

Zasady rozszerzania Unii Europejskiej. Doświadczenia z przystąpienia Austrii, Finlandii i Szwecji.

Luty 1995

Jolanta Adamiec

Informacja

Nr 295

Rok 1995 przyniósł istotną ilościową zmianę dla najważniejszego ugrupowania integracyjnego na naszym kontynencie - Unii Europejskiej. Z dotychczasowej "dwunastki" stała się "piętnastką", przewyższając tym samym obszarem i wielkością dochodu narodowego USA i Japonię. Proces rozszerzania ujawnił szereg interesujących aspektów prawnych, instytucjonalnych, gospodarczych i politycznych, które mogą okazać się istotne dla kolejnych krajów kandydujących do członkostwa.

1. Podstawy prawne przyjmowania nowych członków

Zgodnie z Traktatem Rzymskim¹, "każde państwo europejskie może ubiegać się o członkostwo we Wspólnocie (...) Warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowanie traktatów będą przedmiotem umowy pomiędzy państwami członkowskimi a państwem ubiegającym się o członkostwo" (art. 237)². Istota tego sformułowania została zachowana także w Traktacie z Maastricht (art. O)³, a więc z formalnego punktu widzenia dowolny kraj europejski może stać się członkiem Unii o ile pomyślnie zakończy negocjacje w sprawie akcesji.

Bardziej precyzyjnie polityka rozszerzania Unii została określona w Raporcie Komisji "Europa i wyzwania rozszerzenia", przyjętym przez Radę Europejską w Lizbonie (26-27.06.1992). W dokumencie tym kryteria rozszerzenia formułowane są z dwóch różnych punktów widzenia: po pierwsze - gotowości krajów aspirujących do członkostwa do dostosowania się do wszystkich wymogów stawianych przez aktualny etap integracji; po drugie - możliwości przyjęcia przez Unię nowych członków przy zachowaniu sprawności jej funkcjonowania.

2. Wymogi Unii Europejskiej wobec kandydatów do członkostwa

Wymagania, jakie Unia stawia kandydatom do członkostwa można zgrupować w trzech sferach. Są to:

- a. sfera polityczna,
- b. sfera prawno-administracyjna,
- c. sfera ekonomiczno-społeczna.

Sfera polityczna mieści bardzo szerokie spektrum zagadnień, począwszy od kryteriów podstawowych tzn. systemu demokratycznego i poszanowania praw człowieka, aż do możliwości włączenia się do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w zakresie przewidzianym przez Traktat z Maastricht. Potrzeba zdefiniowania w sposób bardziej precyzyjny pojęć systemu demokratycznego i praw człowieka w rozumieniu WE, zo-

¹ Tzw. Traktat Rzymski podpisany w 1957 r. przez 6 państw (trzy państwa Beneluxu, Francję, Niemcy i Włochy) jest traktatem założycielskim Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Jednocześnie te same państwa podpisały traktat założycielski Euroatomu. Wraz z Europejską Wspólnotą Węgla i Stali powołaną Traktatem Paryskim z 1951 r., EWG i Euratom tworzą Wspólnoty Europejskie (WE), które stały się podstawą dla powstania Unii Europejskiej.

² *Treaties Establishing European Communities*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1987. W języku polskim tekst skonsolidowany można znaleźć w: Czaplinski Władysław, Ostrianski Rudolf, Wyrozumska Anna - *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Warszawa 1994.

³ Traktat o Unii Europejskiej, tzw. Traktat z Maastricht, jest najdalej sięgającą modyfikacją traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich. Został on zaakceptowany przez Radę Europejską na posiedzeniu w Maastricht w grudniu 1991 roku. Jego ostateczną wersję przyjęto w lutym 1992 roku. Pełny tekst Traktatu w języku polskim został opublikowany w: *Traktat o Unii Europejskiej*, Biuletyn Informacyjny BSE, Zeszyt 2 (18V1993, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.

stała wysunięta w trakcie negocjacji z Grecją⁴, lecz udało się wtedy uzgodnić jedynie wspólną deklarację.

W prawie pierwotnym UE formalny zapis pojawił się po raz pierwszy w Traktacie z Maastricht, którego art. F stwierdza m.in. "*Unia respektuje podstawowe prawa zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku i prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako ogólne zasady prawa Wspólnoty*". Pod pojęciem "tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich" w praktyce uwzględniane są przede wszystkim takie kryteria, jak: wolne wybory parlamentarne i rządy prawa.

W rzeczywistości, spełnienie kryteriów określonych tu jako podstawowe było warunkiem wszelkich bardziej zaawansowanych relacji z Unią Europejską. W umowach o stowarzyszeniu z krajami Europy Środkowo-Wschodniej (poza pierwszymi umowami z Czechosłowacją⁵, Polską i Węgrami) klauzula o przestrzeganiu praw człowieka jest już sformułowana w sposób bezpośredni. Podobnie, nieposzanowanie praw człowieka stoi na przeszkodzie pogłębienia stosunków z Turcją, a jest wysoce prawdopodobną barierą także w przypadku niektórych krajów wschodnioeuropejskich kandydujących do Unii, w których może zaistnieć ryzyko pojawienia się konfliktów narodowościowych.

Z drugiej strony, docelowa wizja Unii w sferze politycznej, czyli *finalité politique*, przewiduje szerokie spektrum współpracy obejmujące poza polityką zagraniczną, także politykę bezpieczeństwa i obronę. Należy zatem przypuszczać, że uniemożliwia to ewentualne członkostwo państw neutralnych, niezdolnych do pełnego włączenia się do współpracy obronnej.

Sfera prawno-administracyjna, hasłowo określana jako *acquis communautaire*, wymaga woli i możliwości podporządkowania się przez kraj kandydujący do członkostwa wszystkim dotychczas wypracowanym zasadom prawnym i instytucjonalnym obowiązującym w Unii. Oznacza to nie tylko dostosowanie prawa wewnętrznego danego kraju do systemu prawa UE, poczynwszy od Traktatu Rzymskiego poprzez wszystkie późniejsze akty prawne aż do porozumienia o przystąpieniu do Unii, ale także zweryfikowania podstawowych zasad konstytucyjnych danego państwa, regulujących jego późniejszą zależność od prawa Unii i od decyzji podejmowanych przez jej organa.

Po raz pierwszy pojęcie *acquis communautaire*⁶ pojawiło się w debatach na temat pierwszego rozszerzenia Wspólnot Europejskich⁷. Francja obawiając się, że przy-

⁴ Grecja została członkiem WE w 1980 r.

⁵ Renegocjowane wersje umów z Czechami i Słowacją zostały uzupełnione o klauzulę dotyczącą poszanowania praw człowieka, co zresztą wzbudziło poważne protesty Czech.

⁶ Przez *acquis communautaire*, zgodnie z definicją Komisji przygotowaną na szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie w czerwcu 1992 roku, należy rozumieć: "treść, zasady i cele polityczne traktatów, włącznie z Traktatem z Maastricht, ustawodawstwo przyjęte jako realizacja traktatów oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, umowy międzynarodowe oraz umowy zawarte przez państwa członkowskie pomiędzy sobą a związane z działalnością Wspólnoty" (wg. *Traktat o Unii Europejskiej*, "Biuletyn Informacyjny" nr 2(18)/1993, Biuro Stosunków Międzyparlamentarnych, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1993, s. 13).

⁷ Tzw. "pierwsze rozszerzenie" Wspólnot Europejskich miało miejsce w 1973 r., kiedy to przyjęto Danię, Irlandię i Wielką Brytanię.

jęcie Wielkiej Brytanii zmieni całą filozofię integracji, przesuując punkt ciężkości na tradycyjne powiązania międzynarodowe tego kraju i wnosząc do ugrupowania jego niechęć do zbyt ścisłego podporządkowania się strukturom ponadnarodowym, przez długi czas blokowała możliwość rozszerzenia Wspólnot. Jej opór przełamało dopiero zobowiązanie się wszystkich krajów członkowskich do całkowitej nienaruszalności już wypracowanych zasad.

Akceptacja *acquis communautaire* stała się również warunkiem wstępnym negocjacji przy kolejnych rozszerzeniach, a później także rozmów na temat powołania Europejskiego Obszaru Gospodarczego, sprawiając, że Unia odbierana jest jako bardzo wymagający i nieustępliwy partner rozmów, z racji swojej siły przetargowej zmuszający nieraz kraje trzecie do przyjęcia niekorzystnych warunków. Można oczekiwać, że aspekt ten będzie miał coraz większe znaczenie, skoro w Traktacie z Maastricht rola *acquis communautaire* dla rozwoju Unii została formalnie potwierdzona. Art. B stwierdza m.in. *"Unia stawia sobie następujące cele: (...) pełne zachowanie i wzmacnianie acquis communautaire"*.

Sfera ekonomiczno-społeczna jest określona w Raporcie Komisji najmniej precyzyjnie, jako zdolność do prawidłowego funkcjonowania w konkurencyjnej gospodarce rynkowej. Traktat z Maastricht, określając docelowy zakres integracji ekonomicznej w ramach Unii Europejskiej, dostarcza podstaw dla uściślenia tych wymogów. Odnoszą się one do dwóch zasadniczych zakresów: unii ekonomiczno-walutowej i Karty Socjalnej.

Wprawdzie oba z nich dotyczą jedynie obecnych państw członkowskich Unii i nie mogą być stawiane jako bezwzględne kryterium dla państw kandydujących do członkostwa. Tym niemniej podkreślana wielokrotnie zasada solidarności, która zobowiązuje kraje członkowskie Unii do pomocy krajom słabszym, może w istotny sposób zaważyć na ocenie gospodarczych możliwości ugrupowania przyjęcia nowych członków.

Warunki osiągnięcia unii ekonomiczno-walutowej, określane jako kryteria konwergencji, w art. 109j Traktatu z Maastricht zdefiniowane są jako:

"- osiągnięcie wysokiego stopnia stabilności cen, stwierdzonego na podstawie stopnia inflacji zbliżonego do istniejącego w trzech najlepiej funkcjonujących, pod względem stabilności cen, państwach członkowskich (zgodnie z "Protokołem w sprawie kryteriów zbieżności" zbliżona stopa inflacji oznacza różnicę nie przekraczającą 1,5 punkta procentowego);

- stabilność finansów publicznych, stwierdzona na podstawie osiągnięcia sytuacji, w której nie występuje nadmierny deficyt budżetowy (zgodnie z "Protokołem w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu" deficyt nie może przekraczać 3% produktu krajowego brutto, a dług publiczny - 60% produktu krajowego brutto);

-przestrzeżenie normalnych granic wahań kursów, przewidzianych mechanizmem kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego, przez co najmniej dwa lata, bez przeprowadzania dewaluacji w stosunku do waluty innego państwa członkowskiego;

- trwałość zbieżności osiągniętej przez państwo członkowskie i jego uczestnictwo

w mechanizmie kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego, odzwierciedlone w poziomach długoterminowych stóp procentowych."

Kryteria te wyznaczają niezbędny stopień rozwoju, a zwłaszcza stabilności gospodarki na poziomie nieosiągalnym w chwili obecnej nawet przez większość krajów członkowskich Unii. Raport Komisji opublikowany pod koniec 1993 roku ujawnił, że jedynie Luksemburg spełnia wszystkie kryteria konwergencji. Siedem krajów (Belgia, Dania, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg i Wielka Brytania) osiągnęło zbliżoną, 3-4-procentową, stopę inflacji, ale już tylko pięć (Francja, Hiszpania, Luksemburg, Niemcy i Wielka Brytania) notuje dług publiczny nie przekraczający granicy 60% PKB. Z kolei Dania, Hiszpania, Portugalia i Włochy mają zbyt wysokie stopy procentowe, a jedynie marka niemiecka i gulden holenderski utrzymały kursy w przyjętym przedziale wahań $\pm 2,25$.

3. Instytucjonalne możliwości rozszerzenia Unii Europejskiej

Drugi wymiar rozszerzenia - możliwości Unii przyjęcia nowych członków przy zachowaniu sprawności jej działania - łączy się przede wszystkim z kwestią reformy instytucjonalnej. Przy dotychczasowych zasadach funkcjonowania Wspólnot Europejskich, wzrost liczby krajów członkowskich prowadzi bezpośrednio do zwiększenia rozmiarów wszystkich instytucji oraz pojawienia się kolejnych języków oficjalnych. Z tego względu, Rada Europejska na posiedzeniu w Lizbonie zadecydowała o konieczności przeprowadzenia zasadniczej dyskusji w sprawie głębokiej reformy instytucjonalnej, która pozwoli odpowiedzieć na takie podstawowe pytania, jak:

- w jaki sposób ustalić liczebność instytucji i zasady podejmowania decyzji;
- jak zapewnić zrównoważoną reprezentację interesów wszystkich krajów członkowskich, a przy tym uniknąć paraliżu decyzyjnego;
- jakie przyjąć metody przygotowywania decyzji wobec zwiększonej liczby zagadnień, którymi będą musiały zajmować się poszczególne instytucje;
- jak zapewnić swobodę komunikowania się w czasie spotkań wobec zwiększonej liczby języków narodowych itp.

Termin tej debaty został zaplanowany na posiedzenie w 1996 roku. W połowie 1995 r. ma podjąć prace Grupa Koncepcyjna (*Reflection Group*), złożona z ministrów spraw zagranicznych, przewodniczącego Komisji i dwóch członków Parlamentu Europejskiego, przygotowująca propozycje na konferencję międzyrządową 1996 roku.

W obliczu rosnącej liczby członków rozwiązania wymagają również daleko trudniejsze kwestie, odnoszące się do zakresu uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności oraz zasady kontroli demokratycznej podstawowych instytucji Unii - Rady i Komisji. Na przykład, podział Rady na posiedzenia sektorowe prowadzi niekiedy do koncentrowania się na pewnych, newralgicznych obszarach gospodarki (do najczęściej cytowanych należy rolnictwo), a w następstwie - do braku zrównoważenia całego procesu gospodarczego.

Z kolei, działalność Komisji jest na tyle odległa od organów decyzyjnych krajów

członkowskich, że w praktyce nie podlega ona żadnej bezpośredniej odpowiedzialności politycznej. Dodatkowo, stosunkowo niewielkie znaczenie Parlamentu Europejskiego w procesie podejmowania decyzji, osłabia mechanizm transmisyjny i kontrolny, jakim w krajach demokratycznych są partie polityczne, prowadząc do generalnego braku zaufania do instytucji UE ze strony społeczeństwa.

Przeciwdziałaniu tym tendencjom mają służyć dwa kierunki działań podejmowanych w ostatnim okresie: wprowadzenie zasady subsydiarności i zwiększenie uprawnień Parlamentu Europejskiego.

Termin subsydiarność (*subsidiarity*) odnosi się - mówiąc ogólnie - do zakresu suwerennych praw jednostki w ramach organizacji społecznej; w kontekście Unii Europejskiej sprowadza się zaś przede wszystkim do podziału kompetencji między organa Unii a państwa członkowskie. Chodzi o to, aby na najwyższym szczeblu (Unii) podejmowano tylko decyzje kluczowe, natomiast we wszystkich innych przypadkach - na szczeblu regionalnym (krajowym) i lokalnym.

Parlament Europejski zabiegał o wzmocnienie swoich uprawnień już od lat sześćdziesiątych. Stopniowo udało mu się uzyskać min. zwiększone kompetencje przy uchwalaniu budżetu oraz wprowadzenie wyborów bezpośrednich. W, ostatnim okresie odgrywa także istotniejszą rolę przy podejmowaniu decyzji, dzięki wprowadzeniu procedury współdecydowania (*co-decision*) i rozszerzeniu wykorzystania procedury współpracy (*cooperation*). Traktat z Maastricht przyznał mu także prawo (choć nadal bardzo ograniczone) do inicjatywy ustawodawczej.

Nadal jednak podejmowane kroki oceniane są jako niewystarczające z punktu widzenia sprawności funkcjonowania Unii Europejskiej na zasadach demokratycznych przy ewentualnym zwiększeniu liczby jej członków.

4. Dotychczasowe powiązania krajów EFTA z Unią Europejską

Kraje EFTA⁸ i Unię Europejską wiążą bardzo ścisłe kontakty gospodarcze i towarzyszące im stosunki umowne. W 1991 roku na ten obszar przypadało 22,4% importu i 25,7% eksportu Unii, podczas gdy na wszystkie kraje wysoko rozwinięte odpowiednio: 59,4% importu i 57,2% eksportu⁹. Jeszcze wyraźniej więzi te widoczne są po stronie EFTA, bowiem w każdym z nich ponad 50% obrotów handlowych przypada na rynek Unii.

Ze względu na tak ścisłe powiązania i ich decydujące znaczenie dla gospodarki wewnętrznej krajów EFTA, przyjęcie i realizacja Jednolitego Aktu Europejskiego¹⁰

⁸ Dla określenia ugrupowania, którego pełna nazwa brzmi: Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu powszechnie przyjęty jest skrót od nazwy angielskiej: European Free Trade Area (EFTA). Do końca 1994 r. do EFTA należały: Austria, Finlandia, Islandia, Lichtenstein, Norwegia, Szwajcaria i Szwecja.

⁹ W porównaniu z tymi danymi, kraje Europy Środkowo-Wschodniej odgrywały marginalną rolę: przypadało na nie 7% importu Unii i 7,5% jej eksportu.

1) ¹⁰ Jednolity Akt Europejski (JAE), przyjęty w 1986 r. (po procedurach ratyfikacyjnych w poszczególnych państwach wszedł w życie w lipcu 1987 r.), był pierwszym od powstania Wspólnot dokumentem zmieniającym w istotny sposób postanowienia traktatów założycielskich. Jego podstawowym celem było powołanie Jednolitego Rynku Europejskiego. Jednym z bardziej istotnych omówień JAE w języku polskim jest publikacja J. Barcza i A. Kolińskiego, *Jednolity Akt Europejski Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, PISM, Warszawa, 1990. Za-

wywołało w tym ugrupowaniu znaczne zaniepokojenie. Obawiając się wzmożonej konkurencji i utrudnionego dostępu do rynku UE, kraje EFTA zainicjowały negocjacje na temat Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)¹¹.

Pierwsza umowa w sprawie EOG została podpisana w maju 1993 r., lecz jej odrzucenie przez referendum w Szwajcarii wymagało wznowienia negocjacji. Ostateczna umowa została zawarta dopiero 14 lutego 1993 r., a oficjalne powstanie Europejskiego Obszaru Gospodarczego datuje się od 1 stycznia 1994 r.¹².

Podstawowe założenia umowy o EOG przewidują:

- zapewnienie swobodnego przepływu towarów, usług, osób i kapitału (specjalne zasady przewidziano jedynie dla rolnictwa, rybołówstwa i transportu);
- rozciągnięcie na 5 krajów EFTA legislacji UE w w.w. dziedzinach, a zwłaszcza przyjęcie wspólnych regulacji gwarantujących jednakowe warunki konkurencji;
- rozszerzenie i pogłębienie współpracy we wszystkich dziedzinach objętych wspólną polityką UE (min. polityka społeczna, ochrona środowiska, statystyka, badania i rozwój technologiczny);
- stworzenie systemu pomocy finansowej ze strony krajów EFTA dla regionów Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Irlandii spełniających kryteria funduszy strukturalnych UE;
- bieżące informacje i konsultacje dotyczące wszystkich działań Unii, z możliwością zastosowania procedury arbitrażowej w przypadku zagrożenia interesów krajów EFTA.

Wyniki negocjacji okazały się na tyle niezadowolające dla krajów EFTA, że większość z nich zdecydowała się podjąć rozmowy w sprawie pełnego członkostwa w Unii Europejskiej. Problemy, jakich nie udało się rozwiązać w ramach EOG, związane były z dwiema zasadniczymi kwestiami:

- niedopuszczeniem krajów EFTA do udziału w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej, a tym samym z tym koniecznością przyjęcia przez nie całości zasad obowiązujących w UE bez możliwości wpływania na kształt podejmowanych decyzji oraz
- brakiem możliwości uczestniczenia we wspólnej polityce zagranicznej, co pozwoliłoby zapobiec marginalizacji na arenie międzynarodowej.

5. Negocjacje w sprawie członkostwa

Początkowo wnioski o przystąpienie do UE złożyło pięć państw: Austria (lipiec 1989), Finlandia (marzec 1992), Norwegia (listopad 1992), Szwajcaria (maj 1992) i Szwecja (lipiec 1991). Po niepomyślnym wyniku referendum w sprawie przystąpienia do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (grudzień 1992) Szwajcaria zawiesiła również swój wniosek o członkostwo w UE, nie rozpoczynając w ogóle negocjacji. Z kolei Norwegia pomyślnie zakończyła negocjacje, lecz podobnie jak w 1972 r. przystąpienie

wiera ona także pełen tekst JAE w języku polskim.

¹¹ Nazwa ta jest tłumaczeniem angielskiego European Economic Area (EEA).

¹² Ostatecznie do EOG przystąpiły wszystkie kraje Unii Europejskiej i sześć krajów EFTA Szwajcaria pozostała poza układem i obecnie negocjuje odrębne porozumienia z UE.

do UE zostało odrzucone przez referendum (listopad 1994). W rezultacie od 1 stycznia 1995 r. Unia powiększyła się jedynie o trzy kraje: Austrię, Finlandię i Szwecję.

Negocjacje w sprawie członkostwa ujawniły szereg kolejnych sprzeczności interesów między krajami UE a krajami aplikującymi do ugrupowania. Najpoważniejsze z nich wiązały się z polityką rolną (głównie w odniesieniu do krajów skandynawskich)¹³, z budżetem (zwłaszcza z wysokością wkładu nowych członków do funduszy Unii) oraz z zasadami tranzytu przez Alpy (w relacjach z Austrią). Rokowania okazały się na tyle trudne, że nawet termin wyznaczony początkowo jako ostateczny, musiał ulec przesunięciu o dwa tygodnie i tylko dzięki determinacji obu stron 16 marca 1994 r. udało się osiągnąć ostatecznie porozumienie.

Układy o akcesji¹⁴ nie odpowiadają oczywiście w pełni oczekiwaniom krajów EFTA tym niemniej spełniają najważniejsze z ich postulatów.

Nowoprzyjęte kraje, w zamian za zgodę na natychmiastowe otwarcie rynków i związane z tym odpowiednie dostosowanie cen artykułów rolnych, uzyskały prawo do malejących rekompensat dla **rolnictwa** przez okres czterech lat, poczynając od 396 mln ecu w 1995 r. Z łącznej kwoty 396 mln ecu przewidziano 142 mln dla Austrii, 123 mln dla Szwecji i 131 dla Finlandii. W następnych latach suma ta ma wynieść odpowiednio: 1996 r. - 297 mln, 1997 r. - 198 mln, 1998 r. - 99 mln.

Uzgodniono także - na czym zależało Finlandii - że do obszarów na północ od 62 równoleżnika (rejonów arktycznych), uznanych za wyjątkowo trudne w uprawie i wymagające szczególnego traktowania, zostaną dołączone te obszary z pozostałych części kraju, które spełniają kryterium 8 mieszkańców na kilometr kwadratowy.

Porozumienie co do subsydiów rolnych, pozwoliło osiągnąć kompromis w kwestii **wkładu krajów EFTA do budżetu Unii**, a zwłaszcza współfinansowania Funduszu Spójności, którego beneficjentami są: Grecja, Hiszpania, Portugalia i Irlandia. Wszystkie nowo przyjęte kraje będą płatnikami netto, a ich wkład na rzecz najuboższych członków ma wynieść w 1995 r. 164 mln ecu.

Specyficzne trudności sprawiło wynegocjowanie porozumienia z Austrią, która nie zgadzała się na zniesienie ograniczeń w **tranzycie ciężarówek przez Alpy**. Ostatecznie utrzymano w mocy dotychczas obowiązujące porozumienie tranzytowe na okres przejściowy 3 lat, z możliwością przedłużenia go o kolejne dwa lata, przy zachowaniu docelowego warunku obniżenia emisji spalin o 60% do 2004 roku.

Mimo uzgodnienia warunków pomiędzy dotychczasowymi a potencjalnymi członkami ugrupowania, jeszcze do końca kwietnia 1994 r. - już w ramach samej Unii - trwał spór o **zasady głosowania w Radzie Ministrów** po zwiększeniu jej składu. Przy dwunastu krajach członkowskich Rada dysponowała łącznie 76 głosami, przy czym 54 głosy były potrzebne dla uzyskania większości kwalifikowanej. Tym samym wystarcza-

¹³ W negocjacjach z Norwegią najpoważniejszą kwestią była sprawa rybołówstwa, gdzie rząd norweski broniąc dostępu do swoich wód terytorialnych, domagał się jednocześnie swobodnego eksportu swoich produktów na rynek Unii. Mimo jednak wyjątkowo twardego stanowiska i zaspokojenia większości żądań, społeczeństwo poprzez referendum odrzuciło wynegocjowane porozumienie.

¹⁴ Official Journal of the European Communities, C 241 z 29.08.1994.

ły 23 głosy dla zablokowania decyzji nie akceptowanej przez pewne kraje. Przystępujące kraje uzyskały, zależnie od liczby mieszkańców, po 4 (Austria, Szwecja) i po 3 (Finlandia, Norwegia) głosy. Dawało to łączną liczbę 90 głosów, gdzie 64 głosy stanowiły większość kwalifikowaną, a więc dopiero 27 głosów przeciwnych mogło zablokować decyzję.

Dla Wielkiej Brytanii i Hiszpanii łączyło się to z ryzykiem zbyt częstego narzucania im posunięć niekorzystnych z ich punktu widzenia, obstawały zatem przy tym, aby zachować dotychczasową liczbę 23 głosów wystarczających dla odrzucenia propozycji. To z kolei groziło nie przyjęciem układów o akcesji przez Parlament Europejski, obawiający się utrudnienia procesu decyzyjnego i zahamowania rozwoju Unii. Osiągnięty w rezultacie kompromis pozostaje przy liczbie 27 głosów koniecznych dla zablokowania decyzji, lecz przyjmuje możliwość jej "czasowego zawieszenia" w sytuacji, gdy oddano co najmniej 23 głosy przeciwko.

6. Najbliższe perspektywy

Z dniem 1 stycznia 1995 roku Unia Europejska zwiększyła się o trzy nowe kraje, osiągając łączną liczbę 15 członków. Tym samym, pod względem liczby mieszkańców i rozmiarów GDP przewyższyła dwie potęgi gospodarcze - Stany Zjednoczone i Japonię, choć nadal obu tym krajom ustępuje pod względem wielkości dochodu narodowego na 1 mieszkańca.

Jednocześnie EFTA zmniejszyło się o trzy kraje, stając się niewielkim ugrupowaniem o jedynie czterech krajach członkowskich, z których tylko dwa przystąpiły do EOG¹⁵. Tym niemniej w sferze ekonomicznej dla krajów pozostających poza Unią nie powinno wiele się zmienić, bowiem już od dawna wszystkie kraje członkowskie EFTA i UE były bardzo ściśle powiązane gospodarczo, maksymalną autonomię zachowując głównie w odniesieniu do rolnictwa. Pewnym ryzykiem jest natomiast marginalizacja polityczna, wynikająca z odsunięcia od udziału w podejmowaniu decyzji i konieczności dostosowywania się do warunków narzuconych przez partnerów o większym potencjale.

Istotniejszy jest inny element wynikający z zakończonych właśnie długotrwałych i trudnych negocjacji między krajami EFTA a Unią Europejską. Stosunkowo sztywne stanowisko Unii - mimo znacznego wkładu finansowego, jaki nowe kraje członkowskie miały wnieść do budżetu ugrupowania oraz mimo poziomu ich rozwoju gospodarczego i ścisłych, wielopłaszczyznowych powiązań gospodarczych - pozwala wysnuć wniosek, że przystąpienie do Unii może wiązać się z istotnymi kosztami i prowadzić do naruszenia szeregu bezpośrednich, partykularnych interesów kraju kandydującego do członkostwa.

Uświadomienie sobie tych zagrożeń zarówno przez kręgi decyzyjne, jak i przez społeczeństwo jest niezwykle istotne jeszcze przed przystąpieniem do negocjacji, jeśli oczekuje się ich pomyślnego i sprawnego przeprowadzenia.

¹⁵ W chwili obecnej do EFTA należą: Islandia i Norwegia oraz Lichtenstein i Szwajcaria. Dotychczas jedynie dwa pierwsze przystąpiły do EOG, lecz prawdopodobnie do końca lutego 1995 r. dołączy do nich również Lichtenstein.

Unia w sposób bardzo zdecydowany broni interesów dotychczasowych krajów członkowskich, bowiem to one wpływają na kierunek negocjacji. Z uwagi na znacznie większą siłę przetargową ma ona też istotne możliwości narzucenia preferowanych przez siebie rozwiązań, bez uwzględnienia postulatów kraju przystępującego do negocjacji. Jest to tym łatwiejsze w stosunku do krajów, które nie dysponują równie ważkimi atutami, jak kraje EFTA zdolne do przyjęcia ciężaru finansowania uboższych członków UE.

Lista krajów kandydujących do Unii jest dość długa. Na pierwszym miejscu znajdują się tu Cypr i Malta, które związane są z Unią umowami o stowarzyszeniu już od początku lat siedemdziesiątych, od przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegają się o członkostwo¹⁶. W czerwcu 1993 r. Komisja przyjęła "Opinię"¹⁷ na temat warunków członkostwa tych dwóch krajów, uznając ich całkowite prawo do pełnej przynależności do Unii pod warunkiem uregulowania podstawowych kwestii - rozwiązania sporu między Grekami a Turkami w przypadku Cypru oraz zmniejszeniu ingerencji państwa w procesy gospodarcze w przypadku Malty. Do tego czasu, Rada, która przyjęła "Opinię" w październiku 1993 r., upoważniła Komisję do podjęcia - w ramach obowiązujących umów o stowarzyszeniu - zintensyfikowanego dialogu z oboma krajami, przygotowującego je do ewentualnego członkostwa.

W dużo trudniejszej sytuacji jest Turcja, która od strony formalnej może pochwalić się stosunkowo zaawansowanymi relacjami z Unią (umowa o stowarzyszeniu zawarta w 1963 r., wniosek o członkostwo w 1987 r.), lecz w praktyce ma znaczne trudności ze sfinalizowaniem unii celnej. Prowadzone obecnie rozmowy stwarzają szansę jej ostatecznego wprowadzenia z początkiem 1996 r. Jednakże na drodze do członkostwa nieporównanie większą przeszkodą mogą okazać się kwestie polityczne, w pierwszym rzędzie nieprzestrzeganie praw człowieka przez władze Turcji.

Kolejną grupę w kolejce do członkostwa tworzą kraje Europy Środkowej, gdzie najpoważniejszymi kandydatami są Czechy, Polska, Słowacja i Węgry, najbardziej zaawansowane zarówno w realizacji reform wewnętrznych, jak i w wielokierunkowych powiązaniach z Unią Europejską. Jednak coraz częściej obok nich pojawiają się pozostałe kraje byłego bloku socjalistycznego, w tym zwłaszcza Bułgaria, Rumunia i Słowenia.

Wiele trudności prawdopodobnie sprawi kwestia wewnętrznej reformy instytucjonalnej samej Unii Europejskiej, bowiem jasne jest, że przy obecnej strukturze dalsze zwiększanie liczby członków może poważnie zachwiać efektywnością działania. Z tego względu jakiegokolwiek negocjacje na temat członkostwa kolejnych krajów odsuwane są zdecydowanie do czasu podjęcia decyzji o nowym kształcie i kompetencjach instytucji UE. Zgodnie z dotychczasowymi zapowiedziami decyzje takie mają zostać przyjęte przez Radę Europejską w 1996 roku.

W ostatnim okresie pojawiają się jednak niepokojące głosy o konieczności przesunięcia posiedzenia poświęconego przyszłości Unii co najmniej do roku 1997.

Początek 1995 roku nie pozwala jeszcze na bardziej szczegółowe rozważania na

¹⁶ Umowy o stowarzyszeniu zostały zawarte w 1970 r. z Malcią i w 1972 r. z Cyprzem, wnioski o członkostwo Malta i Cypr złożyły w 1990 r.

¹⁷ "Conclusions of the European Commission's Opinions on the Membership Applications of Cyprus and Malta", *Europe Documents*, nr 1847, 3.07.1993.

temat przyszłego kształtu Unii Europejskiej, a tym bardziej na temat jej polityki co do przyjmowania nowych krajów członkowskich. Z całą pewnością jednak, najbliższy okres będzie decydujący w tym względzie, a ostateczne rezultaty będą zależały zarówno od stanowiska Unii, jak i od działań podejmowanych przez samych kandydatów.