



## Propozycje Komisji Europejskiej zreformowania UE w obliczu rozszerzenia

Tomasz Zając

Komisja Europejska (KE) przedstawiła propozycje reform Unii Europejskiej, które mają służyć przygotowaniu jej rozszerzenia. Najważniejsze zmiany mają dotyczyć samego procesu akcesji, poszczególnych unijnych polityk oraz funkcjonowania instytucji UE. Stanowisko Komisji jest zachowawcze i sformułowane ogólnikowo. Najwięcej kontrowersji może wzbudzić postulat dalszego przedakcesyjnego otwierania wspólnego rynku UE dla kandydatów. Państwa te mogą się obawiać, że konsekwencją będzie opóźnienie lub nawet wstrzymanie właściwej akcesji.

W ostatnim roku IX kadencji Parlamentu Europejskiego (PE) pojawiły się ważne propozycje reform instytucjonalnych UE. [We wrześniu ub.r. został zaprezentowany raport ekspertów, zamówiony przez rządy Francji i Niemiec](#), a w listopadzie rezolucję na ten temat uchwalił PE. W marcu z kolei do dyskusji włączyła się KE, publikując komunikat zawierający jej pomysły zmian w funkcjonowaniu Unii.

**Rozszerzenie UE.** Dokument Komisji stwierdza, że rozszerzenie Wspólnoty o państwa Bałkanów Zachodnich, Ukrainę, Gruzję i Mołdawię leży w jej strategicznym interesie. Pozwoli zwiększyć międzynarodowe znaczenie UE, zmniejszy jej zależność od zewnętrznych aktorów oraz wzmocni konkurencyjność i potencjał wzrostowy wspólnego rynku. Komisja opowiedziała się przeciw wyznaczeniu orientacyjnej daty rozszerzenia – [pomysł taki przedstawił w zeszłym roku m.in. przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel](#). KE argumentuje, że rozszerzenie jest oparte na kryteriach merytorycznych i każde państwo oceniane jest na podstawie konkretnych postępów w wielu obszarach, stąd nie sposób z góry określić harmonogramu tego procesu. Państwa kandydujące podlegają procesowi stopniowej integracji (*gradual integration*) i już teraz mogą uczestniczyć w niektórych obszarach działalności Unii, np. w swobodnym obrocie niektórymi towarami. KE w swojej propozycji reformy postuluje, aby rozszerzyć udział państw kandydujących w unijnym rynku. Zdaniem Komisji odpowiednio wczesny dostęp do rynku pozwoli im lepiej

zintegrować się z europejskimi łańcuchami dostaw i w tym celu proponuje zawieranie strategicznych partnerstw w obszarach, które stanowią przedmiot obustronnego zainteresowania, np. surowców, baterii czy turystyki. Dokument nie daje jednak jednoznacznej odpowiedzi, w jakim zakresie wspólny rynek zostałby otwarty dla państw kandydujących oraz jakiego rodzaju obowiązki zostałyby na nie w związku z tym nałożone. Aktualne problemy związane np. z eksportem ukraińskich towarów rolno-spożywczych pokazują, jak duże spory w niektórych państwach członkowskich wywołuje taki dostęp.

**Zmiany polityk unijnych.** W przeciwieństwie do PE, który w swojej propozycji zmian instytucjonalnych postulował poszerzenie kompetencji Unii (np. uznanie kwestii środowiskowych za kompetencję wyłączną Unii), Komisja nie proponuje znaczących zmian w tej kwestii. Wpisując się jednak w przedakcesyjny przegląd polityk unijnych, zapowiedziany w [oreździu o stanie Unii](#) przez przewodniczącą KE Ursulę von der Leyen, dokument wskazuje obszary, które będą szczególnie ważne w stosunkach UE z państwami kandydującymi – politykę transportową, klimatyczną, rolną, społeczną, ekonomiczną oraz bezpieczeństwa.

W zakresie polityki klimatycznej dużym wyzwaniem jest dominująca rola węgla w produkcji energii elektrycznej w niektórych państwach kandydujących, a także wysoki poziom emisji gazów cieplarnianych. Przyjęcie tych krajów do Unii wpłynie istotnie [na system handlu uprawnieniami do](#)

[emisji](#), Komisja wzywa więc do przedstawienia propozycji zmian w tym zakresie. Rekomenduje również włączanie się w większym stopniu państw kandydujących do działań Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej – dołączanie do sankcji, wdrożenie postanowień [Kompasu Strategicznego UE](#) czy też udział w mechanizmie stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa (PESCO). Zwraca również uwagę na ograniczony budżet UE, który już teraz ledwie pozwala na wypełnianie zobowiązań nałożonych na Unię. Jego zwiększenie w przyszłości może być konieczne nie tylko ze względu na potencjalne rozszerzenie, ale też na coraz większą liczbę wyzwań, z jakimi musi się mierzyć Unia.

**Reformy instytucjonalne.** Chociaż KE nie wyklucza modyfikacji traktatów, opowiada się przede wszystkim za zmianami w ramach funkcjonującego systemu prawnego. Przedstawiając rekomendacje, zwraca uwagę na problemy ze skutecznym podejmowaniem decyzji w poszerzonym gronie państw, jeśli zachowana zostanie zasada jednomyślności przy głosowaniach w kwestii podatków, polityki zagranicznej i niektórych spraw społecznych. Podobna diagnoza znajdowała się w rezolucji PE, która postulowała zmiany traktatów w celu rozszerzenia na kolejne obszary działania Unii systemu głosowania większością kwalifikowaną (QMV). Komisja również rekomenduje szersze użycie QMV, jednak w celu jego wprowadzenia postuluje zastosowanie tzw. klauzul pomostowych (*passerelle clauses*), czyli przewidzianej przez traktat lizboński możliwości zmiany sposobu głosowania w wybranych obszarach z jednomyślności na QMV (co musi jednak zostać przyjęte jednomyślnie). Komisja zwraca uwagę, że w 2018 r. i w 2019 r. przedstawiła już propozycje zastosowania tego mechanizmu w odniesieniu do polityki zagranicznej, podatkowej, społecznej i energetyczno-klimatycznej. Nie zostały one jednak przyjęte przez państwa członkowskie. KE dostrzega problem, jakim może być przegłosowanie państwa w bardzo istotnych dla niego kwestiach. Aby ograniczyć takie ryzyko, postuluje wprowadzenie klauzuli żywotnych interesów – powołanie się na nią skutkowałoby koniecznością kontynuowania dyskusji aż do osiągnięcia satysfakcjonującego rozwiązania lub przekazania danej kwestii do rozważenia przez Radę Europejską.

KE wskazuje także na możliwość integracji o zróżnicowanej prędkości i stwierdza, że już teraz mamy z nią do czynienia – np. w postaci mechanizmu wzmocnionej współpracy. Podkreśla jednak, że aby takie zróżnicowanie dobrze funkcjonowało, najważniejsze polityki oraz zasady i wartości Unii powinny pozostać wspólne dla wszystkich członków. Można to interpretować jako sprzeciw wobec zbyt daleko

idących rozbieżności w tym zakresie, np. w modelu zróżnicowanej integracji zaproponowanym w raporcie ekspertów zamówionym przez rządy Francji i Niemiec.

**Wnioski i perspektywy.** Wśród pomysłów zaproponowanych przez KE kluczowe jest pogłębienie integracji państw kandydujących z unijnym rynkiem wewnętrznym, jednak propozycja ta nie jest skonkretyzowana. Dodatkowo dokument Komisji skupia się na obszarach, które nie wywołują kontrowersji i mają niewielkie znaczenie w stosunkach między UE a kandydatami (głównie ze względu na niski wolumen w obrocie gospodarczym). Problematyczne kwestie (np. eksport towarów rolno-spożywczych do Unii) nie są poruszane lub też propozycje ich rozwiązania mają dopiero pojawić się w nieokreślonej przyszłości. Takie podejście wynika m.in. z kończącego się właśnie cyklu instytucjonalnego UE (czerwcowe wybory wyłonią nowe PE i KE). Aktualna Komisja nie posiada odpowiedniej legitymacji, aby zaproponować daleko idące zmiany w tak ważnym obszarze, dodatkowo nie chce wzbudzać kontrowersji, które mogłyby utrudnić jej przewodniczącej starania o kolejną kadencję na tym stanowisku. W przypadku jej reelekcji (na co w aktualnej sytuacji politycznej są duże szanse), propozycje te najprawdopodobniej będą jednak ważnym punktem odniesienia w dyskusji o rozszerzeniu.

Zaproponowane zmiany instytucjonalne nie mają szans na wdrożenie na tym etapie prac nad reformą UE – przeciwko głosowaniu większością kwalifikowaną jest bowiem znacząca grupa państw (m.in. Czechy, Estonia i Polska). Propozycja złagodzenia negatywnych skutków takiej zmiany dla państw członkowskich jest ponadto pozorna – jeśli powołanie się na „żywotne interesy” będzie przekładało się na konieczność podjęcia decyzji jednomyślnie, oznaczałoby to trwanie tego mechanizmu w obszarach, które miały zostać zreformowane. Jeśli zaś przekazanie danej sprawy do Rady Europejskiej miałoby mieć jedynie charakter mediacji i nie wiązałoby z koniecznością podjęcia w tym gronie decyzji jednomyślnie, byłoby de facto pozbawione znaczenia.

Z perspektywy Polski dalsze stopniowe dopuszczanie państw kandydujących do wspólnego rynku byłoby korzystne, jednak istotnym warunkiem w tym kontekście powinno być zagwarantowanie, że częściowe włączenie nie zastąpi pełnoprawnej integracji. W interesie Polski leży też dopilnowanie, aby przestrzegane były obowiązujące aktualnie reguły sprawiedliwej konkurencji (państwa kandydujące powinny spełniać wymogi UE) oraz mechanizmy chroniące unijnych producentów przed zaburzeniami rynku.