



BIULETYN

Nr 102 (1078), 3 października 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Stosunki Islandii z Unią Europejską: potrzeba partnerstwa

David Payne, Lidia Puka

Wbrew powszechnej opinii decyzja Islandii z sierpnia 2013 r. o zawieszeniu negocjacji w sprawie jej członkostwa w UE nie osłabia wiarygodności polityki rozszerzenia. Islandia, tak jak Norwegia i Szwajcaria, jest ściśle związana z Unią, a negocjacje członkowskie rozpoczęła ze względu na chęć ustabilizowania gospodarki. Cel ten w dużej mierze osiągnięto, a proces negocjacji pozwolił na zmianę stosunków dwustronnych. Niemniej decyzja Islandii pokazuje słabość UE w ochronie jej strategicznych interesów. Unia powinna zatem starać się wypełnić tę lukę, wzmacniając relacje dwustronne i tworząc partnerstwo polityczne z Islandią w sektorze rybołówstwa oraz w Arktyce.

Stosunki UE i Islandii są dziś zdominowane przez niepewności i napięcia. Decyzja centroprawicowego rządu Islandii z 22 sierpnia o rozwiązaniu krajowego komitetu negocjacyjnego położyła kres negocjacom członkowskim, *de facto* zawieszonym od stycznia 2013 r. Pomimo przedwyborczych obietnic rząd koalicyjny Partii Postępu i Partii Niepodległości postanowił nie przeprowadzać referendum w tej sprawie, nie czekając na wyniki zapowiadanego na jesień raportu oceniającego negocjacje i sytuację wewnętrzną w UE. Jest to również odpowiedź na apel Komisji Europejskiej, która w lipcu domagała się, aby nowy rząd islandzki podjął bezzwłocznie decyzję co do dalszych negocjacji.

Priorytety Islandii podczas negocjacji. Jako członek Europejskiego Obszaru Gospodarczego od 1994 r., Islandia stanowi część unijnego jednolitego rynku, od 2001 r. jest ponadto stroną układu z Schengen, a także uczestniczy w Partnerstwach Wymiaru Północnego i w formatach współpracy w regionie Morza Bałtyckiego. Te związki z Unią Europejską nie były jednak wystarczająco silne, aby ustabilizować islandzką gospodarkę w trakcie kryzysu. W czasie niewypłacalności Islandii w 2008 r. oraz podczas późniejszych negocjacji z Międzynarodowym Funduszem Walutowym islandzki bank centralny wskazywał, że stabilizacji waluty sprzyjałoby przyjęcie euro, a tym samym dostęp do mechanizmów pomocy strefy euro. Socjaldemokraci, obejmując władzę w 2009 r., przyjęli akcesję Islandii do UE jako element programu rządowego.

Jednocześnie wniosek Islandii o członkostwo w Unii Europejskiej, motywowany koniecznością ekonomiczną, spotkał się z silnym sprzeciwem w kraju. Badania opinii publicznej pokazują, że Islandczycy obawiają się utraty suwerenności lub tożsamości – nic dziwnego, skoro cała ludność Islandii to zaledwie ćwierć populacji Brukseli. Co więcej, oprócz krótkiego okresu na początku 2008 r. poparcie społeczne dla akcesji Islandii do UE nigdy nie przekroczyło progu 50%, a w sierpniu 2012 r. wyniosło 25% (Eurobarometr). Wyrazem tych nastrojów było niskie poparcie (8,25%) dla partii Jasna Przyszłość – która opowiadała się za członkostwem i za przyjęciem euro przez Islandię – wynikające nie tylko z braku politycznej dojrzałości partii.

Szczególną grupę opozycyjną wobec akcesji tworzy islandzkie lobby rybackie, twierdzące, że członkostwo w UE pozbawiłoby kraj kontroli nad jego zasobami połowowymi. Sektor ten odgrywa ważną rolę w produkcji i eksporcie Islandii. W 2012 r. ryby i produkty rybne stanowiły 40% islandzkiego eksportu. Źródłem niepokoju środowiska są najnowsze przepisy unijne, których celem jest ograniczenie nadmiernych połowów, a których implementacja mogłaby doprowadzić do zmniejszenia kwot.

Utrzymująca się niestabilność fiskalna Islandii. Jak na ironię, wsparcie UE dla Islandii, które pomogło państwu wrócić na ścieżkę wzrostu, jednocześnie osłabiło bezpośrednią zachętę ekonomiczną leżącą u podstaw akcesji

Islandii do UE. Przykładowo jednym z celów przeznaczenia 29 mln euro z tytułu „Pomocy w zakresie transformacji ustrojowej i ustanawiania instytucji państwowych” był rozwój usług finansowych Islandii na rzecz wzmocnienia krajowego systemu finansowego i zminimalizowania ryzyka przyszłych kryzysów finansowych czy upadłości banków. Proces stabilizacji finansów państwa nie został jednak zakończony. Choć Islandia niedawno osiągnęła wzrost płac realnych, unormowała wzrost inflacji i zmniejszyła deficyt budżetowy, to dalsza poprawa gospodarki zależy od przyszłości kontroli przepływów walutowych, powodzenia zapowiadanej polityki częściowego umorzenia kredytów hipotecznych i kwot połowowych. Stan gospodarczy państwa jest bowiem nadal daleki od perfekcji.

Zniesienie kontroli przepływów walutowych w praktyce oznacza zniesienie ograniczeń inwestycyjnych utrzymujących pieniądze wewnątrz kraju, jak również potencjalne obniżenie konkurencyjności islandzkiego eksportu. Nie zostanie to dobrze przyjęte przez rynki. Od czasu, gdy partie rządzące złożyły przedwyborcze obietnice odejścia od polityki oszczędności i zmniejszenia zadłużenia hipotecznego, zagraniczne środowiska ekonomistów zalecały ostrożność. W lipcu br. agencja ratingowa Standard & Poor's opublikowała ostrzeżenie w związku z rządowymi planami redukcji islandzkich hipotek o ok. 20%, obniżając ocenę gospodarczą kraju ze stabilnej na negatywną. Jeśli rząd zdecyduje się jednocześnie na umorzenie hipotek i zniesienie kontroli przepływów walutowych, może to spowodować ucieczkę kapitału.

Istotną rolę w ożywieniu gospodarczym Islandii odegrał sektor rybołówstwa i przetwórstwa ryb – w 2012 r. stanowił on 11,3% PKB, wobec poziomu 7% sprzed kryzysu. Jest to głównie wynikiem jednostronnej decyzji Islandii o podwyższeniu kwot połowowych. Zwiększenie kwot było możliwe ze względu na spowodowane wzrostem temperatury duże migracje ryb na północ, z wyłącznych stref ekonomicznych UE i Norwegii do Islandii i na Wyspy Owcze. Toczący się między wszystkimi stronami „spór o makrele” ma szerszy wymiar, związany z zarządzaniem kwotami „migrujących zasobów naturalnych”. Jeśli ryby zostaną uznane za „turystów”, a nie za „mieszkańców” wyłącznej strefy ekonomicznej Islandii, Norwegii i kraje UE będą mogły dochodzić od Islandii odszkodowania.

Priorytety UE w negocjacjach członkowskich Islandii. Wstrzymanie negocjacji członkowskich przez Islandię osłabia wpływ UE na rozwój dalekiej północy. W ciągu ostatnich trzech lat znaczenie Arktyki w zakresie zasobów, handlu, bezpieczeństwa i ochrony środowiska bardzo wzrosło, czego wyrazem jest zwiększone zainteresowanie regionem wielu wschodzących potęg. W razie przystąpienia Islandii do UE Unia uzyskałaby nie tylko szerszy dostęp do zasobów kraju, lecz także połowę miejsc dla swoich członków w Radzie Arktycznej – organizacji dążącej obecnie do tego, by stać się główną platformą zarządzania w kwestiach arktycznych. Nie jest to bez znaczenia, rośnie bowiem zainteresowanie Chin Islandią: w kwietniu oba kraje podpisały umowę o wolnym handlu, a chińscy giganci zawiązują spółki z islandzkimi firmami energetycznymi – China National Offshore Oil Corporation z Eykon Energy, a Sinopec z Orka Energy. Co więcej, nowy budynek ambasady Chin w Reykjavíku może pomieścić do 500 członków personelu, a chiński magnat, Huang Nubo, jest zainteresowany nabyciem ziemi w północnej części kraju. Wcześniej w tym roku status stałego obserwatora w Radzie Arktycznej przyznano Chinom, Indiom, Japonii i Singapurowi, ale nie UE.

Inny obszar zainteresowań to zasoby ryb, które w ostatnich latach stały się w Europie problemem. Chociaż w raporcie z lipca stwierdzono, że Europa w 2011 r. wróciła do zrównoważonego poziomu połowów, to zarówno weryfikacja tej tezy, jak i sukces unijnej wspólnej polityki rybołówstwa pozostają kontrowersyjne. W 2011 r. sektor rybołówstwa UE sprzedał 4 600 000 ton produktów morza – w tym czasie Islandia sprzedała 672 000 ton. Islandia jest stroną trzecią w ramach unijnej polityki rybołówstwa, ale dopiero pełne członkostwo w UE i dostęp do islandzkich zasobów zabezpieczyłyby europejski przemysł rybacki, którego roczne połowy systematycznie spadają od początku wieku.

Wnioski i rekomendacje. Wzajemne interesy stron okazały się niewystarczające, aby doprowadzić do członkostwa Islandii w UE, niemniej negocjacje wpłynęły na zmianę stosunków bilateralnych. Od 2009 r. zamknięto 11 rozdziałów akcesyjnych, a otwarto kolejnych 16. Wspomogło to stabilizację islandzkiej gospodarki. Państwo dołączyło również do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w charakterze obserwatora. Mimo to w sprawach najbardziej kontrowersyjnych – jak rybołówstwo, rolnictwo, swobodny przepływ kapitału, swoboda przedsiębiorczości czy usługi – nie wypracowano nawet stanowiska negocjacyjnego. Są to jednocześnie te obszary, w których zainteresowanie Islandii członkostwem w UE jest najmniejsze.

Dopóki gospodarka Islandii będzie odnotowywać wzrost, a rząd – wypełniać przedwyborcze obietnice zmniejszenia zadłużenia gospodarstw domowych, Islandczycy będą mieli niewielką motywację, aby przystąpić do UE. Niemniej przed rządzącą koalicją centroprawicową stoi wyzwanie w postaci przywrócenia pełnej stabilności finansowej, której powodzenie zależy od kontroli kapitału i rozwoju przemysłu rybnego. Poprawa gospodarki przez wzmocnienie współpracy islandzko-chińskiej jest jeszcze daleka, ze względu na znaczną przewagę stosunków gospodarczych z UE, a także sprzeciw społeczeństwa islandzkiego wobec większej chińskiej obecności w kraju. Jednak przy niewielkich oznakach wzrostu gospodarek unijnych i niepewności co do finansów Islandii, zmiana relacji Islandii i UE nie jest jeszcze kompletna.

W rezultacie Unia, chcąc osiągnąć cele w Arktyce, powinna nadać obecnej, pragmatycznej współpracy bardziej polityczny wymiar, np. przez intensyfikację kontaktów dyplomatycznych. Polska, jako stały obserwator w Radzie Arktycznej, może występować jako mediator. Warto byłoby również rozwinąć relacje oparte na realizacji projektów w ramach istniejących już kanałów współpracy między UE a Islandią, takich jak Partnerstwa Wymiaru Północnego czy Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego.