



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
Biuro Analiz

# BIULETYN

nr 68 (172) • 4 listopada 2003 r. • © PI&M

nr egz. PI&M 32

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny),  
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji)

---

## Wspólne francusko-niemieckie koncepcje reform UE

Marcin Woronowicz

Od początku powojennego procesu integracji europejskiej wspólne inicjatywy Francji i Republiki Federalnej Niemiec były kluczowe dla pogłębiania istniejących i wyznaczania nowych kierunków współpracy we Wspólnotach Europejskich, a następnie w Unii Europejskiej. Jednak od podpisania Traktatu o Unii Europejskiej w 1992 r. i wprowadzenia Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) brak było istotnych niemiecko-francuskich projektów integracyjnych. W ostatnim czasie obydwie państwa, pragnąc przywrócenia ich wiodącej roli w UE, wystąpiły ze wspólnymi propozycjami zacieśnienia współpracy państw UE. Fakt, że w drugim dniu obrad Rady Europejskiej (RE) w październiku 2003 r. Niemcy były reprezentowane przez prezydenta Francji Jacques'a Chiraca, świadczy o wyjątkowym charakterze dwustronnych stosunków oraz o woli dalszego wspólnego kształtowania integracji europejskiej.

Pomimo odmiennych poglądów na temat przyszłości UE, obydwie państwa przedstawiły wspólne propozycje do Konwentu Europejskiego w dziedzinie reformy instytucjonalnej UE. Francja nie popiera postulatów zwiększania kompetencji instytucji wspólnotowych i skłania się ku wzmocnieniu pozycji instytucji międzyrządowych. Takie stanowisko wynika z tradycji francuskiego centralizmu oraz niechęci wobec utrzymania przepisów traktatu nicejskiego, według których po rozszerzeniu UE znaczenie Francji w Parlamencie Europejskim (PE) oraz Komisji Europejskiej (KE) zostanie ograniczone. Natomiast rząd RFN opowiada się za federalistyczną strukturą UE, w której instytucje wspólnotowe mają szerokie kompetencje. W związku z takimi rozbieżnościami, wspólne francusko-niemieckie propozycje do Konwentu Europejskiego nie zmieniają znacząco kompetencji instytucji UE. Za najważniejszą propozycję, umieszczoną w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TUE), należy uznać połączenie funkcji wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych, co ma zapewnić większą spójność i przejrzystość działań UE w tej dziedzinie. W wyniku sprzeciwu Francji, nie zaproponowano istotnego rozszerzenia uprawnień KE. Natomiast zgodnie z postulatami RFN znaczenie PE w procesie stanowienia prawa w UE zostało wzmocnione – w większości przypadków PE uzyskał prawo współdecydowania.

Obydwa państwa są zwolennikami większej koordynacji polityki gospodarczej państw UGW. Francja i Niemcy dążą do zwiększenia znaczenia Eurogrupy. Obecnie jest to nieformalne posiedzenie ministrów finansów państw UGW w ramach Rady UE ds. gospodarki i finansów (Ecofin). Zgodnie z francusko-niemiecką propozycją, w projekcie TUK znalazły się przepisy określające status i kompetencje Eurogrupy. Projekt zwiększa również rolę instrumentu koordynacji polityki gospodarczej państw UE, jakim są wytyczne polityki gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines*), poprzez włączenie parlamentów narodowych w proces kontroli ich realizacji. Zdaniem obydwu państw, wobec obecnych problemów budżetowych niektórych państw UE, w tym Niemiec i Francji, niezbędne jest sprecyzowanie procedury kontroli finansów publicznych oraz utrzymanie wyraźnego podziału kompetencji między KE (kontrola wypełniania kryterium deficytu budżetowego oraz ogłaszanie prognoz przekroczenia dopuszczalnego progu) i Radę UE (udzielanie zaleceń, mających na celu ograniczenie wzrostu deficytu budżetowego). W praktyce oznaczałoby to, że zalecenia formułowane przez Radę UE mogłyby uwzględniać nie tylko kryteria ekonomiczne. Na ich treść wpływałoby prawdopodobnie znaczenie państwa, którego dotyczą zalecenia, w UE. Francja i Niemcy proponują również rozszerzenie stosowania metody głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE w kwestiach fiskalnych. Obydwa państwa, we wrześniu 2003 r., przedstawiły innym członkom UE projekt: *Wspólnie dla wzrostu (Together for Growth)*. Jego realizacja ma przyspieszyć wzrost gospodarczy i umożliwić osiągnięcie do 2010 r. celów strategii lizbońskiej. Francusko-niemieckie propozycje działań w sferze telekomunikacji, badań naukowych, ochrony środowiska i sieci transportowych, zostały włączone do przyjętej przez RE podczas jej posiedzenia 16-17 października 2003 r. *Inicjatywy na rzecz wzrostu*<sup>1</sup>. Powyższe propozycje wskazują, że rządy Francji i RFN są zaniepokojone utrzymującą się stagnacją w UE, a przede wszystkim bardzo niskim tempem wzrostu gospodarczego w swych krajach. Zwiększenie koordynacji polityki gospodarczej państw UE ma umożliwić lepsze wykorzystanie potencjału unii walutowej, a tym samym przyspieszenie rozwoju gospodarczego państw UGW. Najważniejsze dla osiągnięcia tego celu będzie jednak przeprowadzenie reform strukturalnych we Francji i w Niemczech, bez których koordynacja polityki gospodarczej nie przyniesie znacznych efektów.

Francja i Niemcy angażują się w zacieśnianie współpracy państw UE w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Wynika to z woli wzmocnienia znaczenia UE w utrzymywaniu bezpieczeństwa międzynarodowego oraz zwiększenia roli europejskiego filaru w NATO. Dla osiągnięcia tych celów, zdaniem obydwu państw, należy skoordynować planowanie oraz połączyć zasoby i zdolności operacyjne wojsk państw UE. Istotnym zadaniem jest także przyspieszenie badań nad nowymi technologiami oraz modernizacja armii. Zgodnie z francusko-niemiecką propozycją, projekt TUK umożliwia realizację tej polityki w formie współpracy strukturalnej zainteresowanych państw, spełniających podwyższone kryteria wojskowe. We wrześniu 2003 r. do opracowania planu zacieśniania współpracy państw UE w tej dziedzinie obydwu państwa zaprosiły również Wielką Brytanię. Uczestnictwo tego państwa w projekcie WPZiB jest bardzo ważne ze względu na duży potencjał militarny tego państwa.

W kwestiach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Francja i Niemcy dążą do zintensyfikowania współpracy państw UE w sprawach karnych i policyjnych. W tym celu należałoby utworzyć instytucję prokuratury europejskiej, wzmocnić kompetencje Europolu oraz dążyć do harmonizacji prawa karnego państw członkowskich. Obydwa państwa deklarują, że należy przyspieszyć prace nad harmonizacją polityki azylowej i imigracyjnej państw UE. Francusko-niemiecka propozycja do Konwentu Europejskiego zakłada zastosowanie w tych dziedzinach

<sup>1</sup> Zob. U. Kurczewska, W. Lach, *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 16-17 października 2003 r.* „Biuletyn (PISM)”, Nr 63 (167) z 20 października 2003 r.

głosowania większością kwalifikowaną, co powinno zwiększyć szanse na wprowadzenie wspólnotowych przepisów prawnych. W związku z rozszerzeniem UE, ochrona granic zewnętrznych UE powinna w przyszłości być realizowana na szczeblu wspólnotowym. Do wykonywania tego zadania Francja i Niemcy postulują powołanie europejskiej służby granicznej. Podczas spotkania ministrów spraw wewnętrznych, które odbyło się 18-19 października 2003 r. w La Baule we Francji pięć najludniejszych państw UE wyraziło wolę realizacji tych postanowień oraz podjęcia ściślejszej współpracy policyjnej, szczególnie w dziedzinie walki z nielegalną imigracją.

W kontekście udziału obydwu państw w kształtowaniu integracji europejskiej należy również wymienić wspólną politykę rolną (WPR). Ze względu na wielkość przeznaczanych w budżecie UE środków finansowych na jej realizację jest to jedna z głównych kwestii spornych pomiędzy obydwo państwami. Jednym z najważniejszych francusko-niemieckich porozumień w tej dziedzinie było osiągnięcie kompromisu dotyczącego określenia poziomu wydatków na WPR w rozszerzonej UE. Niemcy, jako główny płatnik netto do budżetu UE, proponowały podczas posiedzenia RE w Berlinie w 1999 r. wprowadzenie zasady współfinansowania wydatków na WPR z budżetów narodowych. Konceptji tej sprzeciwiła się Francja, która obok Hiszpanii, w największym stopniu korzysta ze środków WPR. Francusko-niemiecki kompromis z października 2002 r., przyjęty przez pozostałe państwa UE, zachowuje do 2013 r. obecny system dopłat bezpośrednich przy corocznym jednoprocetowym nominalnym wzroście wydatków na WPR. Z jednej strony, porozumienie to było kluczowe dla zamknięcia negocjacji z państwami kandydującymi do UE podczas posiedzenia RE w Kopenhadze w grudniu 2002 r. Z drugiej strony, brak decyzji dotyczącej obniżenia cen gwarantowanych oddala na kolejne dziesięciolecie perspektywę proponowanej przez KE zasadniczej reformy WPR.

Biorąc pod uwagę silne zaangażowanie Francji i Niemiec w przedstawianie nowych projektów ściślejszej współpracy oraz dążenie do ich realizacji przez UE można stwierdzić, że wspólne inicjatywy obydwu państw będą w rozszerzonej UE wciąż istotnym warunkiem jej rozwoju. Należy jednak oczekiwać, że w UE liczącej dwadzieścia pięć państw uzyskanie zgody większości jej członków na realizację francusko-niemieckich inicjatyw stanie się trudniejsze. Dlatego też, aby osiągnąć zbieżne cele polityki europejskiej, obydwa państwa będą dążyć do opracowywania projektów integracyjnych z innymi krajami oraz do szerszego stosowania formuły współpracy wzmocnionej w UE, a tym samym zacieśniania działań integracyjnych w węższym gronie zainteresowanych państw. Przykłady takiego podejścia odnotowujemy już obecnie w kilku dziedzinach: WPZiB, sprawy wewnętrzne, a także koordynacja polityki gospodarczej państw UGW. Zapraszanie przez Francję i Niemcy innych państw do prac nad wspólnymi projektami integracyjnymi powinno w rozszerzonej UE zwiększyć szanse realizacji tych koncepcji. Jeśli chodzi o współpracę wzmocnioną, to na podstawie francusko-niemieckich deklaracji oraz propozycji do Konwentu Europejskiego można sądzić, że taka współpraca będzie koncentrować się w najbliższej przyszłości przede wszystkim w WPZiB, poprzez zainicjowanie przez obydwa państwa współpracy sktrukturalnej. Francja i Niemcy będą również dążyć do ściślejszej i efektywniejszej koordynacji polityki gospodarczej państw UGW, co powinno przyczynić się, ich zdaniem, do szybszego wzrostu gospodarczego.

## OGŁOSZENIA

Publikacje Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych

Seria wydawnicza „CONFERENCES”

\*  
**PROSPECTS FOR EU-US RELATIONSHIP**

Edited by Ryszard Stemplowski

Warszawa 2001

ISBN 83-915767-0-1

\*  
**AFTER THE ATTACK: 'SEVERAL EUROPE'S'  
AND TRANSATLANTIC RELATIONS**

**Abridged Transcripts**

Edited by Ryszard Stemplowski and Laurence A. Whitehead

Warszawa 2002

ISBN 83-915767-5-2

\*  
**THE EU-US COOPERATION**

**Transatlantic Dialogue Third Conference**

**Warsaw 2003**

Edited by Lawrence S. Graham and Ryszard Stemplowski

Warszawa 2003

ISBN 83-918046-5-8

*Sprzedaż w Instytucie  
oraz w wybranych księgarniach ([www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html](http://www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html))*