



EUROPEJSKI OBSZAR GOSPODARCZY (EOG), SZWAJCARIA I KRAJE PÓŁNOCY

Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) powstał w 1994 r. w celu rozszerzenia przepisów UE dotyczących jej rynku wewnętrznego na państwa będące członkami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Członkami EOG są Norwegia, Islandia i Liechtenstein. Szwajcaria jest członkiem EFTA, ale nie przystąpiła do EOG. UE i jej partnerów w ramach EOG (Norwegię i Islandię) łączą też różnego rodzaju strategie polityczne na rzecz wymiaru północnego i fora, które skupiają się na tym szybko ewoluującym obszarze Europy i całym regionie Arktyki.

PODSTAWA PRAWNA

Dla EOG: art. 217 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (układy o stowarzyszeniu).

Dla Szwajcarii: umowa ubezpieczeniowa z 1989 r., umowy dwustronne I z 1999 r., umowy dwustronne II z 2004 r.

EOG

A. Cele

Celem Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) jest rozszerzenie rynku wewnętrznego UE na państwa należące do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Państwa te nie chcą przystąpić do UE lub jeszcze do niej nie przystąpiły. Z chwilą, gdy państwa stowarzyszone w EOG zgodziły się na przyjęcie prawodawstwa UE dotyczącego rynku wewnętrznego, stało się ono częścią ich ustawodawstwa. Wdrażanie i egzekwowanie przepisów nadzorują specjalne organy EFTA oraz Wspólny Komitet Parlamentarny.

B. Kontekst

W 1992 r. członkowie EFTA, wówczas w liczbie siedmiu państw, wynegocjowali umowę pozwalającą im uczestniczyć w ambitnym projekcie dotyczącym rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej zainicjowanym w 1985 r. i sfinalizowanym z końcem 1992 r. Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) zostało podpisane w dniu 2 maja 1992 r. i weszło w życie z dniem 1 stycznia 1994 r.

Jednak już wkrótce liczba członków EFTA/EOG się zmniejszyła: Szwajcaria postanowiła nie ratyfikować porozumienia w następstwie negatywnego wyniku referendum w tej sprawie, a Austria, Finlandia i Szwecja przystąpiły w 1995 r. do Unii Europejskiej. W EOG pozostały tylko Islandia, Norwegia i Liechtenstein. Dziesięć nowych państw członkowskich, które przystąpiły do UE w dniu 1 maja 2004 r., automatycznie stało się członkami EOG, podobnie jak Bułgaria i Rumunia po przystąpieniu do UE w 2007 r. oraz Chorwacja w 2013 r.

W czerwcu 2009 r. także Islandia złożyła wniosek o członkostwo w UE, które miało być sposobem na wyjście ze światowego kryzysu gospodarczego w 2008 r. Rada zaakceptowała

wniosek Islandii w dniu 17 czerwca 2010 r., a negocjacje rozpoczęły się w czerwcu 2011 r. Jednak po wyborach parlamentarnych, które odbyły się w kwietniu 2013 r., nowa koalicja centroprawicowa Partii Niepodległości i Partii Postępu po objęciu władzy w maju 2013 r. wstrzymała negocjacje. W marcu 2015 r. rząd koalicyjny stwierdził w piśmie skierowanym do Rady Unii Europejskiej, że „Islandia nie powinna być brana pod uwagę jako kraj ubiegający się o członkostwo w UE”. Choć oficjalnie rząd nie wycofał wniosku o członkostwo, prezydencja Rady UE uwzględniła pismo i w Radzie oraz Komisji wprowadzono pewne praktyczne dostosowania. W związku z tym UE nie traktuje obecnie Islandii jako państwa kandydującego.

Kiedy Zjednoczone Królestwo wystąpi z UE, opuści ono też EOG. Jeżeli zechce pozostać w obrębie rynku wewnętrznego, może zdecydować się na ponowne przystąpienie do EFTA i na członkostwo w EOG za pośrednictwem EFTA. Uznaje się jednak, że wariant ten jest mało prawdopodobny, ponieważ Zjednoczone Królestwo musiałoby wówczas zaakceptować prawodawstwo UE, płatności na rzecz Unii i jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

C. Zakres EOG

Zakres Porozumienia EOG wykracza poza postanowienia tradycyjnej umowy o wolnym handlu, ponieważ rozszerza on wszystkie prawa i obowiązki rynku wewnętrznego UE na państwa EFTA (z wyjątkiem Szwajcarii). EOG obejmuje cztery swobody rynku wewnętrznego (swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału) oraz związane z nimi obszary polityki (konkurencyjność, transport, energia oraz współpraca gospodarcza i walutowa). Umowa ta obejmuje horyzontalne strategie polityczne, ściśle związane z czterema swobodami: politykę społeczną (w tym bezpieczeństwo i higienę pracy, prawo pracy oraz równe traktowanie kobiet i mężczyzn); politykę dotyczącą ochrony konsumenta, środowiska, statystyk i prawa spółek, a także szereg pobocznych strategii politycznych, takich jak te związane z badaniami i rozwojem technologicznym, które nie są oparte na dorobku prawnym UE ani na prawnie wiążących aktach, lecz są wdrażane w ramach współpracy.

D. Ograniczenia EOG

Porozumienie EOG nie ustanawia wiążących przepisów we wszystkich sektorach rynku wewnętrznego ani w ramach innych polityk regulowanych na mocy traktatów UE. Jego wiążące postanowienia nie dotyczą w szczególności:

- wspólnej polityki rolnej ani wspólnej polityki rybołówstwa (mimo że umowa zawiera postanowienia dotyczące produktów rolnictwa i rybołówstwa);
- unii celnej;
- wspólnej polityki handlowej;
- wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (mimo że wszystkie państwa EFTA wchodzą w skład strefy Schengen), ani
- unii gospodarczej i walutowej (UGW).

E. Instytucje i mechanizmy EOG

1. Włączanie prawodawstwa UE do Porozumienia EOG

Nowe akty prawne UE dotyczące rynku wewnętrznego są analizowane przez Wspólny Komitet EOG złożony z przedstawicieli UE i przedstawicieli trzech państw EFTA/EOG. Na swoich comiesięcznych posiedzeniach organ ten decyduje, które przepisy – i szerzej, które akty UE (działania, programy itp.) – należy włączyć do Porozumienia EOG. Formalne

włączenie prawodawstwa odbywa się poprzez dopisanie odnośnych aktów do listy protokołów i załączników do Porozumienia EOG. W ten sposób do Porozumienia EOG włączono już kilka tysięcy aktów prawnych. Posiedzenia Rady EOG, w skład której wchodzi przedstawiciele Rady UE i ministrowie spraw zagranicznych państw EFTA/EOG, odbywają się przynajmniej dwa razy do roku w celu przygotowania wskazówek politycznych dla Wspólnego Komitetu EOG.

2. Transpozycja

Gdy akt prawny zostanie już włączony do Porozumienia EOG, musi on zostać przeniesiony do ustawodawstwa krajowego państw EFTA/EOG (jeżeli jest to wymagane na mocy ich przepisów krajowych). Może to wymagać zwykłej decyzji rządu lub zgody parlamentu. Transpozycja jest działaniem formalnym i na jej etapie możliwe są wyłącznie techniczne dostosowania aktów prawnych. Określone przepisy stanowią, że państwa EFTA powinny być zaangażowane w proces przygotowywania aktów prawnych UE.

3. Monitorowanie

Po zakończeniu procesu rozszerzania prawodawstwa w zakresie rynku wewnętrznego na państwa EFTA/EOG monitorowaniem jego transpozycji i stosowania zajmuje się Urząd Nadzoru EFTA i Trybunał EFTA. Urząd Nadzoru EFTA prowadzi tabelę wyników rynku wewnętrznego i śledzi wdrażanie przepisów przez państwa EOG.

4. Rola parlamentów

Zarówno Parlament Europejski, jak i parlamenty państw EFTA/EOG są ściśle zaangażowane w monitorowanie Porozumienia EOG. Artykuł 95 porozumienia ustanawia Wspólny Komitet Parlamentarny EOG, którego posiedzenia odbywają się dwa razy do roku. Parlament Europejski i parlamenty państw EOG goszczą na zmianę ten komitet, którego przewodnictwo zmienia się co roku i przypada raz jednemu z posłów do PE, a raz posłowi z jednego z państw EOG. Każda delegacja składa się z 12 członków. Parlamentarzyści ze Szwajcarskiego Zgromadzenia Federalnego uczestniczą w posiedzeniach w roli obserwatorów. Całe prawodawstwo UE mające zastosowanie do EOG podlega kontroli Wspólnego Komitetu Parlamentarnego EOG, którego członkowie mają prawo zadawać pytania pisemne i ustne przedstawicielom Rady EOG i Wspólnego Komitetu EOG oraz wyrażać swoje poglądy w sprawozdaniach lub rezolucjach. Ta sama procedura ma zastosowanie w przypadku kontroli wdrażania przepisów.

SZWAJCARIA

Jako członek EFTA Szwajcaria wzięła udział w negocjacjach w sprawie Porozumienia EOG i podpisała je w dniu 2 maja 1992 r. Niedługo potem, 22 maja 1992 r., rząd Szwajcarii złożył wniosek o przystąpienie do UE. Jednakże po tym, jak w referendum przeprowadzonym w dniu 6 grudnia 1992 r. społeczeństwo wypowiedziało się przeciwko zaangażowaniu w EOG, Szwajcarska Rada Federalna zrezygnowała z ubiegania się o członkostwo w UE i EOG. Od tego czasu Szwajcaria rozwija stosunki z UE w drodze umów dwustronnych, aby zapewnić sobie integrację gospodarczą z UE. Inicjatywa antyimigracyjna z lutego 2014 r. doprowadziła do pogorszenia wzajemnych relacji, a jej skutki podważyły zasady swobodnego przepływu i jednolitego rynku będące podstawą tych stosunków. W dniu 16 grudnia 2016 r. parlament szwajcarski przyjął ustawę o cudzoziemcach wprowadzającą w życie wynik referendum z 2014 r. w sposób, który ogranicza jej wpływ, co utorowało drogę do ponownej normalizacji stosunków między UE a Szwajcarią. Zgodnie z nowymi przepisami obywatele szwajcarscy są traktowani priorytetowo przy zatrudnianiu w sektorach o ponadprzeciętnie wysokiej stopie bezrobocia. UE uznała zmiany do ustawy o cudzoziemcach za krok we właściwym kierunku

i stwierdziła, że umożliwiają wprowadzenie aktu w życie w sposób, który nie ogranicza praw obywateli UE wynikających z umowy o swobodnym przepływie osób.

Spotkanie prezydent Szwajcarii Doris Leuthard z przewodniczącym Komisji Jeanem-Claudem Junckerem w dniu 6 kwietnia 2017 r. w Brukseli zaowocowało pozytywną dynamiką i wznowieniem prac nad szeregiem bieżących kwestii. Zaktualizowano niektóre umowy dwustronne, w tym umowę o wzajemnym uznawaniu. W listopadzie 2017 r. UE i Szwajcaria podpisały nową umowę w sprawie połączenia ich systemów handlu uprawnieniami do emisji (ETS), a Szwajcaria wszczęła wewnętrzną procedurę dotyczącą jej nowego wkładu finansowego na rzecz zmniejszenia różnic gospodarczych i społecznych w niektórych państwach członkowskich. Pod koniec 2017 r. Komisja przyjęła decyzję wykonawczą (UE) 2017/2441 uznającą systemy obrotu w Szwajcarii za kwalifikujące się do przestrzegania obowiązku obrotu w odniesieniu do akcji ustanowionej w nowej dyrektywie (MiFID II) i w nowym rozporządzeniu (MiFIR) w sprawie rynków instrumentów finansowych, które weszły w życie z dniem 3 stycznia 2018 r. Jednak równowaga finansowa przyznano tylko na jeden rok i jej przedłużenie będzie zależało od postępów w negocjacjach w sprawie porozumienia instytucjonalnego. Choć decyzja ta doprowadziła do pewnego napięcia stosunków między UE i Szwajcarią, może ona też zapewnić długo oczekiwane ożywienie negocjacji instytucjonalnych rozpoczętych wiosną 2014 r. UE i Szwajcaria podpisały ponad 120 umów dwustronnych, m.in. umowę o wolnym handlu w 1972 r. i dwa duże pakiety sektorowych umów dwustronnych, które z chwilą ich podpisania dostosowały pokaźną część prawa szwajcarskiego do prawa UE. Pierwszy pakiet umów sektorowych (zwany „pakietem dwustronnym I”) podpisano w 1999 r., a w życie wszedł on w 2002 r. Te siedem umów obejmuje zagadnienia swobodnego przepływu i wzajemnego otwarcia rynków^[1]. Kolejny pakiet umów sektorowych („pakiet dwustronny II”) podpisano w 2004 r. i wprowadzano stopniowo w życie w latach 2005-2009. Umowy te dotyczą zasadniczo zacieśnienia współpracy gospodarczej oraz rozszerzenia współpracy w dziedzinie azylu i swobodnego przepływu w strefie Schengen^[2].

Umowy zacieśniły wprawdzie stosunki gospodarcze, ale stworzyły również złożoną i czasami niespójną sieć zobowiązań, których nie jest łatwo dotrzymać. Umowy dwustronne są regularnie aktualizowane. W odróżnieniu od Porozumienia EOG umowy dwustronne ze Szwajcarią mają charakter statyczny, ponieważ nie istnieją odpowiednie mechanizmy umożliwiające dostosowywanie umów do zmieniającego się prawa UE, nie ma też mechanizmów kontroli ani skutecznego rozstrzygnięcia sporów. W celu zaradzenia tym brakom w dniu 22 maja 2014 r. rozpoczęto negocjacje UE-Szwajcaria na temat ramowego porozumienia instytucjonalnego. Negocjacje mają na celu rozwiązanie problemów wynikających ze zmiennego charakteru dorobku prawnego UE w dziedzinie rynku wewnętrznego oraz wprowadzenie mechanizmu rozstrzygnięcia sporów do obecnych dwustronnych ram traktatowych. Negocjacje w sprawie ram instytucjonalnych mają zasadnicze znaczenie, ponieważ Rada UE stoi twardo na stanowisku, by nie umożliwiać Szwajcarii dalszego dostępu do jednolitego rynku (np. w odniesieniu do energii elektrycznej) bez tej umowy ramowej oraz ponieważ od postępów w tych negocjacjach będzie zależało wcześniej wspomniane przedłużenie równowagi finansowej MiFID II / MiFIR.

[1]Wspomnianych siedem umów dotyczy swobodnego przemieszczania się osób, transportu lotniczego, transportu lądowego, handlu produktami rolnymi, technicznych przeszkód w handlu, zamówień publicznych i współpracy badawczej.

[2]Umowy te dotyczą udziału Szwajcarii w dorobku Schengen i Dublin, umów w sprawie opodatkowania oszczędności, przetworzonych produktów rolnych, statystyk i zwalczania nadużyć finansowych, udziału w unijnym programie MEDIA i Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska oraz wkładu finansowego Szwajcarii w spójność gospodarczą i społeczną w nowych państwach członkowskich UE.

STRATEGIE POLITYCZNE NA RZECZ PÓLNOCY

UE jest aktywnie zaangażowana w różnego rodzaju strategie polityczne i fora skupiające się na szybko ewoluującym północnym obszarze Europy i całym regionie Arktyki, uczestnicząc w szczególności w następujących inicjatywach:

- „Wymiar północny”, który od 2007 r. jest instrumentem wspólnej polityki UE, Rosji, Norwegii i Islandii. Polityka ta uzupełnia dialog UE-Rosja i doprowadziła do owocnych partnerstw sektorowych na rzecz współpracy w regionie Morza Bałtyckiego i Morza Barentsa. W ramach wymiaru północnego powstał organ parlamentarny – Forum Parlamentarne Wymiaru Północnego – którego członkiem-założycielem jest Parlament Europejski;
- Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB), powstała w 1992 r. z inicjatywy UE i państw nadbrzeżnych w następstwie rozpadu ZSRR. Wszystkie państwa będące członkami RPMB uczestniczą w Konferencji Parlamentarnej Morza Bałtyckiego, której członkiem jest też Parlament Europejski;
- współpraca w regionie Morza Barentsa obejmuje północne regiony Finlandii, Norwegii i Szwecji oraz północno-zachodnie regiony Rosji. Współpracę tę koordynują Rada Regionu Morza Barentsa na szczeblu niższym niż krajowy, Euro-arktyczna Rada Morza Barentsa (której członkiem jest UE) na szczeblu międzypaństwowym, a także konferencja parlamentarna (której członkiem jest Parlament Europejski);
- sprawy okołobiegunowe i arktyczne: podstawą polityki UE wobec Arktyki są komunikaty Komisji/ESDZ (z 2008, 2012 i 2016 r.), konkluzje Rady (z 2009, 2014 i 2016 r.) oraz rezolucje Parlamentu Europejskiego (z 2011 i 2014 r.). W dniu 16 marca 2017 r. została przyjęta nowa rezolucja Parlamentu Europejskiego pt. „Zintegrowana polityka UE wobec Arktyki”. W 2013 r. Rada Arktyczna przyznała UE prawo uczestniczenia w jej posiedzeniach. Nadal nie podjęła jednak decyzji w sprawie wniosku UE o przyznanie jej statusu formalnego obserwatora. Parlament Europejski jest członkiem Konferencji Parlamentarzystów Regionu Arktycznego;
- udział Parlamentu Europejskiego w dorocznych sesjach Rady Nordyckiej, na które jest regularnie zapraszany. Oprócz tego delegacje Parlamentu Europejskiego i Rady Zachodnionordyckiej (w skład której wchodzi parlamentarzyści z Wysp Owczych, Grenlandii i Islandii) spotykają się raz w roku.

Krzysztof Bartczak / Fernando Garcés de los Fayos
10/2018