



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 95 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 675-678) • © PISM • NR EGZ. 513.20

DOKUMENTY ROBOCZE

Szczyt Rady Europejskiej w Brukseli

Maciej Krzysztofowicz

W dniach 24–25 października 2002 r. odbył się szczyt Rady Europejskiej w Brukseli. Zdecydowano na nim o zakończeniu w grudniu 2002 r. negocjacji z dziesięcioma, spośród trzynastu państw kandydujących do Unii Europejskiej (UE), na podstawie rekomendacji Komisji Europejskiej (KE). Są to: Cypr, Republika Czeska, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia oraz Węgry.

Opublikowane 9 października 2002 r. Raporty Okresowe Komisji Europejskiej o postępach na drodze do członkostwa w UE wskazują, że państwa te spełniają, choć z pewnymi zastrzeżeniami, tzw. kryteria kopenhaskie. W przypadku Polski wymagana jest m.in. poprawa stanu administracji publicznej oraz sądownictwa. Stwierdzono także, iż choć we wszystkich państwach kandydujących funkcjonują gospodarki rynkowe, to jedynie Cypr i Malta są obecnie w stanie sprostać konkurencji państw członkowskich UE. W przypadku pozostałych ośmiu KE uznała, że kontynuacja reform gospodarczych i stabilizacja makroekonomiczna pozwoli na spełnienie tego kryterium w momencie przystąpienia. Wysoko oceniono stan wdrażania prawa wspólnotowego w państwach kandydujących, przestrzegając jednak przed problemami w egzekwowaniu wprowadzonych przepisów prawnych. Państwa te, zgodnie z opinią KE, będą w stanie wypełniać obowiązki członkowskie w momencie przystąpienia.

Podczas szczytu dyskutowano także o pozostałych państwach kandydujących, czyli Bułgarii, Rumunii i Turcji. W przypadku Bułgarii i Rumunii, zobowiązano się do zaakceptowania na grudniowym szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze szczegółowego harmonogramu dalszych negocjacji wraz ze strategią pomocy przedakcesyjnej tak, aby państwa te mogły przystąpić do UE w 2007 r. W opinii Komisji, oba państwa spełniają jedynie kryteria polityczne, natomiast w zakresie kryteriów

gospodarczych i wypełniania obowiązków członkowskich wymagana będzie znaczna poprawa. Żadnego z kryteriów nie spełnia Turcja, choć odnotowano duży postęp zarówno pod względem politycznym, jak i gospodarczym. Rada Europejska nie podjęła decyzji o rozpoczęciu z Turcją negocjacji akcesyjnych, przekładając tę decyzję na szczyt w Kopenhadze.

Rada zdecydowała także o wzmocnieniu nadzoru nad wdrażaniem prawa wspólnotowego w państwach wstępujących do UE oraz ich zdolnością do wypełniania obowiązków wynikających z członkostwa. Zapowiedź zwiększenia takiej kontroli ma uspokoić obawy, powszechne szczególnie w Holandii, o niedostateczne przygotowanie nowych członków. Zdecydowano o włączeniu do Traktatu Akcesyjnego trzech klauzul ochronnych: ekonomicznej, dotyczącej Jednolitego Rynku oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Pierwsza z nich zawarta była także we wcześniejszych traktatach akcesyjnych oraz w Układzie Europejskim pomiędzy Polską i Wspólnotami Europejskimi. Pozwala ona Komisji Europejskiej wprowadzić środki ochronne w przypadku poważnych i długotrwałych zakłóceń w danym sektorze gospodarki lub w sytuacji znacznego pogorszenia warunków gospodarczych danego regionu, i mogłaby być stosowana wobec każdego państwa członkowskiego w ciągu dwóch lat od przystąpienia do UE.

Druga klauzula dotyczy funkcjonowania Jednolitego Rynku i polityk wspólnotowych związanych z działalnością gospodarczą o efektach transgranicznych, czyli właściwie większości polityk wspólnotowych. Pozwalałaby ona zawiesić udział nowego państwa członkowskiego w tej polityce, w której nie wywiązało się ono ze zobowiązań dostosowania do warunków UE. Klauzula dotycząca wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych pozwala wykluczyć nieprzygotowane państwo ze współpracy w dziedzinie policji, sądownictwa (szczególnie wzajemnego uznawania wyroków w sprawach cywilnych i karnych), czy polityki migracyjnej, jednak z wyłączeniem zasad Układu z Schengen. Klauzule miałyby obowiązywać przez trzy lata od daty przystąpienia nowych członków, ale ich efekty mogłyby trwać znacznie dłużej. Sześć miesięcy przed akcesją Komisja Europejska przedstawi raport dotyczący stanu wprowadzania prawa wspólnotowego w każdym z wstępujących państw, omawiający m.in. dziedziny, w których istnieje niebezpieczeństwo nie wypełnienia zobowiązań członkowskich. Na tej podstawie Komisja, także na wniosek państw członkowskich, będzie mogła zastosować klauzulę, a ograniczenia wejdą w życie wraz z datą przystąpienia do UE.

Najważniejszym osiągnięciem szczytu było uzgodnienie wspólnego stanowiska w kwestiach finansowania rozszerzenia. Było ono niezbędne, aby rozpocząć negocjacje w obszarach: finanse i budżet oraz rolnictwo. Główną kwestią sporną była Wspólna Polityka Rolna (WPR), która jak argumentowano, po rozszerzeniu będzie wymagała znacznego wzrostu wpłat do budżetu wspólnotowego (szczególnie w następnym okresie planowania budżetowego na lata 2007–2013). Niemcy, Wielka Brytania, Holandia i Szwecja, będące największymi płatnikami netto, stawiały reformę WPR i ograniczenie dopłat bezpośrednich jako warunek rozszerzenia. Natomiast Francja, Portugalia i Hiszpania, czyli największy beneficjanci WPR, były przeciwne zmianom. Dopiero na spotkaniu przywódców Niemiec i Francji, poprzedzającym szczyt, doszło do kompromisu. Postanowiono zachować, zgodnie z postulatami Francji, obecny system dopłat bezpośrednich, jednocześnie zobowiązując się do zamrożenia do 2013 r. wydatków na WPR (indeksowaną jedynie o 1 % inflacji) tak, aby wydatki państw członkowskich nie wzrosły nadmiernie po rozszerzeniu. Takie ustalenia pozwoliły wypracować wspólne stanowisko członków w kwestii dopłat bezpośrednich dla rolników z państw wstępujących. W latach 2004–2007 poziom dopłat będzie rósł co roku o 5 punktów procentowych (od poziomu 25 % dopłat stosowanych w państwach członkowskich do 40 %), zaś w latach 2007–2013 o 10 punktów procentowych tak, aby w 2013 r. wynosił on 100 %.

Podczas szczytu ustalono stanowisko w kwestii sumy środków przeznaczonych na fundusze strukturalne. Będzie ona wynosić 23 mld euro w pierwszych trzech latach

(o 2,6 mld mniej niż zaproponowała Komisja Europejska), zaś Polska otrzymałaby z tego kwotę ok. 12,4 mld euro. Jedna trzecia tej sumy przeznaczona zostanie na Fundusz Spójności, w celu rozwoju infrastruktury i ochrony środowiska. Rada Europejska podkreśliła także potrzebę utrzymywania dyscypliny budżetowej po 2007 r., co oznacza ograniczenie wzrostu wydatków na fundusze strukturalne w przyszłym okresie planowania budżetowego. Sprzeciwiają się temu Hiszpania i Portugalia, które obawiają się mniejszych wpływów z budżetu wspólnotowego. Wprowadzono także zasady kompensacji dla ewentualnych płatników netto (Cypr, Malta, Słowenia i Republika Czeska) oraz ustalono, że nowi członkowie przystąpią do Europejskiego Funduszu Rozwoju, począwszy od jego dziesiątej edycji (w 2005 r.), oraz do Funduszu Badań Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Rada przyjęła także zasady przejściowe w kwestiach instytucjonalnych (udziału w Radzie Unii Europejskiej i Parlamencie Europejskim), które mają obowiązywać od momentu przystąpienia nowych członków do 1 stycznia 2005 r., kiedy wchodzi w życie Traktat Nicejski. Ustalono także, że obecny system zmian przewodnictwa w Unii Europejskiej pozostanie niezmienny do końca 2006 r., potem zaś decyzja o zmianach podjęta zostanie przez Radę Europejską w ciągu roku od daty przystąpienia.

Ponadto, Rada Europejska zaakceptowała stanowisko w sprawie tranzytu mieszkańców Kaliningradu do innych części Rosji. Zgodnie z ustaleniami, Litwa wprowadzi od 1 stycznia 2003 r. wizy dla obywateli Rosji¹, a od 1 lipca 2003 r. zacznie wydawać „dokumenty ułatwionego tranzytu” o uproszczonej procedurze dla Rosjan często podróżujących tranzytem samochodem lub autobusem. Jeszcze przed przystąpieniem Litwy do UE, niezależni eksperci sporządzą raport o możliwości wprowadzenia, w zgodzie z zasadami Układu z Schengen, szybkich pociągów, które będą przewozić Rosjan w ruchu bezwizowym. W długiej perspektywie nie odrzucono możliwości zniesienia wiz pomiędzy UE a Federacją Rosyjską. Litwa zaakceptowała te propozycje. Natomiast Polska nie została wymieniona jako państwo tranzytowe. Powyższe stanowisko UE zostanie przedstawione na szczycie Unia Europejska–Rosja, 11 listopada 2002 r. Rada potępiła także atak terrorystyczny w Moskwie, deklarując wspólną walkę z międzynarodowym terroryzmem i wzmacnianie współpracy z Rosją, poprzez partnerstwo strategiczne.

Podczas szczytu omawiano również kwestie związane z udziałem członków NATO nie będących członkami UE w Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony. Przedstawiciel UE ds. Polityki Zagranicznej, Javier Solana, otrzymał mandat pozwalający podjąć niezwłocznych negocjacji w sprawie współpracy UE z NATO. Dotychczas taką współpracę blokowały Grecja i Turcja. Rada wyraziła także gotowość przejęcia misji pokojowej w Macedonii od 15 grudnia 2002 r. Odbyło się również spotkanie, na którym przewodniczący Konwentu, Valéry Giscard d'Estaing, przedstawił plany reform zawartych w przygotowywanej Konstytucji UE. Wśród propozycji znalazły się: zniesienie obecnego systemu przewodnictwa w UE na rzecz stałego przewodniczącego, wprowadzenie obywatelstwa europejskiego (obok narodowego), włączenie do Konstytucji UE Karty Praw Podstawowych, zniesienie trzech filarów UE, uwzględnienie możliwości wystąpienia z UE oraz stworzenie nowego organu, składającego się z przedstawicieli parlamentów narodowych. Propozycja, zawierająca 49 artykułów, zostanie rozpatrzona na forum Konwentu, a w kwietniu 2003 r. przedłożona Radzie Europejskiej na szczycie w Atenach.

Uzgodnienie stanowiska UE w sprawach finansowych pozwala na rozpoczęcie negocjacji w obszarach: rolnictwo oraz finanse i budżet. Maksymalne środki przeznaczone na sfinansowanie rozszerzenia do 2006 r. określone zostały na szczycie Rady Europejskiej w Berlinie w 1999 r. Zakładając, że w 2004 r. do UE przystąpi 10 państw, będzie to ok. 42,6 mld euro. Kraje wstępujące mają szansę wynegocjować lepsze warunki w kwestiach szczegółowych, niż proponowane w stanowisku UE.

¹ Zgodnie z ustaleniami, reżim wizowy ma być kontrolowany „elastycznie,” a wizy mają być łatwo dostępne, nie jest jednak pewne, jak będzie to wyglądało w praktyce.

Ostateczne decyzje dotyczące zakończenia negocjacji zostaną podjęte na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze w grudniu 2002 r. Najprawdopodobniej na szczycie w Atenach w kwietniu 2003 r. zostanie podpisany Traktat Akcesyjny i rozpocznie się proces jego ratyfikacji. Przystąpienie zaś będzie miało miejsce przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, czyli w okresie pomiędzy styczniem a lipcem 2004 r.

Porozumienie na szczycie Rady Europejskiej potwierdza, że rozszerzenie jest priorytetem dla państw Unii Europejskiej i nie zostanie uzależnione od sporów wewnętrznych. Po problemach związanych z irlandzkim referendum dotyczącym ratyfikacji Traktatu Nicejskiego,² negatywnych opiniach podczas debaty parlamentarnej w Holandii oraz widocznemu podporządkowaniu procesu rozszerzenia interesom poszczególnych państw, wydaje się, że rozszerzenie odbędzie się zgodnie z planem. Jest w tym zasługa Danii, która z determinacją dąży do zakończenia procesu negocjacji z państwami kandydującymi do grudniowego szczytu w Kopenhadze, co ma być symbolicznym zamknięciem procesu zapoczątkowanego przed 10. laty właśnie w tym mieście, kiedy sformułowano kryteria rozszerzenia Unii Europejskiej. Porozumienie możliwe było także dzięki poprawie współpracy Francji i Niemiec. Państwa te, mające tradycyjnie główny udział w procesach integracji europejskiej, po okresie trudności, znów zaczynają współpracować i wyznaczać drogę dalszej integracji – zarówno w kwestii rozszerzenia, jak i przyszłości UE.

W debacie dotyczącej finansowania rozszerzenia wypracowano kompromis, ale stanowiska nadal są rozbieżne. Do potencjalnych konfliktów dojdzie w 2007 r., gdy ustalany będzie plan budżetowy do 2013 r. oraz zmiany w WPR. Dojdzie ponownie do sporów dotyczących dopłat bezpośrednich oraz rabatu Wielkiej Brytanii. Trzeba też będzie wziąć pod uwagę wynik rundy milenijnej WTO dotyczącej zniesienia barier handlowych w produkcji rolnej. Brak znacznego zwiększenia funduszy strukturalnych będzie źródłem protestów Hiszpanii, Portugalii, Irlandii i Grecji, które obecnie są ich głównymi odbiorcami. W 2007 r., zgodnie z planem, będą także wchodziły w życie reformy UE, opracowywane obecnie przez Konwent. Prawdopodobnie wprowadzą one znaczne zmiany w funkcjonowaniu UE. Przede wszystkim jednak, Polska, będąc już członkiem UE, będzie uczestniczyć w podejmowaniu decyzji dotyczących funduszy strukturalnych, budżetu wspólnotowego, Wspólnej Polityki Rolnej, i w ogóle przyszłości UE.

² Joanna Bogusławska, *Drugie referendum w Republice Irlandii*, Biuletyn PISM, nr 93-2002.