



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 1 (415) • 5 stycznia 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Przewodnictwo Niemiec w Unii Europejskiej

Łukasz Adamski

Priorytetem Niemiec w czasie przewodnictwa w UE będą prace nad rozwiązaniem problemu Traktatu Konstytucyjnego. Ważne będą również starania o stworzenie polityki energetycznej UE, zwiększenie wagi wschodniego wymiaru europejskiej polityki sąsiedztwa oraz negocjacje nowej umowy o stosunkach wzajemnych Rosji i UE. Plany polityki wobec Europy Wschodniej w dużej mierze odpowiadają polskim interesom, toteż pożądana byłaby wymiana poglądów i ścisła koordynacja działań rządów RFN i RP, by zwiększyć szansę na wzmocnienie znaczenia tego regionu w polityce UE.

Z rozpoczętym 1 stycznia półrocznym przewodnictwem RFN w Radzie Europejskiej wiążą się ogromne nadzieje, które przedstawiciele władz w Berlinie starają się tonować. Podkreślają złożoną sytuację wewnętrzną UE oraz liczne problemy międzynarodowe, w których rozwiązywanie UE będzie się angażować. „Żadne przewodnictwo nie jest łatwe, ale to będzie szczególnie trudne” – mówił niedawno minister spraw zagranicznych Frank Walter Steinmeier, prosząc, by „nie spodziewać się cudów”. Tendencja do ograniczania oczekiwań widoczna jest również w programie przewodnictwa: obszernym, ale zawierającym niewiele konkretnych inicjatyw.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (TUK). Priorytetem niemieckiego przewodnictwa jest przezwyciężenie kryzysu związanego z TUK po odrzuceniu go w referendum we Francji i Holandii. W najbliższych miesiącach rząd Niemiec przeprowadzi konsultacje z pozostałymi rządami państw UE w sprawie losu Traktatu. Wyniki oraz proponowana przez Niemcy strategia dalszych działań („mapa drogowa”) będą – z powodu wyborów prezydenckich we Francji – ogłoszone dopiero na szczycie UE w Brukseli, 21 i 22 czerwca.

Ponieważ Niemcy tradycyjnie postrzegają swoją rolę w UE jako „uczciwego maklera”, godzącego sprzeczne interesy krajów członkowskich, kształt „mapy drogowej” zależeć będzie od wyników konsultacji międzyrządowych. Niemniej widoczna jest niechęć Niemiec do lansowanej w niektórych krajach wizji „minitraktatu”: wyłączenia z „dużej Konstytucji” części postanowień, co miałooby ułatwić jego przyjęcie. Wydaje się, że RFN będzie chciała doprowadzić do rozwiązania umożliwiającego zachowanie ważności ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego w państwach, które to dotychczas uczyniły, a jednocześnie pozwalającego Francji i Holandii ponownie przeprowadzić referendum. Byłoby to możliwe po wyłączeniu z Traktatu mniej istotnych postanowień z zachowaniem substancji, tj. części pierwszej i drugiej, tak aby umożliwić ratyfikację części trzeciej w trybie innym niż referendum.

Deklaracja Berlińska. Najprawdopodobniej największym wydarzeniem w okresie przewodnictwa RFN będzie zaplanowany na 24 i 25 marca nieformalny szczyt Rady Europejskiej w Berlinie. W pięćdziesiątą rocznicę podpisania traktatów rzymskich przywódcy państw UE mają uchwalić deklarację berlińską, potwierdzającą cele, zasady oraz wartości wspólnoty. Oczekuje się, że podkreślone zostanie znaczenie jako jej spoiwa wolności, sprawiedliwości, praworządności i praw człowieka. Może to być wydarzenie testujące zdolność państw członkowskich do zawarcia porozumienia co do kwestii podstawowych dla procesu integracji, w przeddzień rozmów w sprawie Traktatu Konstytucyjnego.

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. W związku z jednoczesnym przewodnictwem RFN w UE oraz w G8, należy spodziewać się dalszego wzrostu znaczenia Niemiec w łagodzeniu napięć międzynarodowych (Iran, Palestyna). Najpoważniejszym wyzwaniem będzie jednak znalezienie rozwiązania politycznego dla Kosowa. RFN podobnie jak większość państw zachodnich uznaje, iż najlepszą propozycją dla tego kraju, formalnie wciąż należącego do Serbii, byłaby bezwarunkowa niepodległość.

Niemcy zapowiadają inicjatywę wzmacniającą europejską politykę sąsiedztwa (ENP), zwłaszcza jej wschodni wymiar. Na razie nie ma informacji o szczegółach tej oferty. Można przypuszczać, że RFN proponuje znaczący wzrost pomocy finansowej dla państw wschodnioeuropejskich oraz daleko idącą integrację funkcjonalną ze strukturami i z prawodawstwem Unii. Nie ma natomiast sygnałów świadczących o woli politycznej zniesienia obowiązku wizowego dla krajów wschodnioeuropejskich, bądź przynajmniej wyraźnego ułatwienia w otrzymywaniu wiz. Nie jest też pewne, jak ustosunkują się kraje południowoeuropejskie do propozycji zwiększenia znaczenia Europy Wschodniej w ENP. Wskutek ich oporu Niemcy zrezygnowały z planowanego formalnego podziału uczestników ENP na „sąsiadów Europy” (państwa obszaru śródziemnomorskiego) oraz „europejskich sąsiadów UE” (państwa Europy Wschodniej i Kaukazu).

Wzmocnienie ENP jest korzystne dla Polski oraz zainteresowanych krajów, choć nie wspomina ona o możliwości zaoferowania Ukrainie, Mołdawii oraz Gruzji „europejskiej perspektywy” – na wzór tej, którą otrzymały kraje bałkańskie – co byłoby silnym impulsem wzmacniającym demokratyczne przemiany. Niepokoić może to, że w Niemczech często traktuje się ENP jako surogat rozszerzania (sugerują to wypowiedzi polityków, iż wzmocniona ENP „umożliwi wyjście poza dotychczasową alternatywę: rozszerzenie UE lub jego brak”), a w otoczeniu ministra F. W. Steinmeiera (w przeciwieństwie do kanclerz Angeli Merkel) popularne jest przekonanie o konieczności „współpracy z Rosją w stabilizacji obszaru poradzieckiego”.

Polityka energetyczna. Ważne dla RFN będą również sprawy energetyczne, co potwierdza dokonująca się w Niemczech, również pod wpływem polskich ostrzeżeń ewolucję. Są one w mniejszym stopniu postrzegane jako kwestie czysto gospodarcze, a w coraz większym – jako zagadnienia polityczne. Jeszcze w czerwcu powinno się zakończyć projektowanie wspólnego rynku elektryczności i gazu UE. Niemcy chcą położyć nacisk na wzmocnienie roli energii odnawialnej i na zacieśnienie współpracy z producentami energii oraz z krajami tranzytowymi. W tym celu zamierzają one doprowadzić do wzrostu zaangażowania Unii w państwach Azji Środkowej.

Na szczycie Rady Europejskiej 8 i 9 marca planowane jest przyjęcie Planu działań na rzecz polityki energetycznej Unii Europejskiej. Nie wiadomo jednak, czy to się stanie, zważywszy na rozbieżności zdań państw UE, na temat tej polityki: czy powinna być podporządkowana Komisji Europejskiej, czy też – jak chcą same Niemcy – ma polegać na porozumieniu państw członkowskich bez znaczącego udziału instytucji ponadnarodowej.

Niemcy zamierzają również rozpocząć negocjacje nowego układu regulującego stosunki UE oraz Rosji, mającego zastąpić dotychczasowe Porozumienie o partnerstwie i współpracy. Istotną jego częścią mają być kwestie energetyczne. Z powodu niechęci Rosji do ratyfikowania Traktatu Karty Energetycznej Niemcy chcą, by nowa umowa zawierała wiele postanowień Karty, regulujących stosunki między państwami: producentami, tranzytowymi oraz odbiorcami. Ponieważ rozpoczęcie negocjacji porozumienia zostało zablokowane przez Polskę wskutek „sporu mięsnego” z Rosją, należy oczekiwać intensywnych starań RFN, aby rozwiązać bądź załagodzić ten konflikt.

Inne kwestie. W programie niemieckiego przewodnictwa znajdują się również zapowiedzi zmniejszenia unijnej biurokracji, ochrony klimatu i środowiska (kwestia protokołu z Kioto), intensywniejszej współpracy w dziedzinie policji, prawa karnego oraz cywilnego, a także w zwalczaniu nielegalnej imigracji. Niemcy chcą też wzmocnić konkurencyjność unijnych gospodarek w zglobalizowanym świecie, dlatego też należy oczekiwać ożywienia Strategii Lizbońskiej.

Wnioski. Różnorakie podziały wewnątrz UE sprawiają, iż trudno oczekiwać spektakularnych rezultatów niemieckiego przewodnictwa. RFN osiągnie sukces, jeśli zdoła wyznaczyć ramy dyskusji na temat przyszłości Unii oraz doprowadzi do zbliżenia stanowisk krajów członkowskich w kwestii Konstytucji i przyszłości instytucjonalnej UE. Będzie to również oznaczało wzmocnienie pozycji kanclerz Merkel.

Sukcesem niemieckiego przewodnictwa, zwłaszcza z punktu widzenia Polski, byłoby także doprowadzenie do jakościowego wzmocnienia wschodniego wymiaru UE, rozwiązanie problemu polskiego mięsa i nakłonienie Rosji do zgody na umieszczenie w nowym porozumieniu najważniejszych postanowień Karty Energetycznej. Aby tak się stało, Polska powinna w najbliższym półroczu utrzymywać jak najściślejsze kontakty z rządem Niemiec oraz wypracować własne stanowisko z konstruktywnymi propozycjami wobec każdego z problemów, bądź wyzwań, stojących przed Unią.