



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 105 (713) • 15 lipca 2010 • © PISM

Redakcja: Jacek Foks (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter,
Leszek Jesień, Łukasz Kulesa, Marek Madej, Beata Wojna, Ernest Wyciszkievicz

Belgijska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej

Paweł Tokarski

Od 1 lipca 2010 r. Belgia sprawuje przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej (RUE) w nie-stabilnej sytuacji politycznej, które z tego powodu pozostanie zapewne pod dużym wpływem byłego belgijskiego premiera Hermana Van Rompuya, obecnie stałego przewodniczącego Rady Europejskiej (RE). Belgia jest drugim państwem obejmującym przewodnictwo w UE po wejściu w życie traktatu lizbońskiego (TL), więc doświadczenia z tego okresu mogą mieć znaczenie dla dalszego sposobu sprawowania prezydencji. Najważniejszymi zadaniami przewodnictwa Belgii będą: przyjęcie środków na zapobieganie kryzysom finansowym i fiskalnym w UE, a także tworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Prezydencja belgijska sprawowana jest w wyjątkowej sytuacji. Po ostatnich wyborach w czerwcu br. nie udało się jeszcze stworzyć koalicji rządowej. Rozmowy między flamandzką Nieuw-Vlaamse Alliantie oraz francuską Parti Socialiste wciąż trwają, a państwem rządzi tymczasowy premier Yves Leterme. Nie wydaje się jednak, aby sytuacja ta miała większy wpływ na samą prezydencję, która została drobiazgowo przygotowana z dużym wyprzedzeniem. Poza tym, Belgia sprawuje ją już po raz dwunasty, można więc liczyć na jej pamięć instytucjonalną, doświadczenie urzędników i dyplomatów. O właściwy przebieg prezydencji zadba też stały przewodniczący RE Herman Van Rompuy, który jeszcze jako premier Belgii, pod koniec 2009 r., odbył serię wizyt w większości stolic państw członkowskich, poruszając m.in. ten temat. Nowemu rządowi, który prawdopodobnie powstanie dopiero w październiku, zostanie niewiele czasu na oddziaływanie na kształt przewodnictwa swojego kraju w RUE.

Program prezydencji. W oficjalnej wersji, uzgodnionej w ramach tzw. tria (kraje sprawujące prezydencję poprzednią, obecną i najbliższą), złożonego z Hiszpanii, Belgii i Węgier, znalazło się pięć priorytetów: kwestie społeczno-gospodarcze, sprawy socjalne, klimat i środowisko, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz sprawy zewnętrzne. Jednakże w praktyce obecnej prezydencji najprawdopodobniej dominować będą trzy zagadnienia: koordynacja gospodarcza państw członkowskich, nowe regulacje dla rynku finansowego UE oraz formowanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ).

Z powodu niewielkiego, jak dotąd, postępu w zarządzaniu gospodarczym w UE, Belgia będzie musiała zaangażować się dużo bardziej niż sprawująca prezydencję do lipca Hiszpania w znalezienie rozwiązań możliwych do zaakceptowania przez wszystkie państwa członkowskie. Najważniejszymi problemami pozostają: zakres koordynacji ekonomicznej i sankcje za przekroczenie limitu deficytu budżetowego. Rozstrzygnięcia wymaga także zarysowujący się spór między KE a RUE o podział odpowiedzialności i władzy w tej dziedzinie. We wrześniu KE ma przedstawić propozycje legislacyjne dotyczące koordynacji ekonomicznej. Staną się one przedmiotem obrad Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN), której przewodniczy prezydencja belgijska. Kwestie koordynacji ekonomicznej znajdują się również w raporcie przygotowywanym przez specjalną grupę zadaniową pod przewodnictwem Hermana Van Rompuya. Dokument opublikowany będzie w październiku i najprawdopodobniej zdominuje tematykę planowanego w tym czasie szczytu Rady Europejskiej, który zgodnie z wcześniejszymi założeniami miał się koncentrować na nauce i innowacyjności – najważniejszych w długoterminowej strategii gospodarczej UE – Europa 2020. Prezydencja belgijska ryzykuje więc, że problemy bieżące wynikające z kryzysu fiskalnego przysłonią kwestie długoterminowe, jak się stało podczas prezydencji hiszpańskiej.

Ważnym zadaniem obecnej prezydencji jest wsparcie tworzenia nowych regulacji dla rynku finansowego UE, mających zmniejszyć ryzyko kryzysów finansowych w przyszłości. W szczególności niezbędne jest osiągnięcie porozumienia między PE a państwami członkowskimi co do zakresu kompetencji nowych organów regulacyjnych: Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego i planowanych trzech europejskich organów nadzorujących (European Supervisory Authorities – ESA). Zdaniem PE uprawnienia tych instytucji w wersji zaproponowanej przez Radę i Komisję są niewystarczające. Nowy system nadzoru, oparty na współdziałaniu krajowych i unijnych organów regulacyjnych, ma powstać już na początku 2011 r., więc pozostało niewiele czasu na jego wdrożenie.

Kolejną istotną kwestią dla prezydencji belgijskiej jest powstawanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, na której czele stanie wysoki przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton. Politycy belgijscy podkreślają duże znaczenie tego nowego instrumentu wprowadzonego przez TL i deklarują pełne wsparcie jego tworzenia i pomoc personelu belgijskiego MSZ dla wysokiego przedstawiciela. Mimo osiągnięcia kompromisu w sprawie ESDZ wciąż mogą pojawić się rozbieżności między PE a RUE dotyczące szczegółowej organizacji tej służby, wymagające mediacji prezydencji.

Jeżeli chodzi o pozostałe zagadnienia, na których skoncentruje się belgijska prezydencja, to jesienią dojdzie do finalizacji prac nad budżetem na rok 2011, po raz pierwszy uchwalanym zgodnie z traktatem lizbońskim. Traktat ten rozszerza kompetencje PE w procedurze budżetowej, zrównując jego pozycję z pozycją Rady. W ciągu najbliższego półrocza kontynuowane będą również konsultacje w sprawie nowych ram finansowych na lata 2014- 2020 zapoczątkowane przez KE.

Belgijska prezydencja poprowadzi także debatę nad przyszłością Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r., zainicjowaną podczas prezydencji hiszpańskiej. Jesienią w specjalnym komunikacie KE opublikuje propozycje zmian w tej polityce, które będą podstawą konkluzji w Radzie pod koniec roku i prac legislacyjnych w latach 2011-2012.

W programie prezydencji niewiele można znaleźć na temat rozszerzenia UE, lecz mimo to Belgia spróbuje zapewne doprowadzić do sfinalizowania negocjacji z Chorwacją, które wkroczyły w końcową fazę. Spodziewane jest także osiągnięcie postępu w rozmowach z Turcją i rozpoczęcie negocjacji z Islandią.

Aspekty instytucjonalne. Najbliższe sześć miesięcy będzie miało istotne znaczenie dla praktyki politycznej opartej na postanowieniach TL dotyczących sprawowania przewodnictwa w RUE. Oddanie kierownictwa nad Radą Europejską i Radą ds. Stosunków Zewnętrznych w ręce ponadnarodowych reprezentantów osłabia możliwość oddziaływania prezydencji rotacyjnej na niektóre prace UE. Na uwagę zasługują również poszerzanie kompetencji stałego przewodniczącego RE i wzmocnienie wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa dzięki powstaniu ESDZ. Obecna prezydencja różni się od poprzedniej tym, że stały przewodniczący RE nie ma konkurenta takiego jak premier Hiszpanii Jose Luis Rodriguez Zapatero, który w trakcie hiszpańskiego przewodnictwa (zwłaszcza w jego początkowym okresie) próbował grać pierwszoplanową rolę. Tymczasowy premier Belgii Yves Leterme oddaje inicjatywę Hermanowi Van Rompuyowi i Catherine Ashton.

Wnioski. Rosnące znaczenie funkcji stałego przewodniczącego RE w ciągu najbliższych sześciu miesięcy doprowadzi do wzrostu pozycji RE w systemie instytucjonalnym UE. Może to usprawnić podejmowanie decyzji, lecz także naruszyć równowagę między Radą Europejską, Komisją i Parlamentem, powodując spory kompetencyjne. Obserwacja implementacji postanowień traktatu lizbońskiego, w szczególności sposobu sprawowania przewodnictwa w Radzie, ma duże znaczenie dla zbliżającej się polskiej prezydencji (np. szef rządu RP będzie musiał się odnaleźć w układzie instytucjonalnym, zmodyfikowanym w praktyce obecnego i następnego półrocza).

Mimo problemów politycznych w Belgii, jej przewodnictwo w RUE powinno przebiegać sprawnie. Sprzyjać temu będzie nie tylko osoba Hermana Van Rompuy, lecz także olbrzymie doświadczenie organizacyjne administracji, nabyte w ciągu poprzednich prezydencji.

W najbliższym półroczu Belgia nie wprowadzi do debaty europejskiej nowych propozycji, lecz skupi się na nierozstrzygniętych, bieżących kwestiach. Mogą powrócić problemy fiskalne państw członkowskich i ponownie zdominować prace prezydencji, gdyż sytuacja w strefie euro jest bardzo dynamiczna.