

Komisja Europejska: koncepcja rozszerzenia i reform wewnętrznych UE

Marta Szpala

20 marca Komisja Europejska (KE) przedstawiła komunikat zarysowujący plan reform i zapowiadający przeglądy polityk unijnych w celu przygotowania UE do kolejnego rozszerzenia, tak aby akcesja dawała impuls do dalszego wzrostu gospodarczego Unii i wzmocnienia jej pozycji. W dokumencie przeanalizowano, jak przyjęcie nowych członków wpłynęłoby na takie obszary jak: wartości, budżet i polityki unijne oraz architektura instytucjonalna (*governance*).

Komunikat ma charakter ogólny i stanowi propozycję Komisji skierowaną do Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich, która ma wyznaczać ramy unijnej dyskusji o dalszych losach polityki rozszerzenia i reformy wewnętrznej UE w kontekście prac nad nową Agendą strategiczną na lata 2024–2029.

Komentarz

- Wydany dokument jest głosem KE w toczącej się debacie o przyszłości UE i kolejnym rozszerzeniu, a zarazem podsumowaniem ciągnącej się od 2022 r. dyskusji. Zasygnalizowano w nim pewne preferencje KE w kontekście prac nad Agendą strategiczną na lata 2024–2029. Konkretnie rekomendacje dotyczące reform w Unii mają zostać przedstawione po przeprowadzeniu przeglądu jej polityk oraz opublikowaniu dwóch raportów na temat przyszłości wspólnego rynku (*High-Level Report on the future of the Single Market* Enrica Letty) i europejskiej konkurencyjności (*Report on the future of European competitiveness* Maria Draghiego).
- **Rozszerzenie przedstawiono jako strategiczny priorytet UE**, który umocni jej geopolityczną pozycję, przyniesie korzyści gospodarcze, społeczne i w zakresie ochrony środowiska, a także poszerzy strefę bezpieczeństwa, stabilności i demokracji. Powiększenie liczby członków Unii ma pozwolić na zmniejszenie zależności zewnętrznych, wzmocnić odporność oraz podnieść konkurencyjność i potencjał wzrostu. W dokumencie zawarto liczne argumenty (choć na dużym poziomie ogólności) na rzecz kolejnego rozszerzenia, jednak zaznaczono przy tym pierwszeństwo ochrony interesów obecnych państw członkowskich. Podkreślono też, że jeśli ma dojść do kolejnego rozszerzenia, to niezbędna jest wewnętrzna reforma UE, a oba procesy powinny przebiegać równolegle (*„The EU must deepen as it widens”*).
- Forsowanie popieranej przez Francję i Niemcy koncepcji „stopniowej integracji” oraz włączania państw kandydujących do różnych form współpracy wskazuje, że **KE preferuje**

(lub uznaje za realniejszą) **integrację gospodarczą i harmonizację regulacji z tymi krajami, a kwestię faktycznego rozszerzenia odsuwa na dalszy plan** lub przynajmniej rozciąga w czasie. Stopniowe włączanie (*phasing in*) państw kandydujących faktycznie pozwala na szybsze dostosowanie ich do reguł działania i norm UE, lecz w ramach tego procesu KE nie przedstawia tym krajom żadnych korzyści z tym związanych (nie zapewnia np. dostępu do funduszy unijnych), które zachęcałyby je do wdrażania reform, co może je demobilizować w wysiłkach reformatorskich. Efekt ten będzie tym silniejszy, że KE odrzuca możliwość określenia ram czasowych bądź kolejności (*sequence*) przyjmowania nowych członków, argumentując, że proces akcesyjny zależy od osiągnięć poszczególnych państw kandydujących.

- W konsekwencji dokument jest wewnętrznie sprzeczny, gdyż z jednej strony postuluje szybkie przeprowadzenie reform w UE (zarówno instytucjonalnych, jak i dotyczących poszczególnych polityk) pod kątem przyszłego rozszerzenia, a z drugiej – samą kwestię przyjmowania nowych członków odsuwa na bliżej nieokreśloną przyszłość (co najmniej na okres po 2029 r. – po zakończeniu kadencji nowej KE).
- Dokument Komisji wpisuje się w przedstawianą przez niemiecko-francuską grupę refleksyjną koncepcję integracji wielu prędkości zarówno w samej UE (różne kręgi integracji), jak i w odniesieniu do państw kandydujących (stopniowa integracja). Stąd też znalazły się w nim odwołania do mechanizmów, takich jak wzmocniona współpraca, klauzule *opt-out* czy konstruktywne wstrzymanie się od głosu. W połączeniu z postulatem stopniowej integracji gospodarczej państw kandydujących rodzi to ryzyko osłabienia spójności UE.
- Koncentracja na istniejących zapisach traktatowych jako podstawie usprawnienia instytucji UE świadczy o krótko- i średnioterminowym porzuceniu pomysłu rewizji unijnych traktatów. Wobec perspektywy kolejnych rozszerzeń forsowanie takiego rozwiązania groziłoby porażką oraz obciążałoby wizerunek Ursuli von der Leyen i Europejskiej Partii Ludowej w krajach sceptycznie nastawionych do pogłębienia integracji. Dlatego KE w ogólny sposób odwołuje się do przedstawianych w debacie propozycji dotyczących wprowadzenia głosowania większością kwalifikowaną (QMV), gdyż zakłada, że państwa przychylne przyjmowaniu nowych członków zgodzą się na ten mechanizm w WPZiB czy polityce fiskalnej, jeśli znajdzie on zastosowanie w polityce rozszerzenia.

ANEKS. Najważniejsze zapisy koncepcji KE w sprawie rozszerzenia

1. KE zaznacza, że **wspólne wartości** w zakresie demokracji, rządów prawa i praw podstawowych to najważniejsze aspekty transformacji państw kandydujących w ramach procesu rozszerzenia. Podkreśla, że dla postępów w integracji **kluczowe znaczenie będą miały reformy dotyczące tzw. kwestii fundamentalnych**, monitorowane w ramach rocznych raportów na temat rządów prawa. Za istotny miernik podzielenia wspólnych wartości wskazała ona harmonizację polityki zagranicznej ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz aktywne włączanie się w takie inicjatywy jak PESCO, European Defence Agency czy misje i operacje kryzysowe.

2. KE postuluje **stopniową integrację** państw kandydujących (**gradual integration**), która zakłada ich włączanie do różnych polityk i instytucji, co ma zaowocować lepszym przygotowaniem do akcesji. Dotyczy to przede wszystkim sukcesywnego zagwarantowania im dostępu **do wspólnego rynku i unii celnej**, co ma pozwolić krajom aspirującym do członkostwa na szybszą integrację z unijnymi łańcuchami wartości (m.in. w sektorach surowców, baterii, turystyki, gospodarki obiegu zamkniętego, przemysłu maszynowego). KE zaznacza, że zakres dostępu do wspólnego rynku będzie zależał od decyzji UE oraz od postępu we wprowadzaniu reform przez państwa kandydujące (wyklucza się integrację *à la carte*, czyli na polach preferowanych przez poszczególne kraje), a jednocześnie będzie on uwzględniał interesy obu stron.
3. KE postuluje zastosowanie stopniowej integracji w obszarach, w których przyszłe rozszerzenie będzie się wiązało z największymi wyzwaniami, a zarazem może przynieść największe korzyści dla UE. Należą do nich m.in. **infrastruktura transportowa i cyfrowa (connectivity), standardy dotyczące ochrony środowiska i transformacji energetycznej (m.in. Green Agenda), rolnictwo oraz utrzymanie spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej, a także bezpieczeństwo, migracja i zarządzanie granicami**. KE zaznacza, że państwa aspirujące do członkostwa już obecnie włączane są do różnych programów i działań UE, w związku z tym należy rozważyć pogłębienie tej integracji (w ramach m.in. DCFTA z Ukrainą i Mołdawią, Planu wzrostu dla Bałkanów Zachodnich, Wspólnoty Energetycznej).
4. KE stwierdza, że potencjalne rozszerzenie jest okazją do kompleksowego przeglądu **polityk unijnych** pod kątem zasad subsydiarności i proporcjonalności (sugeruje przy tym możliwość przywrócenia pewnych kompetencji na poziom krajowy), ale i większej koordynacji lub/i harmonizacji w niektórych obszarach (np. polityce gospodarczej i fiskalnej, systemach zabezpieczenia społecznego, prawie pracy, ochronie konsumentów, bezpieczeństwie i higienie pracy) w celu zapewnienia spójności społecznej. Wyniki tych przeglądów wraz z rekomendacjami dotyczącymi reform będą sukcesywnie publikowane w 2025 r.
5. KE zakłada, że głównym wyzwaniem w kontekście przyszłego rozszerzenia będzie **wspólna polityka rolna** oraz utrzymanie warunków równej konkurencji dla obecnych i przyszłych państw członkowskich przy poszanowaniu ich różnych modeli rolnictwa. Problemy będą się też pojawiały w obszarze polityki spójności.
6. KE podkreśla, że trudno obecnie jednoznacznie ocenić finansowe konsekwencje przyjmowania nowych członków i wpływu tego procesu na **budżet UE**, gdyż będą one zależały od tempa reform w państwach kandydujących i wyniku rozmów akcesyjnych z nimi (wprowadzenia okresów przejściowych itp.). Jednocześnie KE postuluje, aby **podczas negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034 (MFF) uwzględnić możliwość zwiększenia wydatków (i wpływów) wynikających z rozszerzenia Unii**.
7. KE wyraźnie sygnalizuje **potrzebę przeprowadzenia reformy budżetu UE**, jego uproszczenia i uelastycznienia oraz dostosowania do nowych wyzwań wymagających wspólnych inwestycji i działań (zielona i cyfrowa transformacja, rosnące zagrożenia w sferze bezpieczeństwa). Przegląd i modernizacja polityk: rolnej i rozwoju obszarów

wiejskich, spójności, powiązań infrastrukturalnych (*connectivity*), migracyjnej i zarządzania granicami są konieczne, nawet jeśli rozszerzenie nie nastąpi. Wśród postulatów KE znalazły się także reforma systemu zasobów własnych oraz zwiększenie kontrybucji państw uczestniczących we wspólnym rynku (EEA–EFTA–Szwajcaria).

8. KE zaznacza, że preferowanym modelem reform instytucjonalnych byłaby zmiana traktatów, która pozwoliłaby na wprowadzenie QMV w polityce podatkowej czy pewnych elementach polityki społecznej. **Jednak ze względu na niewielkie szanse przeprowadzenia takiej reformy postuluje się wykorzystanie klauzuli pomostowej (*passerelle clause*) i/lub opcji konstruktywnego wstrzymania się od głosu we wszystkich obszarach, w których jest to możliwe. Dotyczy to nie tylko ww. obszarów, lecz także wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.** Zastrzega przy tym, że zastosowanie tej klauzuli będzie powiązane z możliwością zablokowania decyzji, jeśli żywotne interesy danego państwa będą zagrożone. W dokumencie zaproponowano m.in. wprowadzenie QMV przy podejmowaniu decyzji w procesie rozszerzenia (z wyjątkiem tej o zamykaniu poszczególnych rozdziałów, która wciąż będzie wymagała jednomyślności).
9. KE opowiada się także za **zróżnicowaną integracją (*differentiation*)** samej UE, zakładając, że funkcjonowanie w szerszym gronie siłą rzeczy będzie oznaczać wprowadzanie różnych form pogłębionej współpracy pomiędzy poszczególnymi państwami.