



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 94 (1667), 23 lipca 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

„Europa, która chroni” – prezydencja Austrii w Radzie UE

Łukasz Ogrodnik

Priorytetem Austrii podczas rozpoczętej 1 lipca prezydencji w Radzie UE jest bezpieczeństwo. Kwestii tej podporządkowane są główne punkty programu prezydencji: migracja, cyfryzacja oraz integracja Bałkanów Zachodnich z UE. Chociaż w sferze polityki migracyjnej podejście austriackie jest zbliżone do polskiego, pozostają różnice dotyczące wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021–2027, polityki energetycznej i egzekwowania przez Komisję Europejską zasady praworządności.

Prezydencja ze skrajną prawicą w tle. Prezydencja Austrii przypada na okres rządów koalicji chadeckiej Austriackiej Partii Ludowej (ÖVP) i skrajnie prawicowej Austriackiej Partii Wolności (FPÖ). W 2000 r., kiedy rządziła analogiczna koalicja, państwa członkowskie UE nałożyły na Austrię sankcje. Tym razem rząd ÖVP–FPÖ sprawuje prezydencję, która ma węższe kompetencje niż w czasach przewodnictwa Austrii w latach 1998 i 2006, a sama FPÖ od tamtej pory nieznanie przesunęła się w stronę politycznego centrum.

Ton polityce europejskiej Austrii nadaje kanclerz, przewodniczący ÖVP i minister spraw zagranicznych w latach 2013–2017 Sebastian Kurz, choć obecnie szefową dyplomacji jest wskazana przez FPÖ Karin Kneissl. Dzieje się tak m.in. przez stopniowe wprowadzanie zmian instytucjonalnych, w ramach których w styczniu br. nadzór nad sekretariatem wykonawczym odpowiedzialnym za organizację prezydencji został przeniesiony z Ministerstwa Spraw Zagranicznych do Urzędu Kanclerskiego. Zmiany te przyczyniły się do ograniczenia wpływu FPÖ na politykę europejską Austrii. Politycy tej partii, m.in. dzięki objęciu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w rządzie Kurza, będą starali się jednak oddziaływać na politykę migracyjną UE.

Pomysł Austrii na UE. Priorytety prezydencji Austria realizuje pod hasłem „Europa, która chroni”. Bezpieczeństwo, które zdominowało ubiegłoroczną kampanię wyborczą, stało się głównym punktem programu prezydencji. W centrum Austria stawia temat migracji, co wynika m.in. z położenia na tzw. szlaku bałkańskim i doświadczeń z 2015 r., kiedy liczba wniosków o azyl przekroczyła 88 tys. i była najwyższa w UE w przeliczeniu na mieszkańca. Według Kurza konieczne są zabezpieczenie zewnętrznych granic UE (co rząd Austrii postrzega również jako ochronę obszaru Schengen), zwiększenie liczby funkcjonariuszy Fronteksu (do 10 tys.) i poszerzenie jego mandatu, utworzenie wzorem Australii ośrodków recepcyjnych dla uchodźców w państwach poza UE oraz walka z przemytnikami ludzi. Austriackie władze krytycznie odnoszą się do skuteczności obowiązkowych kwot azylantów. Migracji będzie poświęcone główne wydarzenie prezydencji – nieformalny szczyt Rady Europejskiej, planowany na 20 września br. w Salzburgu. Dodatkowo Kurz postuluje zorganizowanie szczytu UE z państwami Afryki, a kwestie migracji mogłyby być jednym z jego tematów.

Austria wiąże z bezpieczeństwem również kolejne priorytety prezydencji: cyfryzację oraz integrację europejską państw Bałkanów Zachodnich. W celu zwiększania unijnego wsparcia dla państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego Austria popiera dalsze prace nad nowym mandatem dla Agencji UE ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA). Z kolei stworzeniu sprawiedliwych warunków

konkurencji ma służyć nałożenie na internetowych gigantów (jak Google i Facebook) podatku wyrównawczego na obszarze Unii. Władze Austrii są tradycyjnie orędownikiem rozszerzenia UE o Bałkany Zachodnie, a rząd Kurza dodatkowo łączy ich stabilność z wewnętrznym bezpieczeństwem UE wobec kryzysu migracyjnego.

W debacie o przyszłości Unii Kurz chętnie odwołuje się do premiera Holandii Marka Ruttego, opowiadając się za koncepcją „mniej, ale lepiej”¹. Podkreślając zasadę subsydiarności, krytycznie odnosi się do pomysłów utworzenia nowych instytucji europejskich. Dlatego jest przeciwny francuskiemu postulatowi powołania stanowiska ministra finansów i oddzielnego budżetu strefy euro. Za wyjątek od tej reguły może jednak uchodzić kontynuacja prac nad unią bankową, której utworzenie Austria popiera. Kurz zapowiada również oszczędności w UE, czemu miałyby służyć redukcja unijnych komisarzy z 28 do 18 oraz likwidacja jednej z siedzib Parlamentu Europejskiego.

Wyzwania dla prezydencji. Przedstawiając się jako państwo będące „budowniczym mostów”², Austria nawiązuje do swej neutralności i deklaruje godzenie interesów różnych członków UE. Będzie to konieczne ze względu na wyzwania dla prezydencji, za które rząd Kurza uznaje brexit oraz kontynuację negocjacji wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021–2027. Na drugą połowę br. przypada końcowy etap rokowań między Wielką Brytanią a UE. Austria chciałaby wspierać głównego negocjatora KE do spraw brexitu Michela Barniera oraz działania na rzecz ochrony unijnych obywateli w Wielkiej Brytanii. Wychodzenie Zjednoczonego Królestwa z UE i zmniejszenie się przez to unijnego budżetu wiąże się z trudniejszymi rozmowami dotyczącymi ram finansowych. Austria należy do grona płatników netto, nie jest więc zwolennikiem zwiększania budżetu. Opowiada się m.in. za zmianami we wspólnej polityce rolnej i przesunięciem środków z funduszy spójności na rozwój np. wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Nie będąc członkiem NATO, upatruje w jej rozwoju wzmocnienia bezpieczeństwa krajowego. Chociaż program austriackiej prezydencji wymienia Stany Zjednoczone jako jednego z globalnych partnerów UE, w praktyce w tym półroczu Unia będzie musiała zareagować na konfrontacyjną politykę handlową administracji Donalda Trumpa.

Zarządzanie pracami Rady będzie utrudnione zarówno przez czynniki niezależne od austriackich władz, jak i przez ciężkie do pogodzenia kierunki polityki europejskiej Austrii. Do pierwszej grupy problemów należą indywidualne decyzje państw członkowskich, które mogą doprowadzić do utrudnień w funkcjonowaniu strefy Schengen. Już w pierwszych dniach prezydencji do władz austriackich dotarły sygnały, że niemiecki rząd jest gotowy utworzyć specjalne centra tranzytowe na południowej granicy i odsyłać z nich część azylantów do krajów, w których zostali zarejestrowani, w tym do Austrii. Z kolei do paradoksów austriackiej polityki europejskiej należy zapowiedź kontynuacji prac nad unią energetyczną w celu dywersyfikacji dostaw gazu na rynek unijny, przy jednoczesnym popieraniu budowy Nord Stream 2 – gazociągu utrwalającego zależność państw UE od dostaw rosyjskich.

Wnioski i rekomendacje. Prezydencja Austrii w Radzie UE będzie testem dla polityki „budowania mostów”. Dotychczasowe działania Kurza w UE polegały na wchodzeniu w sojusze z grupami państw w konkretnych sferach współpracy. W kwestiach budżetu Unii i polityki spójności Austria opowiada się po stronie Holandii, Szwecji, Finlandii, a w kwestii polityki migracyjnej bliskie jej jest stanowisko państw Grupy Wyszehradzkiej. Polska może wykorzystać aktualną rolę Austrii w niwelowaniu sporów między krajami V4 a innymi państwami członkowskimi Unii, m.in. w kwestiach migracyjnych.

Jednakże austriacka prezydencja w niewielkim stopniu będzie sprzyjała interesom polskiego rządu. Za takim stanem rzeczy stoją różnice między oboma państwami, m.in. odmienne definiowanie priorytetów przyszłego budżetu UE czy częściowy konflikt interesów w polityce energetycznej. Wśród spraw, które Austria przejęła po bułgarskiej prezydencji, jest zmiana dyrektywy gazowej, która podporządkowywałaby unijnym wymogom takie gazociągi, jak Nord Stream 2. W interesie Polski leży przyspieszenie prac nad tą zmianą. Zabiegi o to Polska mogłaby oprzeć na popieraniu Austrii np. w polityce migracyjnej lub w sprzeciwie wobec utworzenia oddzielnego budżetu dla strefy euro.

Podczas austriackiej prezydencji będzie wobec Polski kontynuowana procedura kontroli praworządności. Wypowiedzi członków rządu oraz treść programu prezydencji wskazują, że Austria jednoznacznie popiera stanowisko KE w tej sprawie. Trudno zatem oczekiwać, że w ramach przysługujących jej kompetencji będzie wbrew KE dążyła do polubownego zakończenia tego sporu.

¹ M. Szczepanik, *Mniej, ale lepiej: przyszłość Unii Europejskiej według premiera Holandii*, „Komentarz PISM”, nr 44/2018, 14 czerwca 2018 r.

² Ł. Ogrodnik, *Austria in Central Europe: The Aspiration to Become a Bridge-Builder*, „PISM Policy Paper”, nr 2 (162), 23 marca 2018 r.