



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

BIULETYN

Nr 101 (1849), 22 lipca 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Konsekwencje wyboru Ursuli von der Leyen na przewodniczącą Komisji Europejskiej

Lidia Gibadło, Melchior Szczepanik

Parlament Europejski zatwierdził kandydaturę Ursuli von der Leyen na przewodniczącą Komisji Europejskiej. Przedstawiła ona program w dużej mierze kontynuujący politykę jej poprzednika, z większym naciskiem na kwestie ochrony klimatu i budowy społecznego filara jednolitego rynku. Realizację zamierzeń nowej przewodniczącej mogą uniemożliwić rozbieżne interesy państw członkowskich. Dodatkową trudność będzie stanowiło budowanie większości w podzielonym politycznie Parlamencie Europejskim.

Okoliczności powołania przewodniczącej Komisji. Po wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE) żadnemu z wiodących kandydatów (*Spitzenkandidaten*) na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej (KE) nie udało się uzyskać wymaganej większości w Radzie Europejskiej (RE). W tej sytuacji prezydent Francji Emmanuel Macron przedstawił kandydaturę niemieckiej minister obrony Ursuli von der Leyen, wymienianej wśród osób mogących objąć funkcję jednego z komisarzy. Zdobyła ona poparcie szefów państw oraz rządów. Tylko Angela Merkel wstrzymała się od głosu, co było spowodowane formalnymi wymogami umowy koalicyjnej w Niemczech.

Decyzja RE spotkała się z krytyczną reakcją wielu posłów do PE, którzy domagali się, by przewodniczącym KE został jeden z kandydatów wiodących. Dorobek i kompetencje von der Leyen szczególnie negatywnie oceniali socjaldemokraci i zieloni. Po negocjacjach kandydatkę, poza jej macierzystą frakcją chadecką, poparła większość liberałów i socjaldemokratów, jednak uzyskany wynik (383 głosy) tylko nieznacznie przekroczył wymaganą większość bezwzględną (374). Von der Leyen nie zdołała zbudować większości jedynie dzięki głosom posłów z trzech największych grup politycznych. W oparciu o deklaracje deputowanych można stwierdzić, że o jej powodzeniu zdecydowało poparcie m.in. Prawa i Sprawiedliwości (26 mandatów) oraz posłów niezrzeszonych z włoskiego Ruchu 5 Gwiazd (14).

Kontekst niemiecki. Decyzja RE wzbudziła kontrowersje w Niemczech. Von der Leyen należy do grona najbliższych współpracowników kanclerz Merkel. Jako jedyny polityk pełniła funkcję ministra we wszystkich rządach Merkel od 2005 r. – kolejno rodziny, pracy i obrony. Długa kariera rządowa pozwoliła jej stworzyć szeroką sieć kontaktów w Europie i na świecie, jednak jej pozycja polityczna w Niemczech w ostatnich latach słabła. Von der Leyen należy co prawda do grona wiceprzewodniczących CDU i była niegdyś typowana na następczynię Merkel, ale jej dorobek jako ministra obrony jest często oceniany krytycznie. Mimo że w czasie kierowania przez nią tym resortem budżet Bundeswehry zwiększył się o 11 mld euro, obciążeniem dla von der Leyen jest obecny stan niemieckich sił zbrojnych, które wciąż zmagają się z brakami sprzętowymi i niewystarczającymi inwestycjami. Problemem są również zarzuty dotyczące nieprawidłowości w wydawaniu przez ministerstwo obrony zleceń dla zewnętrznych firm doradczych, które bada parlamentarna komisja śledcza.

Nominacja von der Leyen była przyczyną kolejnych sporów wewnątrz koalicji CDU/CSU–SPD. Odrzucenie przez RE kandydata europejskiej frakcji socjaldemokratycznej na stanowisko przewodniczącego

KE, Fransa Timmermansa, wywołało krytykę ze strony należącej do niej SPD. Sytuację pogorszył list deputowanych SPD do pozostałych członków frakcji, w którym przekonywali ich do rezygnacji z poparcia dla von der Leyen. Jej kandydatura nie zyskała poparcia także Zielonych, którzy zdobyli drugi najlepszy wynik w wyborach do PE i obecnie są najpoważniejszym konkurentem chadecji w przyszłych wyborach do Bundestagu.

Program europejski von der Leyen. Propozycje von der Leyen przedstawione w PE były zapowiedzią kontynuacji prac jej poprzednika i realizacji założeń przyjętej przez RE Agendy strategicznej UE na lata 2019–2024. Świadczy o tym poparcie kandydatki dla głosowania większością kwalifikowaną w kwestiach dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE oraz wezwanie do reformy polityki migracyjnej, wzmocnienia unii gospodarczej i walutowej oraz zakończenia prac nad przedstawionym przez KE mechanizmem ochrony praworządności.

Jednym z głównych celów dla von der Leyen jest ochrona klimatu. Ma ją zapewnić osiągnięcie przez Unię neutralności klimatycznej do 2050 r., przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady sprawiedliwej transformacji energetycznej. W programie nowej przewodniczącej znalazły się takie propozycje społeczno-gospodarcze jak reforma zasad opodatkowania wielkich korporacji, wprowadzenie płacy minimalnej w całej UE oraz wzmocnienie ochrony obywateli UE przed skutkami kryzysów gospodarczych. Argumentami ważnymi szczególnie dla parlamentarzystów europejskich były zapowiedź reformy procedury wyboru przewodniczącego KE (w oparciu o mechanizm *Spitzenkandidaten*) i przyznanie PE inicjatywy ustawodawczej.

Ogólnikowy charakter części postulatów sugerował gotowość von der Leyen do negocjacji w kwestiach spornych. Niekiedy były to jednak postulaty trudne do pogodzenia, co utrudniało jednoznaczne określenie jej stanowiska. Przykładem jest deklaracja o większej elastyczności w stosowaniu unijnych reguł, zobowiązujących państwa członkowskie do redukowania deficytów budżetowych, której towarzyszyła zapowiedź stania na straży odpowiedzialnej polityki fiskalnej.

Wnioski i perspektywy. W krótkim czasie von der Leyen zdołała uzyskać poparcie większości w każdej z trzech najliczniejszych frakcji parlamentarnych, a także kilkudziesięciu posłów spoza „wielkiej trójki”. Nie będzie jednak mogła liczyć na poparcie stabilnej większości. W podzielonym politycznie Parlamencie będzie zmuszona budować koalicje składające się z różnych partii w zależności od przedstawianych mu inicjatyw. Jej głównymi partnerami będą największe ugrupowania, lecz podziały wewnątrz nich mogą sprawić, że przeforsowanie propozycji KE będzie wymagało szerszego porozumienia również z mniejszymi frakcjami.

Wybór von der Leyen zablokował dążenie PE do zdobycia większego wpływu na powoływanie szefa KE. Zdołała jednak przekonać do siebie większość posłów, m.in. włączając do programu elementy wzmacniające pozycję instytucjonalną PE. Nowej przewodniczącej KE zależy na dobrych relacjach z izbą, której wsparcie będzie kluczowe dla powodzenia jej inicjatyw legislacyjnych i pozwoli zbudować silniejszą pozycję wobec państw członkowskich w Radzie.

Testem zdolności dyplomatycznych von der Leyen będzie ustalenie składu KE. Państwa członkowskie chcą zdobyć atrakcyjne stanowiska dla swoich kandydatów. Ustalenie podziału tek satysfakcjonującego wszystkich będzie trudne, a ewentualne wycofanie poparcia przez posłów z kilku partii rządzących może sprawić, że nowa KE nie uzyska wotum zaufania w PE. Sytuację dodatkowo skomplikuje dążenie nowej przewodniczącej do zapewnienia pełnej równowagi płci w kolegium komisarzy. Zapowiedziała, że w przypadku niewystarczającej liczby kobiet wśród kandydatów będzie wzywać państwa członkowskie do ich zmiany.

Von der Leyen napotka podobne problemy co jej poprzednik. Trudno będzie jej pogodzić rozbieżności między państwami członkowskimi w tak kluczowych kwestiach jak przyszłość strefy euro, reforma polityki migracyjnej i zastąpienie jednomyślności głosowaniem większością.

Nominacja von der Leyen stała się nowym źródłem napięć w ramach niemieckiej koalicji rządowej. Nie jest to jednak czynnik, który obecnie skłoni socjaldemokratów do przejścia do opozycji. Brak poparcia Zielonych dla kandydatury von der Leyen może sugerować, że nie będą oni skłonni do utworzenia rządu z chadecjami po kolejnych wyborach do Bundestagu. Zwiększa to tym samym prawdopodobieństwo stworzenia przez nich koalicji lewicowej wraz z SPD i die Linke.

Rosnące znaczenie polityki klimatycznej może stanowić dla polskiego rządu impuls do nasilenia prac nad krajową, długoterminową strategią transformacji gospodarczej, umożliwiającą znaczne ograniczenie emisji. W realizacji tego celu mogłoby pomóc wykorzystanie unijnych środków na wsparcie „sprawiedliwej transformacji” w kolejnych wieloletnich budżetach UE. Podkreślanie przez von der Leyen kluczowego znaczenia NATO dla europejskiego bezpieczeństwa jest zgodne ze stanowiskiem Polski. Różnice zdań mogą się pojawić w kwestii funkcjonowania jednolitego rynku. W swoim programie von der Leyen położyła nacisk na harmonizację (m.in. płac i regulacji), nie zaś na usuwanie barier dla konkurencji, co jest priorytetem Polski. Tematem debaty będzie również zakres uprawnień KE do oceny stanu praworządności w państwach członkowskich i nakładania sankcji za jej ewentualne naruszenia.