlung von 3,9 Mrd. EUR an die Regierungen des Vereinigten Königreichs und der Niederlande vorsieht und vom Parlament am 30. Dezember 2009 nach monatelangen hitzigen Auseinandersetzungen verabschiedet worden war. Gemäß Artikel 26 der Verfassung wurde inzwischen ein Referendum über dieses Gesetz für den 6. März 2010 angesetzt.

c) **Die Beziehungen zwischen der EU und Island**

Island wurde am 17. Juni 1944 zu einer unabhängigen Republik.

Seit vierzig Jahren arbeiten Island und die Europäische Union in einer Vielzahl von Bereichen eng zusammen.

Island trat 1970 der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) bei und ist Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) seit dessen Inkrafttreten im Jahr 1994. Der EWR bildet einen Rahmen für regelmäßige Treffen zwischen Island und der Europäischen Union auf politischer Ebene. Dazu zählt die halbjährliche Tagung des EWR-Rates der Außenminister.

Durch seine Beteiligung am Binnenmarkt seit über 15 Jahren im Rahmen des EWR-Abkommens hat Island einen erheblichen Anteil des EU-Rechts übernommen. Die EFTA-Überwachungsbehörde überwacht regelmäßig die Leistung Islands im Rahmen des EWR-Abkommens. Insgesamt kann Island eine zufriedenstellende Bilanz im Hinblick auf die Erfüllung seiner mit dem EWR verbundenen Verpflichtungen vorweisen. Allerdings wurden einige in einem frühen Stadium anzugehende Defizite (vor allem in Bereichen wie Finanzdienstleistungen, Lebensmittelsicherheit und freier Kapitalverkehr) festgestellt, auf die in den entsprechenden Kapiteln von Teil 3 des Analyseberichts näher eingegangen wird. In der Finanzkrise machte Island als nicht zur Eurozone gehörendes Land von seinem Recht Gebrauch, außerordentliche Maßnahmen zum Schutz der Zahlungsbilanz zu treffen. Mit diesen vorübergehenden Schutzmaßnahmen, von denen einige im November 2009 wieder aufgehoben wurden, wurde der Kapitalverkehr zwischen Island und den EU-/EWR-Mitgliedstaaten eingeschränkt.

Ab 1981 fanden auch regelmäßige Treffen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ausschuss der Parlamentsmitglieder aus den EFTA-Staaten statt. Mit dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens wurden diese Kontakte durch die Einrichtung des Gemeinsamen Parlamentarischen EWR-Ausschusses institutionalisiert. Darüber hinaus finden regelmäßige bilaterale Treffen zwischen isländischen Abgeordneten und Mitgliedern des Europäischen Parlaments statt.

² Das Icesave-Gesetz ermächtigt den isländischen Finanzminister, im Namen des Schatzamtes eine staatliche Garantie für die Kredite in Höhe von 3,9 Mrd. EUR zu übernehmen, die die Regierungen des Vereinigten Königreichs und der Niederlande dem isländischen Einlagensicherungsfonds gewährt haben. Durch diese Kredite sollen der britischen und der niederländischen Regierung die Beträge erstattet werden, die sie bereits als Entschädigungsleistungen an ihre Bürger mit Sparkonten bei der Internettochter Icesave der Landsbanki Íslands hf. ausbezahlt haben.

Island ist seit 1996 an der Entwicklung der Schengener Übereinkommen beteiligt³ und wendet die Bestimmungen seit 2001 an. So hat Island die Grenzkontrollen gegenüber anderen Ländern des Schengen-Raums abgeschafft. Gemeinsame Regeln und Verfahren gelten für Kurzzeitvisa und die Kontrolle der Außengrenzen. Innerhalb des Schengen-Raums beteiligt sich Island an der intensiven Zusammenarbeit und Koordinierung der Polizei- und Justizbehörden.

Island beteiligt sich ferner an der Umsetzung der „Dublin-Verordnung“, in der Kriterien und Mechanismen für die Prüfung von Asylanträgen festgelegt sind⁴.

Was die Handelsbeziehungen betrifft, so trat Island 1968 dem GATT bei und ist Gründungsmitglied der Welthandelsorganisation (WTO). Neben seiner Mitgliedschaft in der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und seiner Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) hat Island im Rahmen der EFTA mit 20 Drittländern Freihandelsabkommen - samt ergänzenden bilateralen Abkommen über landwirtschaftliche Grunderzeugnisse - abgeschlossen, von denen 16 inzwischen in Kraft sind. Zudem hat Island mit der EU ein bilaterales Handelsabkommen und ein ergänzendes Abkommen über landwirtschaftliche Grunderzeugnisse im Rahmen des EWR-Abkommens abgeschlossen.

2008 entfielen 54 % der Einfuhren und 76 % der Ausfuhren Islands auf die EU.

Im Rahmen der EWR-Zuschüsse trägt Island zur Verringerung der sozialen und wirtschaftlichen Disparitäten in Europa bei⁵. In den Jahren 2004 bis 2009 hat Island rund 29 Mio. EUR für die Finanzierung von Projekten in EU-Mitgliedstaaten durch EWR-Zuschüsse bereitgestellt.

Im Anschluss an den Beitrittsantrag Islands schlug die Kommission vor, Island in den Kreis der Länder aufzunehmen, die im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) unterstützt werden. Diese Unterstützung, die vor allem über das Instrument für technische Hilfe und Informationsaustausch (TAIEX) und Verwaltungspartnerschaften (Twinning) bereitgestellt werden soll, würde den weiteren Institutionen- und Kapazitätsaufbau erleichtern und damit zur reibungslosen Umsetzung des Besitzstands insbesondere in Bereichen beitragen, die nicht unter das EWR-Abkommen fallen.

B. BEITRITTSKRITERIEN

1. POLITISCHE KRITERIEN

Island ist ein gut funktionierender demokratischer Staat mit leistungsfähigen Institutionen. Diese parlamentarische Republik besitzt eine tief verwurzelte Tradition von repräsentativer

³ Das Übereinkommen über die Assoziierung Islands bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands wurde auf der Grundlage des Beschlusses 1999/439/EG des Rates vom 17. Mai 1999 am 18. Mai 1999 von Island und der EU unterzeichnet. Der Beschluss 2000/777/EG des Rates vom 1. Dezember 2000 sieht die Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf die fünf Länder der Nordischen Passunion, einschließlich Islands, ab dem 25. März 2001 vor.

⁴ Beschluss 2001/258/EG des Rates.

⁵ Die Zuschüsse des EWR und Norwegens stellen den Beitrag Islands, Liechtensteins und Norwegens zu den Bemühungen um eine stärkere Kohäsion in Europa dar. Die EWR-Zuschüsse werden von Island, Liechtenstein und Norwegen gemeinsam finanziert, während die Zuschüsse Norwegens von Norwegen allein finanziert werden.

Demokratie und Gewaltenteilung. Die Verfassungs- und Rechtsordnung sowie die Staatsorgane des Landes zeichnen sich durch Stabilität aus.

Die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative wird gewahrt. Die Regierung unterliegt einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle; die Minister sind dem Parlament für ihr Amtshandeln verantwortlich. Das Land verfügt über eine effiziente Kommunalverwaltung.

Die isländischen Gerichte weisen einen hohen Standard auf und das Justizwesen ist fest etabliert. In Bezug auf die tatsächliche Unabhängigkeit der Gerichte gibt jedoch vor allem das Verfahren zur Ernennung von Richtern Anlass zur Sorge.

Die öffentliche Verwaltung ist im Allgemeinen leistungsfähig und frei von politischer Einflussnahme. Eine Reform der öffentlichen Verwaltung wurde im Oktober 2009 eingeleitet.

Die Finanzkrise hat Fragen über mögliche Interessenskonflikte im öffentlichen Leben des Landes aufgeworfen. Sie betreffen u. a. die engen Verbindungen zwischen Politik und Wirtschaft in einem bevölkerungsarmen, geografisch isolierten Land. Gleich nach Ausbruch der Finanzkrise wurde eine Sonderermittlungskommission eingesetzt und ein Sonderstaatsanwalt ernannt, die für die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit dem Bankenzusammenbruch zuständig sind. Die Ermittlungen sind mittlerweile angelaufen. Vor diesem Hintergrund müssen die Mechanismen zur Verringerung von Interessenskonflikten gegebenenfalls gestärkt werden.

Island verfügt über ein umfassendes System zum Schutz der Grundrechte und es besteht eine enge Kooperation mit internationalen Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte.

2. WIRTSCHAFTLICHE KRITERIEN

Island ist ein kleines Land mit einer offenen Volkswirtschaft. Seit 1994 gehört es dem EWR an. Als EWR-Mitglied ist Island bereits gut in die Wirtschaft der EU integriert. In den neunziger Jahren und während des größten Teils des vergangenen Jahrzehnts vollzog das Land eine Umstrukturierung seiner Volkswirtschaft, vor allem durch Deregulierung und Liberalisierung. Dadurch schaffte das Land den Übergang von einer weitgehend auf Fischerei gestützten Wirtschaft zu einer stärker diversifizierten Wirtschaft mit einem großen, offenen Finanzsektor. Im Zuge der globalen Finanzmarkturbulenzen brach der stark exponierte und unzureichend überwachte isländische Bankensektor 2008 zusammen, wodurch eine Währungs- und Finanzkrise ausgelöst und die Wirtschaft in eine tiefe Rezession gestürzt wurde. Die Regierung bat daraufhin die internationale Gemeinschaft, u. a. den IWF, um Hilfe bei der Stützung der Währung und der Rückkehr zu langfristiger makroökonomischer Stabilität. Die IWF-Bereitschaftskreditvereinbarung über 1,4 Mrd. EUR zielt auf Währungsstabilität, Haushaltskonsolidierung und Umstrukturierungen im Bankensektor.

Wegen der schweren Wirtschaftskrise und der daraus resultierenden politischen Situation in Island verzögerte sich die Umsetzung des IWF-Programms. Im Sommer 2009 wurde jedoch ein breiter Konsens über die Grundlagen für den Aufschwung erzielt. Die Regierung leitete umfangreiche Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft ein, die auf die Konsolidierung des Haushalts, die Stabilisierung des Wechselkurses und die Umstrukturierung des Finanzsektors abzielen. Die Maßnahmen beginnen, erste Früchte zu zeigen. Island verfügt

über einen relativ flexiblen Arbeitsmarkt mit einer hohen Erwerbsbeteiligung, einer relativ jungen Erwerbsbevölkerung und einer gut verwalteten, soliden Ressourcenbasis.

Jedoch ist die makroökonomische Stabilisierung noch nicht abgeschlossen. Infolge der Krise und der Verstaatlichung der insolventen Banken stieg das Haushaltsdefizit 2009 auf 14,4 % des BIP. Im selben Jahr kletterte die Bruttostaatsverschuldung auf 130 % des BIP. Ein Drittel davon war auf die Icesave-Schulden zurückzuführen. Die Haushaltskonsolidierung ist weiterhin eine vordringliche Aufgabe. Die öffentlichen wie auch die privaten Schulden müssen einer weitreichenden und nachhaltigen Umstrukturierung unterzogen werden, um eine Erholung zu ermöglichen. Die Vollendung der Umstrukturierung des Finanzsektors und die erhebliche Verbesserung des institutionellen Rahmens und der Verfahren für Regulierung und Aufsicht gehören zu den großen Herausforderungen, die bald angegangen werden müssen. Durch die weitere Diversifizierung der Wirtschaft und die Durchführung einer Reihe von Strukturreformen würde sich die Wettbewerbsfähigkeit des Landes verbessern.

3. FÄHIGKEIT ZUR ERFÜLLUNG DER AUS DER MITGLIEDSCHAFT ERWACHSENDEN VERPFLICHTUNGEN

Die Fähigkeit Islands, die einzelnen aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen, wurde an folgenden Indikatoren gemessen:

- Verpflichtungen im Rahmen des EWR-Abkommens
- Grad der Übernahme, Anwendung und Durchsetzung des Besitzstands außerhalb des EWR-Abkommens

Insgesamt kann Island eine zufriedenstellende Bilanz im Hinblick auf die Erfüllung seiner mit dem EWR verbundenen Verpflichtungen vorweisen.

Nach Angaben der EFTA-Überwachungsbehörde liegt der prozentuale Anteil der in innerstaatliches Recht übernommenen Binnenmarktvorschriften, die bis Juli 2009 umzusetzen waren, auf demselben Niveau wie der Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten. Die Gesamtzahl der Vertragsverletzungsverfahren⁶ gegen Island ist in den letzten Monaten erheblich zurückgegangen. Die ESA prüft derzeit das Notstandsgesetz und die Maßnahmen, die Island infolge des Zusammenbruchs der Banken erlassen hat, unter anderem auf ihre Vereinbarkeit mit dem EWR-Recht.

Insgesamt ist Island in den meisten Bereichen, vor allem in denjenigen, die unter den EWR fallen, gut auf die Erfüllung der aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen vorbereitet.

In folgenden Bereichen muss Island erhebliche Anstrengungen unternehmen, um mittelfristig seine Rechtsvorschriften an den Besitzstand anzugleichen und/oder sie wirksam anzuwenden und durchzusetzen, damit es die Beitrittskriterien zu gegebener Zeit erfüllt: Fischerei, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Umwelt, freier Kapitalverkehr, Finanzdienstleistungen, Zollunion, Steuern, Statistik, Lebensmittelsicherheit, Tier- und

⁶ In Fällen, in denen keine Übereinstimmung mit den EWR-Vorschriften hergestellt wird bzw. diese nicht ordnungsgemäß angewandt werden oder in denen die Vorschriften gar nicht oder nur teilweise in innerstaatliches Recht umgesetzt werden.

Pflanzengesundheit, Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente sowie Finanzkontrolle.

C. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNG

Island ist eine parlamentarische Republik mit einer tief verwurzelten Tradition von repräsentativer Demokratie. Die Staatsorgane funktionieren gut und achten die Grenzen ihrer Zuständigkeiten. Die isländische Verfassungs- und Rechtsordnung zeichnet sich durch Stabilität aus. Die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte sind gewährleistet. Die isländischen Behörden müssen noch mehr Anstrengungen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz unternehmen, insbesondere was das Verfahren zur Ernennung von Richtern betrifft. Die Mechanismen zur Vermeidung von Interessenskonflikten müssen ausgebaut werden. Nach Auffassung der Kommission erfüllt das Land insgesamt die politischen Kriterien, die 1993 vom Europäischen Rat in Kopenhagen festgelegt wurden.

Was die wirtschaftlichen Kriterien betrifft, so kann Island als eine funktionierende Marktwirtschaft angesehen werden. Das Funktionieren der Märkte wurde durch makroökonomische Ungleichgewichte und bestimmte Struktur- und Regulierungsschwächen – verschärft durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise – erheblich beeinträchtigt. Zur Beseitigung der vorhandenen Schwächen müssen die vereinbarten Reformmaßnahmen und politischen Anpassungen rigoros durchgeführt werden. Vor der Krise hat das Land seine Fähigkeit unter Beweis gestellt, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) standzuhalten. Daher dürfte Island mittelfristig auch in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten, sofern es die erforderlichen politischen Maßnahmen und Strukturreformen rasch umsetzt.

Insgesamt kann Island eine zufriedenstellende Bilanz im Hinblick auf die Erfüllung seiner mit dem EWR verbundenen Verpflichtungen vorweisen, dem es seit 1994 angehört. Mittelfristig ist Island gut auf die Erfüllung der aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen vorbereitet, vor allem in denjenigen Bereichen, die unter den EWR fallen. Auf dem Weg zum Beitritt muss Island diese Verpflichtungen weiterhin erfüllen. Die Anstrengungen zur Angleichung der Rechtsvorschriften an den Besitzstand und zur Gewährleistung ihrer Anwendung und Durchsetzung müssen fortgesetzt werden. Erhebliche Anstrengungen sind insbesondere in den Bereichen Fischerei, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Umwelt, freier Kapitalverkehr und Finanzdienstleistungen erforderlich, damit die Beitrittskriterien erfüllt werden.

Der Beitritt Islands hätte auf die Europäische Union insgesamt nur begrenzte Auswirkungen und würde nicht die Fähigkeit der Union beeinträchtigen, ihre eigene Entwicklung fortzusetzen und zu vertiefen.

Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt die Kommission, die Verhandlungen mit Island über den Beitritt zur Europäischen Union zu eröffnen.