



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 20 (628) • 5 lutego 2010 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkiewicz

Nowa Komisja Europejska – zmiany organizacyjne

Ryszarda Formuszewicz, Marcin Koczor

W Komisji Europejskiej, którą 9 lutego ma zatwierdzić Parlament Europejski, nastąpią znaczące przekształcenia wynikające zarówno ze zmian traktatowych, jak i rozstrzygnięć politycznych. Efektywność wdrażanych rozwiązań na poziomie administracyjnym będzie kluczowym warunkiem sprawnego funkcjonowania kolegium komisarzy. Skuteczna realizacja polskiej polityki europejskiej wymaga zatem pogłębionego monitoringu zmian zachodzących w strukturze Komisji i wewnętrznych mechanizmach jej funkcjonowania.

Jedną z głównych konsekwencji wejścia w życie traktatu lizbońskiego jest głęboka reforma Komisji Europejskiej w dziedzinie działań zewnętrznych. Jednocześnie na mocy traktatu dalszemu wzmocnieniu ulega pozycja przewodniczącego KE. Jego większe uprawnienia mają przyczynić się do usprawnienia pracy kolegium. Przewodniczący może określać wytyczne w zakresie wykonywania zadań przez KE, a ponadto żądać rezygnacji jej członka. Dysponuje również swobodą w mianowaniu wiceprzewodniczących – z wyłączeniem wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. W nowej KE liczba wiceprzewodniczących ponownie wzrosła (z pięciu do siedmiu), a ich dobór w większym stopniu niż w poprzedniej kadencji uwzględnia geograficzne i demograficzne zróżnicowanie UE. Podział obowiązków w ramach kolegium ustalony został przez przewodniczącego w porozumieniu z państwami członkowskimi, przy udziale Parlamentu Europejskiego. Propozycje dotyczące zakresu odpowiedzialności poszczególnych komisarzy, jak i deklaracje programowe przewodniczącego Josego Manuela Barrosa z września 2009 r., uzupełnione zostały zapowiedzią stosownych zmian wewnętrznej struktury Komisji na różnych poziomach jej organizacji.

Główne zmiany organizacyjne. Najbardziej widoczne zmiany to wyodrębnienie nowej teki ds. polityki klimatycznej i decyzja o utworzeniu nowej dyrekcji generalnej (DG) – na bazie właściwej dyrekcji w DG ds. Środowiska (ENV) – dla wsparcia komisarza za nią odpowiedzialnego. Do ustalenia pozostaje dokładny zakres działania zarówno nowej komisarz (Connie Hedegaard), jak i przyznanego jej aparatu administracyjnego, zwłaszcza sposób koordynacji działań z innymi komisarzami. Poważną modyfikacją w strukturze administracyjnej jest podział DG ds. Energii i Transportu (TREN) na dwie odrębne dyrekcje generalne, co stanowi powrót do stanu sprzed 2000 r. Wynika to z przewidywanej większej aktywności w tych dziedzinach, a także woli podkreślenia rosnącej rangi problematyki energetycznej. Jednocześnie obie nowe DG będą pozbawione dotychczasowych kompetencji w zakresie pomocy publicznej, kierowanej do tych sektorów. Kompetencje te będą przeniesione do DG ds. Konkurencji. Ponadto nowa DG ds. Transportu nie będzie zajmować się realizacją zadań związanych z budową europejskiego systemu nawigacji satelitarnej (Galileo), które przechodzą do DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu (ENTR). Jest to związane z zachowaniem odpowiedzialności za ten projekt przez Antonio Tajaniego, nowego komisarza ds. przemysłu i przedsiębiorczości.

W dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości doszło do podziału obowiązków między dwóch komisarzy. Wynika to z rosnącego znaczenia polityk kształtujących przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz poszerzenia obszaru aktywności Komisji w wyniku zniesienia dotychczasowego III filaru UE. Jednakże zmiany na poziomie administracyjnym nie sięgają tak głęboko: w ramach istniejącej DG ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa nastąpi podział funkcjonalny poszczególnych dyrekcji między komisarza ds. wewnętrznych (Cecilia Malmström) oraz komisarza ds. sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa (Viviane Reding). Ze względów konsolidacyjnych w zakres odpowiedzialności Reding włączony zostanie wydział zajmujący się umowami konsumenckimi

z DG ds. Zdrowia i Konsumentów (SANCO). Podlegać będzie jej ponadto dyrekcja ds. równego traktowania, walki z dyskryminacją i społeczeństwa obywatelskiego, pozostająca jednak w strukturze DG ds. Zatrudnienia. Komisarz ma być wspierana w swoich działaniach także przez DG ds. Komunikacji, co akcentuje rangę tematyki sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa w strategii informacyjnej nowej KE.

Powołanie wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (Catherine Ashton) oraz budowa Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych nie wyczerpują zakresu zmian struktury organizacyjnej KE w obszarze aktywności zewnętrznej¹. Warte odnotowania w tym kontekście jest wzmocnienie kompetencji komisarza ds. handlu (Karel de Gucht), który przejmie od dotychczasowego komisarza ds. przedsiębiorstw i przemysłu odpowiedzialność za koordynację działalności Transatlantycznej Rady Gospodarczej (TEC). Powstała ona w 2007 r. i stanowi najważniejsze forum współpracy gospodarczej UE-USA, przede wszystkim w odniesieniu do wymiaru regulacyjnego. To przyporządkowanie implikuje przeniesienie obsługi administracyjnej TEC z DG ENTR do DG ds. Handlu. Przyczynić się to może do większego wyeksponowania spraw handlowych w gospodarczej agendzie współpracy transatlantycznej.

Modyfikacje w realizacji zadań regulacyjnych. W nowej kadencji wzrośnie polityczna waga inicjatywy „lepsze prawo” (*better regulation*), która jest jednym z kluczowych elementów mikroekonomicznego wymiaru wysiłków na rzecz zwiększenia konkurencyjności UE. Działania w tej dziedzinie będą bezpośrednio nadzorowane przez Barrosa, podczas gdy dotychczas ich koordynacją zajmował się komisarz ds. przedsiębiorstw i przemysłu. W konsekwencji dojdzie do przeniesienia wydziału zajmującego się tym zagadnieniem w DG ENTR do Sekretariatu Generalnego Komisji, podległego bezpośrednio przewodniczącemu KE. W wyniku tych zmian inicjatywa „lepsze prawo” może w większym stopniu uwzględniać interesy ogółu obywateli UE. Dotychczas postrzegana była przede wszystkim jako instrument ukierunkowany na poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

Podobnie interpretować można planowane przeniesienie do DG SANCO wydziałów odpowiadających za regulacje dotyczące produktów farmaceutycznych i kosmetyków, dotąd działających w ramach DG ENTR. Może to oznaczać wolę uwzględniania w większym stopniu w propozycjach legislacyjnych interesów pacjentów i konsumentów. Analogiczne rozstrzygnięcie zapadło w odniesieniu do wydziału zajmującego się regulacjami w zakresie pestycydów i biotechnologii, umiejscowionego dotąd w DG ENV. Tym samym DG SANCO przejmie dodatkową odpowiedzialność za regulacje dotyczące organizmów genetycznie modyfikowanych.

Ocena. Nowa komisja łączy zarówno elementy zmiany (nowe ramy traktatowe, zmiany zakresu obowiązków dotychczasowych komisarzy, dostosowania administracyjne), jak i kontynuacji (reelekcja przewodniczącego i powołanie 13 komisarzy, którzy byli członkami kolegium w kadencji 2004-2009). Zmiany organizacyjne uwarunkowane są zarówno nowymi podstawami traktatowymi, jak i preferencjami politycznymi oraz względami funkcjonalnymi. Te ostatnie przejawiają się w zwiększeniu koncentracji kompetencji w niektórych dziedzinach (pomoc publiczna, „lepsze prawo”). Ponowny wybór Barrosa sprzyja utrzymaniu dotychczasowych tendencji w zarządzaniu powiększonym kolegium, w szczególności umocnienia roli Sekretariatu Generalnego, co odzwierciedla na poziomie administracyjnym ewolucję pozycji przewodniczącego KE. Prawdopodobnie rosnać też będzie znaczenie gabinetów komisarzy. Deklaracje przedstawione przez Barrosa we wrześniu ubiegłego roku wskazują na możliwość ściślejszej współpracy z PE przy planowaniu prac, w szczególności przy opracowaniu Programu działalności legislacyjnej i prac Komisji.

Miernikiem celowości wprowadzanych zmian w odniesieniu do działań regulacyjnych będzie stopień poprawy jakości przyjmowanego prawa. Na podstawie zapowiedzi Barrosa oczekiwać można poprawy jakości raportów służb KE dotyczących ekonomicznych, społecznych i środowiskowych skutków proponowanych rozwiązań prawnych (ocena wpływu).

Wnioski dla Polski. Polska powinna wypracować strategię na rzecz większej reprezentacji polskich urzędników w KE, a także w innych instytucjach Unii, zwłaszcza wśród kadry kierowniczej. Strategia ta w szczególności powinna objąć rozwój szkoleń dla kandydatów do pracy i wspieranie kontaktów między polskimi pracownikami instytucji UE. Korzystać przy tym należy ze sprawdzonych rozwiązań innych państw członkowskich (np. Wielkiej Brytanii). Równolegle zabiegać należy o zwiększenie liczby delegowanych do KE ekspertów, co służyłoby wzmocnieniu potencjału polskiej administracji.

¹ Zob.: A. Kreczmańska, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – rozstrzygnięcia i dalsze wyzwania*, „Biuletyn” (PISM) nr 63 (595) z 24 listopada 2009 r.