



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

# Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 64 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 551-554) • © PISM • NR EGZ. 31.513, 20

---

DOKUMENTY ROBOCZE

## Rozszerzenie UE a stanowisko Danii

Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski, Maciej Krzysztofowicz

W wywiadzie udzielonym duńskiej gazecie *Berlingske Tidende* 21 maja 2002 r., premier Danii Anders Fogh Rasmussen ostrzegł swoich partnerów z Unii Europejskiej oraz państwa kandydujące, że jeśli z powodu nie zakończenia negocjacji członkowskich decyzja o rozszerzeniu nie zapadnie podczas zbliżającego się szczytu Rady Unii Europejskiej w Kopenhadze, może to opóźnić rozszerzenie o 4–6 lat. Według Rasmussena taki rozwój wypadków byłby „historycznym błędem”. „Po prostu obawiam się – powiedział Rasmussen – że nawet nieznaczne opóźnienie w procesie rozszerzenia w tym roku może prowadzić do jego odłożenia na bardzo długi czas”. Zdaniem duńskiego premiera wspomniane opóźnienie może doprowadzić do całkowitego zniszczenia marzeń o ponownym zjednoczeniu Europy. Niebezpieczeństwo to wiąże się z decyzjami, które w najbliższych latach państwa członkowskie będą musiały podjąć w sprawach przyszłości UE, reformy wspólnej polityki rolnej (WPR) oraz budżetu UE na lata 2007–2013. Jeśli rozszerzenie nie będzie miało miejsca w 2004 r., państwa członkowskie mogą zdecydować się odłożyć je aż do momentu, gdy sprawy te zostaną uzgodnione. Taka ewentualność jest o tyle prawdopodobna, że we wszystkich wspomnianych powyżej kwestiach osiągnięcie konsensusu będzie łatwiejsze w gronie 15 państw o stosunkowo zbliżonych warunkach społeczno-ekonomicznych, niż po rozszerzeniu, wśród 25 państw, bardzo zróżnicowanych pod tym względem. Z tego powodu, w wypadku opóźnienia procesu rozszerzenia w 2002 r., wśród państw Unii w sposób naturalny może się pojawić tendencja do przesądzenia kształtu reform UE jeszcze przed jej rozszerzeniem. Wprawdzie groziłoby to tymczasowością wprowadzonych zmian, gdyż państwa kandydujące pozbawione wpływu na kształt i kierunek reform, po uzyskaniu członkostwa dążyłyby zapewne do ich rewizji, ale niewątpliwie powstałe w ten sposób nowe warunki członkostwa znacznie skomplikowałyby i wydłużyły proces przygotowywania się państw kandydujących do członkostwa w Unii.

Interpretacja przytoczonej powyżej wypowiedzi Rasmussena wymaga umieszczenia jej w kontekście założeń polityki Danii w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej. Zostały one ujęte w dwóch dokumentach rządowych: w przygotowanym przez poprzedni rząd premiera Nyrupa Rasmussena *The Future of Europe* z sierpnia 2001 r.<sup>1</sup> oraz w dokumencie opracowanym przez obecny rząd *Government Platform 2001* z listopada 2001 r.<sup>2</sup> Oba dokumenty określają cele, które Dania stawia sobie w okresie rozpoczynającej się 1 lipca 2002 r. prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Wśród tych celów główne miejsce zajmuje zakończenie procesu negocjacji z państwami kandydującymi i uzyskanie przez nie członkostwa w UE z dniem 1 stycznia 2004 r., co ma być symbolicznym zamknięciem procesu zapoczątkowanego przed 10 laty właśnie w Kopenhadze, kiedy sformułowano kryteria poszerzenia Unii Europejskiej. Skuteczna realizacja głównego celu duńskiej prezydencji wymaga zakończenia prac Komitetu utworzonego w celu przygotowania Traktatu akcesyjnego w terminie do końca 2002 r. Kierowanie jego działalnością ma dla Danii najwyższe znaczenie. Podkreślanie znaczenia zakończenia negocjacji z państwami kandydującymi w okresie prezydencji duńskiej należy również wiązać z faktem, iż Dania nie bierze udziału we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony oraz w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, zagadnieniami uznawanymi za kluczowe w poprzednich prezydencjach.

Jednak błędem byłoby sprowadzanie wypowiedzi Rasmussena wyłącznie do obawy, iż Dania może utracić szansę na prestiżowy sukces związany ze swoją rolą w procesie „historycznego rozszerzenia”. We wspomnianym powyżej wywiadzie dla duńskiej gazety, premier Danii wskazał także na najpoważniejsze zagrożenia dla bardzo napiętego tegorocznego kalendarza procesu rozszerzenia. Jego zdaniem, kłopoty z jego realizacją mogą wynikać: z budzącego kontrowersje problemu finansowania rozszerzenia, kwestii podziału Cypru, niewiadomej związanej z wynikiem ponownego referendum w Irlandii w sprawie traktatu nicejskiego oraz możliwości spowolnienia negocjacji w związku z wyborami parlamentarnymi w Niemczech. Wymienione zostały więc najważniejsze z leżących po stronie Unii przeszkód dla rozszerzenia UE przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. Ponadto, biorąc pod uwagę harmonogram negocjacji akcesyjnych należy oczekiwać, iż pojawiać się będzie coraz więcej spornych kwestii, w których trzeba będzie poszukiwać trudnych kompromisów.

Jeżeli chodzi o finansowanie rozszerzenia, to Rada Europejska uznała, iż ramy finansowe określone w Berlinie w marcu 1999 r. umożliwiają przeprowadzenie procesu rozszerzenia, ale jednocześnie nie wskazała, który rok będzie punktem wyjścia do określenia wielkości środków finansowych dla nowych państw członkowskich. W okresie prezydencji duńskiej rozpoczną się najtrudniejsze negocjacje dotyczące warunków finansowych członkostwa. Państwa kandydujące nie chcą dopuścić do stanu, w którym będą płatnikami netto we Wspólnocie. O ich silnej determinacji świadczy fakt, iż ostatnio po raz pierwszy doszło w tej sprawie do porozumienia między nimi i wypracowania wspólnego stanowiska. Tymczasem w państwach członkowskich przeważa tendencja do ograniczenia kosztów rozszerzenia. Pozostałe do zamknięcia obszary negocjacyjne, takie jak: polityka konkurencji, czy regionalna, wywołują spory.

Kolejnym zagadnieniem jest nadal nie rozwiązany problem cypryjski. Rada Europejska na posiedzeniu w Laeken (14–15 grudnia 2001 r.) zachęcała do kontynuowania negocjacji pomiędzy przywódcami obu społeczności zamieszkującymi tę wyspę, w celu wypracowania sposobów ostatecznego rozwiązania konfliktu. Zastrzeżenia co do sytuacji Cypru mogą spowodować zablokowanie przez Grecję całego procesu rozszerzenia. Istnieje także obawa, że wybory w Niemczech, które będą miały miejsce jesienią 2002 r., spowolnią negocjacje, gdyż trudniej będzie podjąć istotne dla procesu rozszerzenia decyzje polityczne w najbardziej newralgicznym okresie rozmów. Z kolei nowe komplikacje mogą wynikać z ewentualnego ponownego niepowodzenia referendum w Irlandii w sprawie ratyfikacji traktatu nicejskiego, którego postanowienia

<sup>1</sup> [http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont0801\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont0801_en.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.stm.dk/publik/Regeringsgrundlag/reggrund%20uk%202001.html>

wprowadzają zmiany instytucjonalne, umożliwiające rozszerzenie UE. Wątpliwości budzi sytuacja w Holandii. Maxime Verhagen, deputowany Partii Chrześcijańsko-Demokratycznej, która wygrała ostatnie wybory parlamentarne w Holandii, wymieniany jako przyszły minister spraw zagranicznych, stwierdził ostatnio w wywiadzie dla *The Times*, iż zmiana holenderskiego stanowiska w sprawie „wielkiego rozszerzenia” („big bang’ enlargement”), będzie jednym z priorytetów nowego holenderskiego rządu. Verhagen dodał, iż nowy rząd może w ogóle odmówić zajmowania się sprawą rozszerzenia UE w 2004 r. Dla przeciwwagi można wspomnieć, iż podobne głosy pojawiały się po ostatnich wyborach w Danii oraz Austrii, gdzie rząd przejmowały ugrupowania centrowo-prawicowe i prawicowe, a jednak już po sformowaniu gabinetu nie inicjowały one zapowiadanych wcześniej zmian w stanowiskach swoich państw w sprawie rozszerzania, nawet przeciwnie, w przypadku Danii nowy prawicowy rząd okazał się prowadzić politykę bardziej przychylną rozszerzeniu niż poprzedni rząd socjaldemokratyczny. Tym niemniej, zaistnienie każdego z wymienionych powyżej potencjalnych zagrożeń dla procesu rozszerzenia, mogłoby w rezultacie wywołać znaczne komplikacje, nie wspominając, iż kilka z nich może wystąpić jednocześnie, a do tego dochodzą także niebezpieczeństwa występujące po stronie państw kandydujących.

Jakie konsekwencje może przynieść niedotrzymanie harmonogramu procesu rozszerzenia? Wydaje się, iż możliwe są tu dwa podstawowe scenariusze.

Zgodnie z pierwszym z nich, w wyniku niedotrzymania terminów zakończenia negocjacji członkowskich w 2002 r., mogą one zostać przedłużone do pierwszych miesięcy 2003 r. Taką możliwość zdaje się ostatnio sugerować Eneko Landaburu, szef Dyrekcji Generalnej ds. Poszerzenia UE, który 23 maja 2002 r. w wypowiedzi udzielonej korespondentce Radia RMF stwierdził, iż zarysowujące się opóźnienie w negocjacjach członkowskich wynika przede wszystkim z bardzo napiętego kalendarza negocjacji i jego zdaniem jest zbyt mało czasu, by zakończyć je w terminie. Z tego powodu może także braknąć czasu na procedurę ratyfikacji Traktatów akcesyjnych i do rozszerzenia dojdzie później, niż pierwotnie zakładano, to znaczy nie 1 stycznia 2004 r., ale na przykład w 6 miesięcy później. Zdaniem Landaburu jest to tym bardziej prawdopodobne, że część rozmów jeszcze się nie rozpoczęła, a dotyczą one bardzo trudnych tematów, jak np. finanse (PAP, tom /2002-05-23 12:11:00). Ponieważ Landaburu z faktu możliwego powstania opóźnienia w negocjacjach z państwami kandydującymi nie wyciągnął wniosku, iż tym samym rozszerzenie Unii w 2004 r. zostałoby całkowicie przekreślone, nie wykluczone więc, iż w takim wypadku negocjacje mogłyby się zakończyć na początku 2003 r. Wówczas decyzja o rozszerzeniu Unii byłaby podjęta dopiero podczas prezydencji greckiej, na wiosennym szczycie Rady Europejskiej. Według Landaburu, po podpisaniu Traktatu akcesyjnego potrzebny byłby rok na jego ratyfikację. Doświadczenia wcześniejszych rozszerzeń UE wskazują jednak, iż być może dałoby się całą procedurę przeprowadzić w czasie krótszym niż rok. Na przykład Hiszpania i Portugalia zakończyły negocjacje 11 czerwca 1985 r. (decyzja Rady Europejskiej), następnie 20 czerwca podpisano traktat, a w styczniu 1986 r. wszedł on w życie. Z kolei Austria, Finlandia i Szwecja zakończyły negocjacje 30 marca 1994 r., Traktat został podpisany 24/25 czerwca 1994 r., a wszedł w życie 1 stycznia 1995 r. Wprawdzie obecnie więcej państw musi ratyfikować traktat, ale można przyjąć, iż trwałoby to nie więcej niż 2–4 miesiące dłużej.

Pozostaje wszakże problem przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego. Rada Europejska w dokumencie końcowym przyjętym podczas posiedzenia w Laeken wyraziła determinację do zakończenia negocjacji akcesyjnych z tymi państwami, które będą do tego gotowe do końca 2002 r., tak aby w czerwcu 2003 r. w państwach tych mogły się odbyć wybory do Parlamentu Europejskiego. Choć dokładną datę wyborów każde z państw członkowskich określa samodzielnie, zgodnie z własną ordynacją wyborczą (Akt z 20 września 1976 r., art. 9)<sup>3</sup>, głosowanie musi jednak zostać przeprowadzone

<sup>3</sup> *Act concerning the election of the representatives the Parliament by direct universal suffrage, annexed to the Council Decision of 20 September 1976 (OJ L 278, 8.10.1976)*  
<http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc117.htm> Akt został przyjęty na podstawie decyzji Rady: *Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom of 20 September 1976 of the representatives of the Member States*

w terminie zbliżonym do tego, w którym odbyły się poprzednie wybory, w ostatnim roku pięcioletniej kadencji (art. 10). Do chwili obecnej nie wyznaczono jeszcze dat wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2003 r., wiadomo, iż mają się one odbyć w czerwcu. Prawdopodobnie możliwe byłoby jednak przeprowadzenie wyborów w dwóch częściach, najpierw w krajach członkowskich UE, a następnie w ramach wyborów uzupełniających po ratyfikacji Traktatu akcesyjnego w państwach przystępujących do Unii. Inną możliwością byłoby przeprowadzenie wyborów do Parlamentu Europejskiego jeszcze przed wejściem w życie traktatu o przystąpieniu<sup>4</sup>.

O drugim scenariuszu związanym z konsekwencjami opóźnienia procesu rozszerzenia UE w 2002 r., znacznie groźniejszym dla państw kandydujących, wspominał właśnie premier Rasmussen. Zgodnie z nim, opóźnienie mogłoby oznaczać odłożenie na wiele lat projektu powiększenia Unii. Dyskusje wokół prac Konwentu, projektu „europejskiej konstytucji”, reformy WPR, finansowania UE, mogłyby doprowadzić do zablokowania rozszerzenia, a nawet pogrzebania jego idei. Bez wątpienia konsekwencje takiego rozwoju wypadków byłyby bardzo poważne.

Wydaje się jednak, iż wypowiedź premiera Danii jest tylko jednym z elementów polityki, mającej na celu doprowadzenie do rozszerzenia UE przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. Nie ma w niej rzeczy nowych; następstwa ewentualnego nie zakończenia negocjacji w sprawie członkostwa w UE w określonym terminie były oczywiste znacznie wcześniej. Opóźnienie procesu rozszerzenia w 2002 r. mogłoby doprowadzić do jego nałożenia się na dyskusję nad propozycjami reform UE, które zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej w Laeken, opracowuje Konwent. Jednocześnie na przełomie 2002-2003 r. rozpoczną się: ocena realizacji założeń Agendy 2000 oraz prace nad reformą WPR. Wkrótce zainicjowana zostanie także debata nad Perspektywą Finansową na lata 2007-2013, która będzie określać projekt wydatków i dochodów budżetu Wspólnot. W razie urzeczywistnienia się scenariusza, o którym mówił Rasmussen, państwa kandydujące zostaną pozbawione możliwości wpływu na projekt przygotowywanych reform i kierunki realizowanych w przyszłości polityk wspólnotowych. Nie należy także pomijać faktu, iż perspektywa rozszerzenia UE stanowi ważny czynnik wpływający na determinację państw członkowskich do przeprowadzenia reform UE. Można przypuszczać, iż gdyby tej perspektywy zabrakło, reformy mogłyby przebiegać w znacznie wolniejszym tempie, co znowu oddałoby szanse na ponowne przyspieszenie procesu rozszerzania się Unii. Perspektywa bliskiego członkostwa w UE mobilizuje także społeczeństwa w państwach kandydujących do akceptowania reform i dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*). W wypadku załamania się harmonogramu rozszerzenia w 2002 r., idea integracji europejskiej zostałaby poddana silnej krytyce politycznej i społecznej zarówno w państwach kandydujących, jak i w wielu państwach członkowskich. W takiej sytuacji można przewidywać spadek poparcia dla programu członkostwa w UE, które w niektórych państwach jest już niepokojąco niskie (np. Malta – 39 %, Łotwa, Estonia – po 33 %). Prawdopodobny byłby także spadek poparcia dla rządów odpowiedzialnych za politykę integracji z UE i wystąpienie poważnych kryzysów politycznych w państwach ubiegających się o członkostwo, co mogłoby prowadzić do wymiany elit politycznych, przy czym do władzy mogłyby dojść siły sprzeciwiające się członkostwu w UE.

*meeting in the council relating to the Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage (OJ L 278, 8.10.1976).*

<sup>4</sup> Taką możliwość przewidywały postanowienia Aktu o warunkach przystąpienia Austrii, Finlandii i Szwecji oraz o dopasowaniu traktatów ustanawiających Unię Europejską, art. 31 ust. 3.