



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 32 (372) • 23 maja 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Oświadczenie rządu Niemiec w sprawie polityki europejskiej

Adam Szymański

Po powstaniu rządu kanclerz Angeli Merkel w państwach UE oczekiwano, że Niemcy podejmą wyzwanie wyprowadzenia Unii z kryzysu. Nie zapowiada tego jednak oświadczenie rządu federalnego w sprawie polityki europejskiej z 11 maja 2006 r. Kanclerz Merkel zadeklarowała wprowadzić intensyfikację poszukiwań „nowego uzasadnienia dla UE”, ale może to być trudne z uwagi na ograniczoną skalę działań, które RFN zamierza podjąć w czasie swojej prezydencji w Radzie UE.

Krótko po powstaniu nowego rządu niemieckiego w państwach UE wzrosły oczekiwania wobec RFN dotyczące polityki europejskiej. Wyrażano nadzieję, iż Niemcy staną się ponownie motorem integracji europejskiej dzięki przedsięwzięciom urzeczywistniającym wyprowadzenie UE z kryzysu. Na takie przypuszczenia pozwalały wypowiedzi przedstawicieli rządu niemieckiego, z których wynikało, że Niemcy są gotowe przejmować odpowiedzialność za przyszłość Unii. Mogły o tym świadczyć również działania RFN – przede wszystkim umiejętne prowadzenie polityki zagranicznej przez kanclerz Merkel. Niemcy przyczyniły się na przykład do rozwiązania sporów o Nową Perspektywę Finansową na lata 2007–2013. Duże nadzieje wiązano także z oświadczeniem rządu na temat polityki europejskiej, które kanclerz Merkel wygłosiła w Bundestagu 11 maja 2006 r. Spodziewano się zarysowania w nim priorytetów prezydencji niemieckiej w Radzie UE. Treść dokumentu wskazuje jednak, że Niemcy zdecydowały się nie stawiać przed swoją prezydencją zbyt ambitnych celów.

Cele niemieckiej prezydencji w Radzie UE. W swoim oświadczeniu A. Merkel *explicite* nie przedstawiła celów niemieckiej prezydencji (nie rozpoczęła się jeszcze poprzedzająca ją półroczna prezydencja fińska). Ze słów kanclerz Merkel wynika jednak, że rząd niemiecki zamierza skoncentrować się na wypracowywaniu „nowego uzasadnienia” dla projektu europejskiego. Według rządu RFN tego uzasadnienia trzeba poszukiwać w trzech obszarach: gospodarczym, bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego oraz zdolności UE do działania, która ma, według komisarza ds. rozszerzenia Olli Rehna, wymiar instytucjonalny i finansowy (skuteczność w tych dziedzinach) oraz demokratyczny (podejmowanie decyzji o rozszerzeniu przez demokratycznie wybrane instytucje i aprobowanie jej przez państwa członkowskie i ich obywateli).

Mówiąc o pobudzeniu gospodarki Unii, kanclerz Merkel podkreśliła konieczność przestrzegania Paktu Stabilności i Wzrostu. Po raz kolejny zaznaczyła, że Niemcy opowiadają się za realizacją założeń strategii lizbońskiej, zwiększaniem nakładów na naukę, badania i innowacyjność oraz odbiurokratyzowaniem gospodarki, do czego będą prawdopodobnie przekonywać innych członków UE w I połowie 2007 r.

Kanclerz wezwała także UE do wzięcia większej odpowiedzialności za kształt polityki światowej. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB), według A. Merkel, może być wzmacniana przez takie działania jak operacja w Kongu (z udziałem Niemiec). RFN uważa za konieczne dalsze ujednolicanie przepisów w dziedzinie polityki wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości, mimo oporów państw UE co do przekazywania kompetencji na poziom wspólnotowy.

A. Merkel podkreśliła konieczność zachowania przez Unię zdolności do działania, co umożliwi Traktat Konstytucyjny (nie sprecyzowała jednak, w jakim kształcie). Uważa, że Europa potrzebuje tego aktu prawnego, gdyż definiuje on cele i wartości Unii oraz zawiera klarowny podział kompetencji między poszczególnymi obszarami i instytucjami. Jednak według rządu niemieckiego nie należy się zbyt spieszyć z działaniami na rzecz wejścia Traktatu w życie. Oznacza to, że w czasie prezydentury niemieckiej powinien być kontynuowany okres refleksji. W czerwcu 2007 r. zostanie przedstawiony w najlepszym przypadku dalszy plan działań. Brak pośpiechu zbliża stanowisko niemieckie do prezentowanego przez Komisję Europejską, postulującą wznowienie prac nad Traktatem w latach 2007–2008.

Zachowanie zdolności UE do działania wymaga też, według rządu RFN, przewartościowania dalszego rozszerzania UE. W oświadczeniu jest mowa o tym, że dotychczasowe zobowiązania wobec Bułgarii i Rumunii muszą być dotrzymane, lecz KE powinna wskazać na problemy tych państw w przyjmowaniu *acquis* (co uczyniła w przygotowanym raporcie). Kanclerz Merkel zaznaczyła, że akcesja Chorwacji i Turcji nie jest przesądzona, a wszyscy kandydaci muszą spełniać kryteria członkowskie (nie spełnia ich Serbia i Czarnogóra, stąd, według Niemiec, słusznie zawieszono rozmowy z tym państwem w sprawie Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu). Stwierdziła, że niezbędne jest wyznaczenie granic Unii, która nie będzie w stanie przyjąć wszystkich państw aspirujących do członkostwa (z państwami pozostającymi poza UE należy jednak zacieśniać kontakty). Z tego wynika, że w czasie sprawowania prezydentury Niemcy będą forsować bardziej ostrożne podejście do tego procesu, m.in. przez skrupulatne egzekwowanie wymagań mandatów negocjacyjnych. Mogą też dążyć do nadania europejskiej polityce sąsiedztwa takiego charakteru, który nie tworzyłby z niej alternatywy dla pełnego członkostwa.

W oświadczeniu rządowym nie ma wyraźnego odniesienia do polityki energetycznej UE. Wcześniejsze wypowiedzi przedstawicieli rządu RFN wskazują jednak, że ta kwestia również może stanowić wiodący temat niemieckiej prezydentury. Brak jest rozwinięcia tego zagadnienia w rządowym dokumencie prawdopodobnie dlatego, że Niemcy zajmują w tej sprawie wstrzemięźliwe stanowisko – dążą do wypracowania spójnej polityki na poziomie europejskim w określonych obszarach bez przekazywania na poziom wspólnotowy dodatkowych kompetencji. W czasie swojej prezydentury będą zapewne chciały się skupić na problemach wydajności energetycznej, badaniach i rozwoju, odnawialnych źródłach energii i dialogu z dostawcami, a pozostaną niechętnie wspólnym działaniom UE w dziedzinie zaopatrzenia w surowce energetyczne, czy wypracowywaniu mechanizmów solidarnościowych wychodzących poza dotychczasowe rozwiązania.

Znaczenie stanowiska rządu RFN dla sytuacji w UE. Niemcy zakładają realizację przedsięwzięć o ograniczonej skali w czasie swojej prezydentury. Trudno jest dziś wskazać na konkretne niemieckie propozycje rozwiązania aktualnych unijnych problemów. Formułowaniu tych propozycji nie sprzyja wiele czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Niemcy potrzebują partnerów do przełamania impasu integracyjnego. Pierwszym z nich powinna być Francja, która jednak ma wewnętrzne problemy społeczno-ekonomiczne i przygotowuje się do wyborów prezydenckich w 2007 r. W przyszłym roku wybory odbędą się również w Holandii, a jeśli chodzi o Wielką Brytanię i Włochy nie ma pewności, czy wypracują stanowisko w sprawie sposobu przełamania kryzysu w UE. Mało realne, choć niewykluczone, jest odegranie przez Polskę roli partnera Niemiec w przewodzeniu Unii – choćby ze względu na rozbieżność zdań w sprawach istotnych dla przyszłej prezydentury niemieckiej, jak rozszerzenie UE czy polityka energetyczna.

Ogólnikowość sformułowań lub ograniczona skala planowanych działań wynikają też z sytuacji w samych Niemczech. Brak konkretnych propozycji w sprawie zapewnienia przestrzegania Paktu Stabilności i Wzrostu może wynikać z tego, iż same Niemcy mają z tym problemy i stoją przed koniecznością przeprowadzenia trudnych reform gospodarczych, które przyczyniłyby się do pobudzania gospodarki UE. Ogólniki na temat wzmacniania WPZiB mogą z kolei wynikać z niechęci Niemców do takich przedsięwzięć, jak operacja w Kongu.

RFN będzie w czasie swojej prezydentury jedynie inicjować szeroko rozumianą konsolidację UE, tzn. usprawnienie jej funkcjonowania wewnętrznego i zewnętrznego. Może to przynieść w dłuższym okresie pozytywne rezultaty.