



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 30 (498) • 8 lipca 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,
Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Perspektywy prezydencji francuskiej w Unii Europejskiej

Aleksandra Kreczmańska, Marcin Koczor

Prezydencja Francji została w dużym stopniu zdeterminowana przez wynik referendum w Irlandii w sprawie Traktatu Lizbońskiego. Znalezienie wyjścia z obecnego impasu będzie miarą jej sukcesu. Francja stara się przedstawić priorytety swojej prezydencji – do których należą m.in. wypracowanie porozumienia dotyczącego pakietu energetyczno-klimatycznego, sformułowanie paktu imigracji i azylu, aktualizacja Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa oraz projekt Unii dla Śródziemnomorza – przez pryzmat idei „Europy rezultatów”, jednak ich realizacja w nowym, niepewnym kontekście politycznym będzie bardzo trudna.

Przyszłość Traktatu Lizbońskiego (TL). Sprawując prezydencję Francja będzie przeciwdziałać przekształceniu negatywnego wyniku referendum dotyczącego TL w Irlandii w ogólnounijny kryzys polityczny. Jej politycy podkreślają, że w obliczu problemów z reformą UE, państwa członkowskie powinny skupić się na realizowaniu polityk i konkretnych projektów. Jednak ostatecznie to właśnie opracowanie ścieżki wyjścia z impasu reformy traktatowej przesądzi o sukcesie lub porażce francuskiej prezydencji.

Możliwe rozwiązania kryzysu ratyfikacyjnego mają zostać przedstawione podczas październikowego szczytu Rady Europejskiej. Prawdopodobnie jednak podjęcie decyzji w tej kwestii nastąpi dopiero na jej grudniowym posiedzeniu. Choć to Irlandia ma przedstawić drogę wyjścia z obecnej sytuacji, zaangażowanie Francji, jako kraju sprawującego prezydencję, będzie tutaj niezwykle istotne. Jeżeli Irlandia będzie skłonna powtórzyć referendum, zapewne przygotowany zostanie pakiet dodatkowych gwarancji, wychodzących naprzeciw obawom i zarzutom przeciwników Traktatu w Irlandii. Prezydencja francuska musi mieć także przygotowane scenariusze działania w razie pogłębienia się kryzysu, np. w następstwie odmowy powtórzenia referendum w Irlandii.

Prezydent Nicolas Sarkozy zaznaczał, że pożądane jest, aby nowy traktat mógł wejść w życie jeszcze przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Scenariusz ten zakłada szybkie powtórzenie referendum w Irlandii oraz jego pozytywny wynik. Jeżeli znalezienie odpowiedniego rozwiązania opóźni się, wybory do PE oraz określenie nowego składu Komisji zostaną dokonane na podstawie Traktatu Nicejskiego. Oznacza to, że liczba członków PE będzie wynosić 736 (a nie 751, jak przewidziano w TL), a skład KE ograniczony zostanie już w kadencji rozpoczynającej się w przyszłym roku (a nie w 2014 r.). Wzbudza to obawy wielu państw członkowskich, jednak bez rewizji traktatów nie jest możliwe zastosowanie innych rozwiązań. Na prezydencji w dużej mierze będzie spoczywać zadanie zaproponowania zasad działania w takiej sytuacji.

Francja będzie także zabiegać o to, aby proces ratyfikacyjny został zakończony we wszystkich pozostałych państwach, m.in. poprzez utworzenie grupy „przyjaciół” TL. W poszukiwaniu rozwiązań dla kryzysu reformy UE będzie zapewne blisko współpracować z Niemcami.

Program prezydencji. Energia i zmiany klimatyczne. Innym ważnym wyzwaniem dla nowej prezydencji jest wypracowanie do końca roku porozumienia dotyczącego pakietu energetyczno-klimatycznego, którego zbiór propozycji (przede wszystkim aukcyjny system handlu emisjami) przedstawiony został przez KE w styczniu br. Ma on służyć osiągnięciu do 2020 r. celów dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20% oraz zwiększenia do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii. Nowa prezydencja musi przekonać do akceptacji pakietu

tych członków UE, którzy obawiają się, że przyjęcie proponowanych rozwiązań byłoby zbyt kosztowne dla ich gospodarek. Francja zdaje sobie sprawę, że jego przyjęcie wzmocniłoby pozycję Unii jako głównego orędownika zdecydowanej walki z zanieczyszczeniem środowiska, co jest ważne w kontekście negocjacji nad nowym układem dotyczącym przeciwdziałania zmianom klimatycznym (tzw. układem post-Kioto), które rozpoczęto w grudniu 2007 r. na Bali, a które mają się zakończyć pod koniec 2009 r. w Kopenhadze. Przyjęcie pakietu ważne jest także ze względu na obecną sytuację na rynku paliw. Jedną z możliwości łagodzenia skutków nadmiernych cen energii w dłuższej perspektywie jest bowiem zwiększenie efektywności energetycznej i stosowanie alternatywnych źródeł energii. W perspektywie krótkookresowej potrzebne są jednak jeszcze inne środki, dlatego Francja w okresie przewodnictwa skupić ma się również na znalezieniu efektywnych instrumentów minimalizujących skutki wzrastających cen energii¹.

Nowa prezydencja zapowiedziała także podjęcie działań na rzecz przyspieszenia prac nad przyjęciem pakietu regulacji dotyczącego rynku energii elektrycznej i gazu (tzw. trzeci pakiet), którego propozycja została złożona przez KE we wrześniu 2007 r. Niektóre kraje (w tym Francja i Niemcy) nie zgadzały się na preferowaną w nim przez Komisję opcję całkowitego rozdzielenia własności między produkcją i dostawami energii a jej przesyłaniem (*ownership unbundling*). Na początku czerwca osiągnięto na forum Rady ogólne porozumienie, godząc się na dopuszczenie innej opcji, przewidującej utrzymanie przez koncerny wytwarzające energię własności nad sieciami przesyłowymi, które jednakże mają być zarządzane przez niezależnych operatorów. Zadaniem Francji będzie teraz wypracowanie kompromisu z Parlamentem Europejskim, który w pierwszym czytaniu propozycji legislacyjnych dotyczących rynku energii elektrycznej opowiedział się za pełnym rozdzieleniem produkcji i dostaw od przesyłu.

Wspólna Polityka Rolna (WPR). Prezydent Sarkozy chce wykorzystać przewodnictwo w UE dla zwrócenia uwagi innych krajów na znaczenie WPR w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i jakości produkcji rolnej oraz przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Należy pamiętać, że Francja wyraża dość krytyczne stanowisko w sprawie propozycji dalszej liberalizacji handlu towarami rolnymi w ramach WTO. Orędownikiem zmniejszania taryf w sektorze rolnym jest Komisarz ds. handlu Peter Mandelson. Powstały w tej kwestii konflikt między KE a Francją może negatywnie wpłynąć na pozycję negocjacyjną UE w ramach rundy z Doha.

Polityka imigracyjna. Francja będzie dążyć do sformułowania europejskiego paktu imigracji i azylu. Ma być to projekt zawierający główne założenia rozwoju wspólnej polityki imigracyjnej UE. Francuzi chcą przekonać inne państwa do przyjęcia bardziej skutecznych instrumentów walki z nielegalną imigracją, np. poprzez lepszą ochronę granic zewnętrznych UE lub skuteczniejszą współpracę z państwami pochodzenia imigrantów.

Stosunki zewnętrzne oraz polityka obrony. Istotnym projektem Francji na okres przewodniczenia w UE jest wzmocnienie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). W programie prezydencji zapowiada ona aktualizację Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa oraz inicjatywy takie jak: usprawnienie planowania, dowodzenia i finansowania misji EPBiO oraz rozbudowa wspólnych zdolności wojskowych, kluczowych dla ich powodzenia (np. strategiczny i operacyjny transport lotniczy). Zważywszy jednak na negatywny stosunek irlandzkiej opinii publicznej do rozwijania zdolności wojskowych UE, realizacja tych ambitnych planów może okazać się trudna. W zakresie stosunków zewnętrznych program prezydencji przewiduje liczne spotkania międzynarodowe, w tym m.in. szczyt UE z Ukrainą. Francja kładzie nacisk na realizację promowanego przez prezydenta Sarkozy'ego projektu Unii dla Śródziemnomorza – wspólny szczyt UE i krajów śródziemnomorskich poświęcony tej sprawie ma mieć miejsce 13 lipca.

Perspektywy realizacji programu prezydencji. Kryzys ratyfikacji TL narzuca prezydencji niepewny kontekst działania i w dużej mierze determinuje możliwość realizacji jej ambitnego programu. Inicjatywy proponowane przez Francję dotyczą polityk o znaczeniu strategicznym i będą wymagać prowadzenia trudnych negocjacji. Dlatego można się spodziewać, że rezultaty prezydencji mogą być skromniejsze w stosunku do wyjściowych propozycji. Sama prezydencja rozpoczęła już proces ograniczania swych ambicji w odniesieniu do paktu imigracyjnego oraz Unii dla Śródziemnomorza. Jeżeli jednak Francji uda się połączyć wypracowanie konkretnych decyzji w przedstawionych w programie politykach ze znalezieniem dalszej drogi dla reformy UE, to odniesie ona duży sukces. Ocena skuteczności prezydencji może zależeć także od jakości przywództwa Sarkozy'ego. Atutem będzie jego dynamizm, a kluczową rolę odegra umiejętność poszukiwania partnerów i pragmatyzm, ważne w wypracowaniu trudnych kompromisów.

¹Zob. M. Koczor, *Wyniki spotkania rady Europejskiej*, „Biuletyn” (PISM) nr 27 (495) z 23 czerwca 2008 r.