

## PREZYDENCJA AUSTRII W PIERWSZYM PÓŁROCZU 2006 ROKU

W pierwszym półroczu 2006 r. przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej objęła Austria. Drugi rok kryzysu, którego wyznacznikiem jest zahamowanie procesu ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, upłynął w Unii Europejskiej (UE) pod przewodnictwem państw małych<sup>1</sup> – najpierw Austrii, a w drugiej połowie roku Finlandii.

Rada Unii Europejskiej jest najważniejszym organem decyzyjnym w strukturze instytucjonalnej UE. Jako organ o charakterze międzyrządowym stanowi forum artykulacji narodowych interesów, a zasiadający w niej przedstawiciele państw członkowskich działają stosownie do udzielonych im instrukcji<sup>2</sup>. Zgodnie z ustalonym porządkiem co pół roku inne państwo pełni Urząd Przewodniczącego<sup>3</sup>, którego zakres działań – głównie organizacyjnych i reprezentacyjnych – wyznaczają przepisy traktatowe<sup>4</sup>, jak również Regulamin Proceduralny Rady<sup>5</sup>. Szef państwa lub rządu sprawującego prezydencję pełni jednocześnie Urząd Przewodniczącego Rady Europejskiej<sup>6</sup>.

Austria, która jest członkiem UE od 1995 r., już w drugiej połowie 1998 r. podjęła wyzwanie przewodniczenia pracom Rady<sup>7</sup>. Tamta prezydencja zebrała zasadniczo pozytywne opinie<sup>8</sup>. Chwalono sprawność organizacyjną, krytykowano jednak unikanie konfliktów i trudnych decyzji przypisując je nadmiernej potrzebie harmonii (*Harmoniebedürfnis*) Austriaków<sup>9</sup>. Z perspektywy Polski jako ówczesnego państwa kandydującego na chłodnej ocenie pierwszej prezydencji austriackiej zaważyło odstąpienie wówczas od podjęcia istotnych decyzji dotyczących procesu rozszerzenia i negocjacji Agendy 2000. Trzeba jednak odnotować iż „mimo zmiany

<sup>1</sup> Obok Austrii i Finlandii do kategorii państw małych zaliczane są kraje Beneluxu, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Grecja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwecja i Węgry.

<sup>2</sup> Szerzej na temat Rady: C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 413-448; T. Oppermann, *Europarecht*, München 1999, s. 280-329.

<sup>3</sup> Zob. art. 203 ust. 2 TWE.

<sup>4</sup> W szczególności art. 204 TWE, art. 18 TUE.

<sup>5</sup> Decyzja Rady z 31 maja 1999 r. o przyjęciu Regulaminu Proceduralnego Rady, Dziennik Urzędowy WE, wydanie specjalne, 2004, t. 4, s. 53.

<sup>6</sup> W jej skład wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich oraz przewodniczący Komisji Europejskiej, którym towarzyszą odpowiednio ministrowie spraw zagranicznych oraz komisarz. Zob. art. 4 TUE. Szerzej na temat Rady Europejskiej: C. Mik, *op. cit.*, s. 303-313; T. Oppermann, *op. cit.*, s. 299-303.

<sup>7</sup> Wcześniej w podobnej sytuacji znalazła się Portugalia, która została członkiem UE w 1986 r. Z uwagi na niewystarczające w ocenie portugalskich polityków doświadczenie zrezygnowano ze sprawowania prezydencji w pierwszym wynikającym z ustalonego porządku terminie. Z grona państw, które przystąpiły do UE w 2004 r. jako pierwsza obejmie przewodnictwo Słowenia w 2008 r.

<sup>8</sup> Zob. *Priorytety prezydencji austriackiej* (lipiec–grudzień 1998 r.) opublikowane w „Monitorze Integracji Europejskiej” 1998, nr 19, s. 92-113; *Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten: Ergebnisbericht der österreichischen EU-Präsidentschaft 1998*, przedruk w: M. Pape (Hrsg.), *Österreich – von der Monarchie zum EU-Partner*, Baden-Baden 2000, s. 135-204.

<sup>9</sup> P. Luif, *Österreich*, w: W. Weidenfeld (Hrsg.), *Die Staatenwelt Europas*, Bonn 2004, s. 269-278, tu s. 273. Zob. także M. G. Huelshoff, *Austria as European Council President: A Comparative Analysis*, w: M. Gehler, A. Pelinka, G. Bischof, *Österreich in der Europäischen Union, Bilanz seiner Mitgliedschaft*, s. 67-83.

retoryki nowego rządu niemieckiego, w Wiedniu nie zapadały również żadne decyzje, które mogłyby proces rozszerzenia opóźnić<sup>10</sup>. Oczekiwanie na prezydenturę niemiecką w pierwszym półroczu 1999 r. odcisnęła silne piętno na sprawowaniu przewodnictwa przez Austriaków<sup>11</sup>. W pewnym zakresie presja ta była odczuwalna także w roku 2006, z uwagi na świadomość, iż przełomowe decyzje w sprawie przyszłości procesu integracji europejskiej podjęte mogą być jedynie pod auspicjami silniejszego gracza w polityce europejskiej, a więc najwcześniej w pierwszej połowie 2007 r., gdy na czele UE staną znów Niemcy.

Mimo dysponowania nieporównanie większym bagażem doświadczeń w porównaniu do 1998 r. przejmujący prezydenturę Austriacy nie mogli oczekiwać, iż tym razem zadanie okaże się łatwiejsze do wykonania. Wręcz przeciwnie, z uwagi na stan wielowymiarowego kryzysu w UE wyzwania były zdecydowanie większe. Ponadto polityczny bojkot Austrii przez pozostałe kraje członkowskie w 2000 r. także odcisnął swoje piętno na filozofii członkostwa uznawanej przez elity polityczne, a przede wszystkim zaważył na nastrojach społecznych.

Przedmiotem poniższego opracowania jest próba scharakteryzowania uwarunkowań wewnętrznych prezydentury austriackiej, następnie prezentacja priorytetów wyznaczonych na czas tej prezydentury oraz przegląd osiągnięć prezydentury na wybranych obszarach<sup>12</sup>. Ponadto wraz z bilansem ocen prezydentury wskazane zostaną „czynniki sukcesu”, czyli te działania Austriaków, które przyczyniły się do generalnie pozytywnego odbioru działań Austrii w ramach przewodnictwa w UE.

#### AUSTRIA JAKO CZŁONEK UNII EUROPEJSKIEJ

Wśród państw członkowskich UE Austria należy do kategorii państw małych<sup>13</sup>; znajduje to wyraz w przyznanych jej traktatowo liczbie przedstawicieli i sile głosu<sup>14</sup>. Jest jednak jednym z najstabilniejszych i najbogatszych państw członkowskich, a w konsekwencji płatnikiem netto. Analiza doświadczeń członkowskich, a w szczególności pozycji politycznej Austrii w UE uwzględniać musi kilka aspektów: specyficzną drogę Austrii do członkostwa, kwestię sankcji czternastu państw członkowskich w odpowiedzi na wejście do rządu Austriackiej Partii Wolnościowej (*FPÖ*) oraz wyraźny eurosceptycyzm społeczeństwa austriackiego dotyczący zarówno oceny członkostwa własnego państwa, jak i rozszerzenia UE.

Mimo centralnego położenia Austria została członkiem UE dopiero w 1995 r. Wcześniej na skutek uwarunkowań historyczno-politycznych pozostawała przez długie lata poza głównym nurtem procesów integracyjnych. Po II wojnie światowej

<sup>10</sup> Ł. Szymczyk, *Spotkanie Rady Europejskiej w Wiedniu – podsumowanie prezydentury austriackiej*, WE 1999, nr 1, s. 5-16, tu s. 14. Negatywnie z perspektywy polskiej ocenił prezydenturę B. Koszeł, *Austria w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2002.

<sup>11</sup> Por. P. Luif, *Österreich...*, s. 273.

<sup>12</sup> Odnośnie do innych obszarów zob. Bundeskanzleramt/Bundespressdienst, *Der Österreichische EU-Vorsitz Jänner – Juni 2006*, Wien 2006. Opracowanie to, jak i wszystkie przywołane w tekście austriackie publikacje oficjalne, w tym również komunikaty prasowe, udostępnione były na oficjalnej stronie internetowej prezydentury: [www.eu2006.at](http://www.eu2006.at)

<sup>13</sup> Ludność: ok. 8 mln mieszkańców, powierzchnia ok. 84 000 km<sup>2</sup>.

<sup>14</sup> W Radzie Austrii przyznane zostało 10 głosów (Polsce 27), w Parlamencie Europejskim zasiada 18 austriackich eurodeputowanych (polskich 54).



politycy austriaccy zabiegali przede wszystkim o odzyskanie suwerenności i o utrzymanie integralności podzielonego na strefy okupacyjne państwa. Ich strategia w okresie poprzedzającym podpisanie Traktatu państwowego w 1955 r. określana jest jako polityka „orientacji zachodniej” (*Westorientierung*) i przeciwstawiana jest niemieckiej koncepcji polityki „integracji zachodniej” (*Westintegration*)<sup>15</sup>. W 1956 r. Austria została członkiem Rady Europy. Poza tym uczestniczyła w planie Marshalla, angażowała się w procesy integracji gospodarczej (*OEEC*, *GATT*), nie uczestnicząc jednak ze względów politycznych w powstawaniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, a później Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. W ramach tzw. małej opcji europejskiej włączyła się w proces tworzenia Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (*EFTA*) w 1960 r. Po nieudanej pierwszej próbie bliższego powiązania z Wspólnotami Europejskimi w formie stowarzyszenia, o które Austria zawniioskowała w grudniu 1961 r.<sup>16</sup>, nastąpiło dalsze zbliżenie na płaszczyźnie gospodarczej poprzez umowy przejściowe, umowy o wolnym handlu i wreszcie przynależność do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, utworzonego w 1992 r.

Ta ostrożna polityka integracji gospodarczej powiązana była ściśle ze statusem państwa neutralnego, uważanym wówczas za przeszkodę w przynależności do organizacji o charakterze ponadnarodowym. Argumentem tym można było się łatwo posłużyć dla uzasadnienia powściągliwości integracyjnej zarówno w relacjach zewnętrznych jak i wewnętrznych<sup>17</sup>. Problem neutralności powrócił również w procesie akcesyjnym<sup>18</sup> i nadal oddziałuje na stosunek Austrii do wspólnej polityki bezpieczeństwa.

Ponieważ głównym „kuratorem” neutralności Austrii był Związek Radziecki dopiero przełom polityczny w bloku wschodnim w 1989 r. otworzył możliwość pełnego zaangażowania w struktury Wspólnot Europejskich<sup>19</sup>. Podjęcie decyzji politycznej o ubieganiu się o członkostwo stanowiło wyraz zasadniczego zwrotu w polityce integracyjnej Austrii<sup>20</sup>, zmuszając partie polityczne do zajęcia adekwatnego stanowiska. Akcesję popierały rządzące wówczas w koalicji Socjaldemokratyczna Partia Austrii (*Sozialdemokratische Partei Österreichs – SPÖ*) i Austriacka Partia Ludowa (*Österreichische Volkspartei – ÖVP*). Przeciw członkostwu w UE opowiadała się natomiast Wolnościowa Partia Austrii (*Freiheitspartei Österreichs – FPÖ*) oraz Zieloni (*Die Grünen*).

Po przystąpieniu do UE Austria realizowała stosunkowo intensywną politykę integracyjną przyłączając się między innymi do Unii Gospodarczo-Walutowej, jak również wchodząc do strefy Schengen. Bilans pierwszej dekady członkostwa w UE, zwłaszcza w sferze gospodarczej wypadł zasadniczo korzystnie, chociaż ciążyły na nim konsekwencje politycznego bojkotu Austrii przez pozostałe 14 państw członkowskich w 2000 r.

<sup>15</sup> J. Barcz, *Austria w Unii Europejskiej Problemy prawne w procesie akcesyjnym*, Opole 2001, s. 17.

<sup>16</sup> Niepowodzenie spowodowane zostało najpierw konfliktem francusko-angielskim, a następnie sprzeciwem Włoch (sprawa Południowego Tyrolu) oraz Związku Radzieckiego.

<sup>17</sup> P. Luif, *Österreich...*, s. 271.

<sup>18</sup> Szczegółowo odnośnie do problemu wieczystej neutralności Austrii podczas negocjacji akcesyjnych: J. Barcz, *op. cit.*, s. 63 i n.

<sup>19</sup> Związek Radziecki zgłaszał zastrzeżenia jeszcze w sierpniu 1989 r. – zob. J. Barcz, *op. cit.*, s. 31.

<sup>20</sup> J. Barcz, *op. cit.*, s. 28.

Zastosowanie przez państwa członkowskie dwustronnych sankcji politycznych było reakcją na utworzenie przez ÖVP koalicji rządowej z kierowaną przez Jörga Heidera<sup>21</sup> FPÖ – „populistyczną partią pravicową z elementami radykalizmu”<sup>22</sup>. Sankcje polegały w pierwszej kolejności na zawieszeniu dwustronnych oficjalnych kontaktów na płaszczyźnie politycznej, ambasadorowie Austrii podejmowani byli wyłącznie „na poziomie technicznym”. Ponadto wyłączono możliwość poparcia kandydatów z Austrii na stanowiska w organizacjach międzynarodowych. Zarówno zastosowanie tych instrumentów politycznego nacisku, jak i ich adekwatność wzbudziły wiele kontrowersji. Kłopotliwa proceduralnie okazała się również decyzja o wycofaniu się państw członkowskich UE z sankcji. Posłużono się dla uzasadnienia ustaleniami trzyosobowego zespołu ekspertów<sup>23</sup>, którego zadaniem było dokonanie analizy odnośnie do występowania rządu austriackiego na rzecz wspólnych wartości europejskich, w szczególności w zakresie praw mniejszości, uchodźców i imigrantów. Ponadto zbadana miała być kwestia rozwoju politycznej natury FPÖ. Pozytywny werdykt w Raporcie Mędrców umożliwił „czternastce” wycofanie się z sankcji bez stawiania Austrii warunków<sup>24</sup>. Po przezwycięzeniu tego kryzysu międzynarodowego rządowi kierowanemu przez Wolfganga Schüssela udało się utrzymać umiarkowane konserwatywne kurs polityczny, co ułatwiło ÖVP decyzję o ponownym wejściu w koalicję z FPÖ po przedterminowych wyborach w 2002 r. Niecały rok przed rozpoczęciem prezydentury w FPÖ nastąpił rozłam – rolę partnera koalicyjnego przejął wyłoniony z tej partii Sojusz Przyszłość Austrii (*Bündnis Zukunft Österreich – BZÖ*). Oceniając z perspektywy czasu wydarzenia roku 2000 r. można stwierdzić, iż Austria wyszła z tego kryzysu ze stosunkowo niewielkimi konsekwencjami<sup>25</sup>. Niemniej perturbacje te znalazły oddźwięk w nastawieniu elit politycznych do projektu integracyjnego<sup>26</sup>, jak i umocniły eurosceptyczne nastawienie całego społeczeństwa.

Przyczynienie się do utrwalenia negatywnego stosunku Austriaków do UE wydaje się być najpoważniejszą konsekwencją zastosowania sankcji wobec Austrii<sup>27</sup>. Przezwyciężenie pogłębiającego się deficytu zaufania społecznego wobec procesu integracji europejskiej stanowi jedno z najważniejszych wyzwań dla austriackich elit politycznych, jak również dla instytucji UE. Tym bardziej że w referendum akcesyjnym z 12 czerwca 1994 r. poparcie ludności dla członkostwa

<sup>21</sup> J. Heider stał na czele partii od 1986 r., zrezygnował z tej funkcji w marcu 2000 r.

<sup>22</sup> Tak tzw. Raport Mędrców, przyjęty 8 września 2000 r. w Paryżu, pkt. 110. Tekst raportu wraz z innymi dokumentami dotyczącymi środków zastosowanych wobec Austrii w: F. Schorkopf, *Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich*, Berlin i in. 2002.

<sup>23</sup> Byli to Martti Ahtisaari, Jochen Abr. Frowein i Marcelino Oreja.

<sup>24</sup> Na mocy Deklaracji prezydentury francuskiej wydanej 12 września 2000 r.

<sup>25</sup> A. Metz, K. Notz, *So klingt Europa. Eine Bilanz des österreichischen EU-Vorsitzes im ersten Halbjahr 2006*, CAP Analyse 3/2006, s. 5. Publikacje CAP dostępne są w internecie pod adresem: [www.cap-lmu.de/publikationen](http://www.cap-lmu.de/publikationen). Odnośnie do bilansu oddziaływania sankcji wobec Austrii w odniesieniu do Unii Europejskiej jako całości zob. M. Gehler, *Der lange Weg nach Europa. Österreich vom Ende der Monarchie bis zur EU. Darstellung*, Innsbruck i in., s. 469 i n.

<sup>26</sup> P. Luif przywołuje dla przykładu ewolucję poglądów B. Ferrero-Waldner, która najpierw widziała przyszłość UE jako państwa federalnego, a w grudniu 2000 r. opowiadała się już za unią państw suwerennych, P. Luif, *Österreich...*, s. 276.

<sup>27</sup> Szerzej P. Luif, *The Austrian EU Presidency: A Midterm Report*, SIEPS (Swedish Institute for European Policy Studies), Stockholm 2006, s. 24.



w UE było wysokie – 66,58%<sup>28</sup>. Ten kapitał społecznej akceptacji jednak w kolejnych latach gwałtownie stopniał<sup>29</sup>. Austriacy oceniają członkostwo swego państwa w UE gorzej nawet niż Brytyjczycy i są obecnie najbardziej eurosceptyczną nacją w UE<sup>30</sup>. Warto przy tym nadmienić, że podczas referendum akcesyjnego najbardziej sceptyczni okazali się obywatele młodzi, do 30 roku życia<sup>31</sup>. Spadek poparcia dla członkostwa Austrii w UE miał swoje przyczyny także w błędach kampanii przedreferendalnej, gdzie propagandowe akcentowanie jedynie korzyści (osławione „1000 szylingów oszczędności dla każdej rodziny”) skonfrontowane zostało potem z codziennym doświadczeniem funkcjonowania w warunkach członkostwa przy zwiększonej konkurencji, wymogach unii gospodarczo-walutowej i wroście cen<sup>32</sup>.

Niechętnie nastawienie społeczeństwa do UE, a w szczególności do procesu rozszerzenia postrzegane było generalnie jako czynnik obciążający sprawowanie prezydencji. W kontekście obserwowanego w szerszej obecnie skali kryzysu zaufania obywateli UE do instytucji i przebiegu procesu integracji, wyrażonego najsilniej przez społeczeństwa francuskie i holenderskie, okoliczność sprawowania przewodnictwa przez państwo dobrze zaznajomione z tym problemem mogła stanowić szansę na podjęcie skutecznych przeciwdziałań. Przy takim założeniu Austria wydawała się predysponowana do podjęcia inicjatyw zmierzających do przewyciężenia tendencji do pogarszania się nastawienia społecznego wobec UE. Jednak utrzymująca się niska ocena społeczna członkostwa Austrii w UE jest także pośrednio sygnałem, iż elity polityczne nieefektywnie bądź w niewystarczającym stopniu upowszechniają informacje o pozytywnych efektach włączenia Austrii w struktury UE czy korzyściach płynących z ostatniego rozszerzenia, którego Austria jest jednym z największych beneficjentów<sup>33</sup>. Postulat prezydenta Heinza Fischera by unikać strategii *Erfolge nationalisieren und Probleme europäisieren* odnosi się zasadniczo w pierwszej kolejności do sytuacji wewnętrznej<sup>34</sup>. Także elity polityczne wykazują po 2000 r. bardziej zdystansowany stosunek do UE, za

<sup>28</sup> Akceptacja społeczna wyrażona w referendum była w Austrii wyższa niż w Szwecji i w Finlandii, które przystępowały do UE w tej samej rundzie rozszerzenia.

<sup>29</sup> Zob. wykres przedstawiający poziom pozytywnej oceny członkostwa Austrii w UE w: Eurobarometr 65, Die Öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Frühjahr 2006, Nationaler Bericht Österreich, s. 36.

<sup>30</sup> Zob. zestawienie wyników w Eurobarometer 65..., s. 47.

<sup>31</sup> Por. Informacje odnośnie do rozkładu głosów w G. Scharsach, *EU-Handbuch. Das große Nachschlagwerk der österreichischen EU-Diskussion*, Wien 1996, s. 363 i n.

<sup>32</sup> Szerzej B. Koszel, *Austria w procesie...*

<sup>33</sup> Przykładem spektakularnych korzyści z członkostwa jest ekspansja inwestycyjna firm austriackich głównie w Europie Środkowo-Wschodniej oraz skala osiąganych przez nie zysków. Zob. *Austriackie firmy osiągają rekordowe zyski na Wschodzie*, „Der Standard” 17 X 2006, w którym przedstawione zostały ustalenia światowego raportu inwestycyjnego opublikowanego przez UNIDO: w 2004 r. Austria zarobiła na swych inwestycjach zagranicznych 4,2 mld euro, tj. o 1 mld więcej niż w 2003 r. Autor komentarza *Zysk i polityka*, „Der Standard” 19 X 2006. P. Lendvai pisał, iż „Brak świadomości ogromnego znaczenia Europy Wschodniej dla standardu życia wszystkich Austriaków jest wynikiem porażki polityki informacyjnej instytucji gospodarczych i edukacyjnych. Partie polityczne powinny wspólnie, niezależnie od formuły przyszłego rządu, przeprowadzić nowoczesną kampanię informacyjną, by zmienić ten stan świadomości”. (Polskie tłumaczenia artykułów z prasy austriackiej zaczerpnięte z przeglądu prasy MSZ, opracowanie B. Mąkosa, www.msz.gov.pl).

<sup>34</sup> *Probleme nicht europäisieren*, „Die Presse” 5 II 2006.

wyjątkiem członków i zwolenników Zielonych, którzy przebyli drogę w odwrotnym politycznym kierunku – od przeciwników akcesji do ugrupowania uważanego obecnie za najbardziej proeuropejskie. W poprzedzającym prezydencję roku 2005 r. powszechne nastroje eurosceptyczne umocniła podjęta pod koniec roku 2004 r. decyzja o rozpoczęciu negocjacji członkowskich z Turcją, której członkostwa w UE nie życzy sobie 81% Austriaków<sup>35</sup>. Innym punktem zadrażnień była kwestia warunków dostępu do kształcenia na poziomie wyższym i uniwersyteckim, rozstrzygnięta przez Trybunał Sprawiedliwości wbrew stanowisku Austrii<sup>36</sup>. Wyrok ten spotkał się w Austrii z ostrą krytyką, także ze strony kanclerza tuż przed przejściem przewodnictwa w UE<sup>37</sup>.

W tych okolicznościach najważniejszym czynnikiem wewnątrzpolitycznym dla prezydencji austriackiej była perspektywa jesiennych wyborów<sup>38</sup>. Prognozy komentatorów były niejednoznaczne: zakładano, że w tych okolicznościach mniejsze może być zainteresowanie tematami europejskimi, wskazywano jednak również na interes koalicji rządzącej by prezydencja zakończyła się sukcesem dającym się wykorzystać w kampanii wyborczej<sup>39</sup>. Obawiano się także, że Austriacy nie będą angażować się tych sprawach UE, które w Austrii budziły szczególne kontrowersje<sup>40</sup>. W rzeczywistości zagadnienia polityki europejskiej nie były szczególnie eksponowane podczas kampanii wyborczej, choć (pewna zwycięstwa) ÖVP uzależniała wybór potencjalnego koalicjanta od jego stosunku do polityki europejskiej<sup>41</sup>. Istotnym tematem kampanii wyborczej były natomiast problemy imigracji oraz zakres uprawnień przysługujących cudzoziemcom. Ich eksploatacja przysparzała FPÖ rosnącego grona zwolenników, podczas gdy poparcie dla pozostałego w koalicji rządowej BVÖ słabło. Lider FPÖ Heinz-Christian Strache wystąpił ponadto z prowokacyjną inicjatywą zbierania podpisów w sprawie zorganizowania referendum przeciwko Traktatowi konstytucyjnemu i akcesji Turcji pod hasłem *Österreich bleib frei*.

Korzystna dla przebiegu prezydencji była natomiast dobra sytuacja gospodarcza, także na rynku pracy<sup>42</sup>. Do debaty między zwolennikami większej liberalizacji

<sup>35</sup> Zob. Special Eurobarometer 255, Attitudes towards European Union Enlargement, July 2006, s. 71.

<sup>36</sup> Wyrok z 7 VII 2005 r. w sprawie C-147/03 Komisja przeciwko Republice Austrii.

<sup>37</sup> Wywiad z kanclerzem W. Schüssellem *300 Sprachen und 500 Dialekte – das ist mein Europa*, „Süddeutsche Zeitung” 31 XII 2005. Krytycznie o stanowisku kanclerza: S. Gruber, K-O. Lang, A. Maurer, *Aufräumarbeiten und neue Impulse für Europa: Die Ratspräsidentschaft Österreichs*, SWP-Aktuell 2, Januar 2006, s. 2.

<sup>38</sup> S. Puntischer-Riekmann, I. Eiselt, M. Mokre, *Ein ehrlicher Makler in schwierigen Zeiten. Die österreichische Präsidentschaft der Europäischen Union*, „Notre Europe Studien und Forschungsarbeiten” nr 46, 2005, s. 10. Wybory parlamentarne odbyły się 1 X 2006 r.

<sup>39</sup> Por. S. Puntischer-Riekmann i in., *op. cit.*, s. 3; M. Belafi, *Krisenmanager Österreich? Anforderungen an eine erfolgreiche Präsidentschaft Österreichs*, CAP Aktuell 4/2005, s. 2; S. Gruber i in., *op. cit.*, s. 8.

<sup>40</sup> Głównie dotyczących gospodarki – M. Belafi, *op. cit.*, s. 9.

<sup>41</sup> W. Böhm i in., *Koalition/EU: FPÖ und HPM scheiden aus*, „Die Presse” 15 IX 2006 r.

<sup>42</sup> Por. A. Metz, K. Notz, *op. cit.*, s. 5. Podstawowe informacje na temat stanu gospodarki austriackiej w przededniu prezydencji w: Bundeskanzleramt/Bundespressdienst, Österreich konkret. Zahlen&Fakten, Wien 2005. Zob. także S. Kaszczak, *Priorytety prezydencji austriackiej*, WE 2006, nr 1, s. 4-8, tu s. 4-5.



gospodarczej i propagatorami „europejskiego modelu społecznego” Austriacy wnosili własne doświadczenia z gospodarką rynkową uwzględniającą w znacznym stopniu elementy socjalne w odniesieniu do słabszych uczestników obrotu oraz tradycje partnerstwa gospodarczego i społecznego<sup>43</sup>. Znalazło to wyraz nie tylko w sformułowanych priorytetach, ale także w konkretnych promowanych przez Austrię rozwiązaniach.

Z takimi uwarunkowaniami wewnętrznymi Austria stanęła przed wyzwaniem przełamania stanu niemocy, w jakim UE pogrążyła się w 2005 r.

#### PRIORYTETY PREZYDENCJI NA CZAS KRYZYSU UNII EUROPEJSKIEJ

Wyznacznikami kryzysu UE są przede wszystkim niepowodzenie projektu konstytucyjnego, rosnące rozbieżności co do kierunków integracji gospodarczej i narastający deficyt zaufania społecznego w wielu państwach członkowskich zarówno dla procesu jak i ram instytucjonalnych integracji europejskiej. Pierwoszplanowego znaczenia musiały nabrać zatem działania na rzecz zaawansowania debaty nad kwestiami określającymi tożsamość UE<sup>44</sup>. Wyzwanie to było tym bardziej palące, że prezydencja Wielkiej Brytanii wbrew oczekiwaniom nie przyniosła istotnych impulsów ożywiających funkcjonowanie UE. Postulaty Tony’ego Blaira odbudowy skutecznego przywództwa i wiarygodności UE, racjonalizacji budżetu oraz ram makroekonomicznych integracji europejskiej pozostały zasadniczo w sferze deklaracji. Wielka Brytania nie przyczyniła się do przezwyciężenia kryzysu, choć sama w dużej mierze ponosi za niego odpowiedzialność<sup>45</sup>.

Niepewność dotyczyła nie tylko dalszych losów Traktatu konstytucyjnego ale także ram finansowych UE. Wprawdzie po długotrwałych sporach wypracowano w grudniu 2005 r. zasadniczy kompromis odnośnie do Nowej Perspektywy Finansowej, jednak do wynegocjowania pozostało nowe porozumienie międzyinstytucjonalne. W tej konstelacji problematyczne stawały się kontrowersyjne decyzje w sprawie dalszego procesu rozszerzania UE – przy czym do czerwca 2006 r. powinna była według planu zapaść decyzja o ostatecznej dacie akcesji Bułgarii i Rumunii. Wszystkie te czynniki wpłynęły na agendę prezydencji, a zadania, z którymi Austria została skonfrontowana wykraczały znacznie poza zakres europejskiego *business as usual*<sup>46</sup>.

Przygotowania do sprawowania prezydencji czynione są przez wiele lat, jednak zaostrzenie sytuacji w UE w połowie roku 2005 w istotny sposób wpłynęło na modyfikację pierwotnych planów. Strategiczne preferencje prezydencji austriackiej zostały wyznaczone w wieloletnim programie strategicznym Rady Europejskiej na lata 2004-2006<sup>47</sup>. Na jego podstawie opracowany został szczegółowy wspólny

<sup>43</sup> Więcej na temat rozpowszechnionej w Austrii praktyki *Sozialpartnerschaft* w: Bundespresdienst, *Das politische System in Österreich*, Wien 2000, s. 27-28.

<sup>44</sup> R. Smoleń, *Prezydencja Austrii w Unii Europejskiej: analiza celów i prognoza*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2005, nr 6, s. 35-44, tu s. 35.

<sup>45</sup> M. Belafi, *op. cit.*, s. 1.

<sup>46</sup> A. Metz, K. Notz, *op. cit.*, s. 5.

<sup>47</sup> Rada Unii Europejskiej: *Mehrjähriges Strategieprogramm des Rates 2004-2006*, ausgearbeitet von den sechs Vorsitzen, 15896/03, POLGEN 85, Bruksela, 8 XII 2003. Był to pierwszy tego rodzaju

program pracy z Finlandią na cały rok 2006 określający wspólne priorytety<sup>48</sup>. Zawierał on w 15 syntetycznych rozdziałach opis głównych obszarów tematycznych. Cele ogólne prezydencji obejmowały: stworzenie miejsc pracy i zapewnienie szybszego wzrostu (realizacja strategii lizbońskiej), zagwarantowanie i dalszy rozwój europejskiego modelu życia, odbudowanie zaufania obywateli do projektu europejskiego i utrwalenie wizerunku Europy jako mocnego i rzetelnego partnera na świecie. Sposoby urzeczywistnienia tych celów w poszczególnych obszarach polityki wyłożone zostały w Białej Księdze<sup>49</sup>.

Zarówno Austria jak i Finlandia zadeklarowały programowo zaangażowanie przede wszystkim na tych obszarach, które bezpośrednio dotyczą mieszkańców zjednoczonej Europy, widząc w takiej strategii najpewniejszą drogę do poprawy wizerunku projektu europejskiego w oczach społeczeństwa i redukcji zdających się pogłębiać rozbieżności między społecznymi oczekiwaniami a wyobrażeniami elit.

#### NOWA PERSPEKTYWA FINANSOWA

Debata nad zagwarantowaniem UE zdolności do efektywnego działania, stanowiąca istotny komponent debaty o przyszłości procesu integracji pozostaje w ścisłym związku z zapewnieniem niezbędnych środków finansowych. W związku z upływem siedmioletniej perspektywy finansowej kwestia uzgodnienia ram finansowych na kolejny okres miała z polskiej perspektywy charakter priorytetowy<sup>50</sup>. Polska jest bowiem obecnie największym beneficjentem polityki spójności i wszelkie opóźnienia czy zahamowanie prac nad Nową Perspektywą Finansową groziło wymiernymi stratami. Rokowania przez cały rok 2005 były niepewne z uwagi na silną polaryzację stanowisk wśród państw członkowskich. Wobec faktu, że zabiegi prezydencji luksemburskiej nie zakończyły się powodzeniem i wystąpiły kontrowersje wokół inicjatyw brytyjskich, coraz bardziej realna stawała się perspektywa przerwania negocjowania zasadniczego porozumienia budżetowego na przejmujących przewodnictwo Austriaków, dla których stanowiłoby to wyzwanie znacznie trudniejsze. Powszechna świadomość tego faktu sprzyjała z pewnością podjęciu decyzji jeszcze na szczycie grudniowym 2005 r.<sup>51</sup>

Osiągnięcie kompromisu w sprawie ram finansowych jeszcze pod przewodnictwem Brytyjczyków było w tych okolicznościach niezwykle korzystne, zwłaszcza z austriackiej perspektywy. Przed nową prezydencją stało jednakże odpowiedzialne zadanie doprowadzenia do końca negocjacji w Parlamencie Europejskim i zawarcia

---

dokument opracowany wspólnie przez sprawujące kolejno w latach 2004-2006 prezydencję państwa: Irlandię, Holandię, Luksemburg, Wielką Brytanię, Austrię i Finlandię.

<sup>48</sup> Program działania Rady na 2006 r. przedstawiony przez Austrię i Finlandię sprawujące w tym roku Prezydencję, Rada Unii Europejskiej 16065/05, POLGEN 51, Bruksela, 22 XII 2005 r.

<sup>49</sup> Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten: Weißbuch. Die Österreichische EU-Präsidenschaft 2006, 23. November 2005.

<sup>50</sup> Zob. wypowiedź A. Wasilewskiej-Tietz, podsekretarz stanu w UKIE na Posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych (nr 16) 27 I 2006 r. poświęconym ocenie dokonań prezydencji brytyjskiej oraz oczekiwaniom wobec prezydencji austriackiej, „Biuletyn” nr 262/V kad.

<sup>51</sup> Por. wywiad z U. Plassnik, *Wir werden eine gemeinsame Choreographie erkunden*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 29 XII 2005.



porozumienia międzyinstytucjonalnego<sup>52</sup>. Stopień trudności tego zadania wyznaczały przede wszystkim zgłaszane w Parlamencie Europejskim zastrzeżenia odnośnie do proponowanego pułapu wydatków. Domagano się także większej elastyczności budżetu. Ponadto działania eurodeputowanych ukierunkowane były na zwiększenie roli Parlamentu w procedurze budżetowej. Ostatecznie w zamian za wzmocnienie instytucjonalne Parlament Europejski odstąpił w znacznej mierze od wcześniejszych żądań finansowych<sup>53</sup>. Osiągnięcie kompromisu umożliwiło zakończenie prace nad porozumieniem międzyinstytucjonalnym na początku kwietnia i oficjalne jego przyjęcie na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego oraz przez Radę Unii Europejskiej w dniu 17 maja 2006 r.

Na Austriakach spoczywał także obowiązek zapewnienia terminowego wynegocjowania i przygotowania kilkudziesięciu aktów prawnych wdrażających przyjęty kompromis, w szczególności pakietu rozporządzeń regulujących nowy kształt polityki spójności<sup>54</sup>. Zrealizowanie tych zadań o zarówno politycznym jak i technicznym charakterze uznać trzeba za sukces austriackiego przewodnictwa<sup>55</sup>. Dla Polski zakończenie negocjacji Nowej Perspektywy Finansowej i sprawny proces przygotowania wdrażania stanowi najistotniejszy aspekt austriackiej prezydencji. W ten sposób zminimalizowane zostało zagrożenie, iż powtórzy się scenariusz realizacji Agendy 2000, przy której opóźnienie wynosiło półtora roku.

Będąc akuszerem nowych podstaw finansowych UE Austria sygnowała wcześniej wspólny list płatników netto tzw. List sześciu, wzywający do ograniczenia wysokości budżetu do 1% PKB<sup>56</sup>. Inicjatywa ta skutkowała obniżeniem poziomu oczekiwań państw członkowskich co do wysokości przyszłego budżetu<sup>57</sup>. Postulatu ograniczenia wysokości zobowiązań budżetowych Austriacy nie bronili jednak w sposób bezwzględny, czego dowodzi zaakceptowanie wzrostu obciążeń finansowych Austrii w nowym budżecie<sup>58</sup>. Regiony austriackie tracą część wsparcia w ramach unijnej polityki spójności, w której wdrażaniu osiągnano dotąd bardzo dobre wskaźniki. Dotyczy to w szczególności graniczącego z Węgrami Burgenlandu, mającego dotąd status regionu celu 1 polityki spójności<sup>59</sup>. Pewną rekompensatę stanowiło za to wynegocjowanie korzystnych dla Austrii warunków wsparcia dla terenów wiejskich.

<sup>52</sup> Umowa pomiędzy Radą Unii Europejskiej, Komisją Europejską oraz Parlamentem Europejskim, określająca maksymalny pułap wydatków w ramach perspektywy finansowej.

<sup>53</sup> Zob. R. Trzaskowski, *Porozumienie PE i Rady UE w sprawie budżetu na lata 2007-2013*, „Komentarze Natolińskie” 2006, nr 3.

<sup>54</sup> Porozumienie polityczne w odniesieniu do pakietu regulacji dotyczących funduszy strukturalnych oraz funduszy spójności osiągnięto 5 V 2006 r., zostało ono zatwierdzone podczas kolejnego posiedzenia Rady.

<sup>55</sup> Por. M. Belafi, *op. cit.*, s. 1.

<sup>56</sup> Ogłoszony w grudniu 2003 r. przez płatników netto (Niemcy, Francję, Wielką Brytanię, Austrię, Holandię i Szwecję) list postulujący ograniczenie wydatków budżetowych UE do poziomu 1% dochodu narodowego brutto spotkał się z negatywnym przyjęciem zarówno ze strony instytucji UE, jak i pozostałych państw członkowskich.

<sup>57</sup> *Ocena ostatecznych decyzji dotyczących unijnego budżetu na lata 2007-2013 podjętych na szczycie w Brukseli 16 XII 2005 roku*, Analiza Centrum Europejskiego w Natolinie, „Nowa Europa” nr 1(3), 2006, s. 206-221, tu s. 207.

<sup>58</sup> M. Belafi, *op. cit.*, s. 4.

<sup>59</sup> Por. A. Förderl-Schmid, *EU-Hilfe für Burgenland wird drastisch gekürzt*, „Der Standard” 7 III 2006.

Osiągnięcie porozumienia w sprawie nowych ram finansowych nie tylko tworzy podstawę dla stabilnego funkcjonowania UE w kolejnych latach, ale przede wszystkim dowiodło, że także w warunkach kryzysu i w powiększonym gronie państw członkowskich możliwe jest zawieranie kompromisów dotyczących zagadnień fundamentalnych.

#### PRZYSZŁOŚĆ TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO KONSTITUCJĘ DLA EUROPY

Zgodnie z harmonogramem wyznaczonym na szczycie w Brukseli w czerwcu 2005 r. podczas przewodnictwa Austrii upływał roczny „okres refleksji” nad przyszłością Traktatu konstytucyjnego<sup>60</sup>. Ponieważ prezydencja brytyjska niewiele wniosła na rzecz przezwyciężenia kryzysu wywołanego odrzuceniem Traktatu przez społeczeństwa francuskie i holenderskie, a w szczególności nie doszło do wznowienia procedury ratyfikacyjnej w tym kraju, to „przerwa na refleksję” okazała się niemal „przerwą od refleksji”<sup>61</sup>. W ciągu drugiego półrocza 2005 r. ratyfikację przeprowadzono jedynie w Luksemburgu i na Malcie, tym samym liczba państw które ratyfikowały Traktat konstytucyjny wzrosła do 13. W tych okolicznościach już deklaracja Austrii – w pewnym stopniu wymuszona ustalonym terminem zakończenia refleksji – o zaangażowaniu na rzecz wznowienia dyskusji nad Traktatem konstytucyjnym stanowiła ambitny cel<sup>62</sup>. Ograniczenie działań prezydencji do ożywienia rozmów nad przyszłością Traktatu konstytucyjnego mających dać podstawę rozstrzygnięciu na zakończenie okresu refleksji było wynikiem trzeźwej politycznej oceny. Znikome było bowiem prawdopodobieństwo rozwiązania problemu przegranych referendum przed wyborami parlamentarnymi w Holandii i prezydenckimi we Francji (wiosna 2007). Jednocześnie osiągnięcie jeszcze w 2005 r. zasadniczego kompromisu budżetowego umożliwiło Austriakom większe zaangażowanie w sprawę debaty konstytucyjnej, sprzyjało także większemu zainteresowaniu ze strony pozostałych państw członkowskich, zaabsorbowanych dotąd głównie negocjacjami finansowymi.

W przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii Austria występowała z pozycji zwolennika Traktatu konstytucyjnego<sup>63</sup> – parlamentarna ratyfikacja dokonana została w maju 2005 r. Większość polityków austriackich widziała w Traktacie konstytucyjnym – ocenianym jako efekt trudnego do powtórzenia sprawiedliwego kompromisu – instrument gwarantujący skuteczność UE, a jednocześnie wzmacniający państwa członkowskie w wykonywaniu ich kompetencji<sup>64</sup>. Debata o przyszłości UE dla Austriaków obejmowała trzy zasadnicze wątki: Traktat konstytucyjny, europejskie (unijne) wartości oraz rozszerzenie<sup>65</sup>. Proces dojścia do rozstrzyg-

<sup>60</sup> Deklaracja szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Rada Europejska – 16-17 VI 2005 r.), SN 117/05, Bruksela, 18 VI 2005.

<sup>61</sup> M. Belafi, *op. cit.*, s. 1.

<sup>62</sup> R. Smoleń, *op. cit.*, s. 41.

<sup>63</sup> Por. m.in. oświadczenie kanclerza W. Schüssela „Unijna konstytucja nie jest martwa” na konferencji prasowej po spotkaniu z przewodniczącym Komisji Europejskiej J. M. Barroso 9 I 2006.

<sup>64</sup> R. Smoleń, *op. cit.*, s. 42. Por. S. Gruber i in., *op. cit.*, s. 5.

<sup>65</sup> Por. Weißbuch..., s. 3.



nięcia w sprawie procesu ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego realizowany był pod hasłem „opracowania choreografii”, a więc bez założenia liniowego jego przebiegu<sup>66</sup>.

Ponadto Austriacy wnosili swoiste *know-how* w kwestii prowadzenia dialogu ze sceptycznie nastawionym do integracji europejskiej społeczeństwem, przez co przyczyniać się mogli – przynajmniej teoretycznie – do skuteczniejszej niż dotąd realizacji przyjętego w lipcu 2005 r. tzw. Planu D<sup>67</sup>. W Austrii już w lipcu 2005 r. uruchomiona została witryna internetowa „Europa hört zu!” („Europa słucha!”) na stronach internetowych Kancelarii Federalnej oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych, umożliwiającą wszystkim zainteresowanym obywatelom włączyć się do dyskusji między innymi nad takimi zagadnieniami jak struktura budżetu UE, celowość przyjęcia Traktatu konstytucyjnego, tempo rozszerzania UE, jakie korzyści i straty płyną z członkostwa Austrii w UE, a także wyrażenie swoich refleksji, skarg i życzeń w odniesieniu do zjednoczonej Europy. We wrześniu zainicjowana została kampania informacyjna na temat UE, której elementy stanowiła interaktywna witryna internetowa ([www.zukunfteuropa.at](http://www.zukunfteuropa.at))<sup>68</sup>, spoty telewizyjne oraz działania promujące korzyści płynące z członkostwa w UE, euro-bus umożliwiający osobisty kontakt mieszkańców odwiedzanych miejscowości z ekspertami, podobnie jak jak informacyjna euro-linia telefoniczna. Interaktywne podejście dostarczyło także materiału do analiz i oceny opinii wyrażanych przez obywateli, których ustalenia także były podawane do publicznej wiadomości<sup>69</sup>. Jako instrument upowszechniania informacji na temat debaty o przyszłości UE przywołać trzeba także stronę internetową prezydencji – liczba odsłon wyniosła pod koniec czerwca 34 miliony<sup>70</sup>.

Listę ogólnounijnych inicjatyw austriackich na rzecz ożywienia debaty o przyszłości UE i jej tożsamości otwierała międzynarodowa konferencja *The Sound of Europe* (Dźwięk Europy) zorganizowana w dniach 27-28 stycznia w Salzburgu, na którą zaproszono polityków, naukowców i ludzi kultury<sup>71</sup>. Konferencja niewątpliwie stanowiła impuls do ponownego rozważenia zarówno aktualnej sytuacji jak i perspektyw na przyszłość, z drugiej jednak strony stanowiła modelowy wręcz

<sup>66</sup> Zob. przykładowo wypowiedź minister spraw zagranicznych U. Plassnik przed Komisją konstytucyjną w Parlamencie Europejskim 23 I 2006.

<sup>67</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty, Bruksela 13 X 2005 r., COM(2005) 494 końcowy. Szerzej na temat Planu D: M. Bauer, A. Metz, S. Seeger, *Der Plan D der Europäischen Kommission und die Reflexionsphase zur Verfassung und Zukunft der Europäischen Union*, CAP Aktuell, Nr. 3, November 2005.

<sup>68</sup> Od rozpoczęcia kampanii do połowy 2006 r. odnotowano ponad 7 mln odsłon witryny internetowej [www.zukunfteuropa.at](http://www.zukunfteuropa.at). Poprzez formularz online zamieszczony na tej stronie wypowiedziało się ponad 1500 obywateli. Dane wg. Bundeskanzleramt/Bundespressdienst, *Der österreichische EU-Vorsitz Jänner – Juni 2006*, Wien 2006, s. 6.

<sup>69</sup> Więcej na ten temat w: Rada Unii Europejskiej: Sprawozdanie okresowe z przebiegu debat krajowych w okresie refleksji nad przyszłością Europy, 15576/05, POLGEN 46 INF 200, Bruksela, 12 XII 2005.

<sup>70</sup> Wg informacji podanej na konferencji prasowej podsumowującej prezydencję 26 VI 2006 r.

<sup>71</sup> W zasadzie pierwszą inicjatywą był rozesłany w styczniu przez minister spraw zagranicznych U. Plassnik list do państw członkowskich w celu zasięgnięcia ich opinii na temat przyszłości Traktatu konstytucyjnego, który jednak spotkał się ze znikomym odzewem.

przykład imprezy elitarnej i „przekonywania przekonanych”<sup>72</sup>. Komentowano również, iż wznowienie debaty o europejskich wartościach i tożsamości może być próbą przedłużenia „okresu refleksji”<sup>73</sup>. Następnie 18-19 kwietnia odbyła się konferencja *Europa fängt zu Hause an* (Europa zaczyna się w domu) poświęcona zasadzie subsydiarności, ze szczególnym uwzględnieniem roli narodowych parlamentów przy jej urzeczywistnianiu<sup>74</sup>. Zaakcentowanie zasady subsydiarności podczas prezydencji państwa federalnego<sup>75</sup> było zrozumiałe, jednak Austriakom udało się doprowadzić do porozumienia, na mocy którego wdrożony zostanie przewidziany w Traktacie konstytucyjnym mechanizm wczesnego ostrzegania dla narodowych parlamentów. Komisja Europejska udostępniac będzie parlamentom narodowym wszystkie nowe projekty i dokumenty konsultacyjne, co umożliwi im wydanie stosownej opinii.

Na szczycie marcowym – tradycyjnie poświęconym sprawom gospodarczym – nie podjęto wprost tematu Traktatu konstytucyjnego. Jednak uwzględnienie w omawianej podczas posiedzenia problematyce europejskiego modelu społecznego stanowiło kolejny przyczynek do debaty o przyszłości UE. Wyraźne powiązanie kryzysu zaufania do UE z nowymi wyzwaniami w sferze gospodarczej i polaryzacja stanowisk po rozszerzeniu w 2004 r. co do kierunków rozwoju gospodarczego, skłoniły Austriaków do wzmocnienia tego aspektu. Przyszłość Traktatu konstytucyjnego była przedmiotem obrad podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych w Klosterneuburg pod koniec maja 2006 r., na którym w zasadzie przygotowane zostały rozstrzygnięcia czerwcowego posiedzenia Rady.

Podczas szczytu w Brukseli w dniach 15-16 czerwca 2006 r. przedstawione zostały syntezy wstępnych rezultatów debat narodowych zgodnie ze zobowiązaniami zawartymi w Planie D. Odnośnie do procesu ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego państwa członkowskie zdecydowały – zgodnie zresztą z polskimi oczekiwaniami – o przedłużeniu „okresu refleksji”, przemianowanego na „okres działania”. Podjęto decyzję o rozdzieleniu kwestii reformy instytucjonalnej od kwestii pogłębiania integracji w konkretnych obszarach („Europa projektów”)<sup>76</sup>. Główny ciężar prac koncepcyjnych dla przygotowania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie Traktatu konstytucyjnego nałożony został na prezydencję niemiecką, która zobowiązana została do opracowania (po wyczerpujących konsultacjach z pozostałymi członkami) raportu na temat potencjalnych rozwiązań. Dopiero ten raport ma się stać podstawą konkretnych rozstrzygnięć Rady, które zapaść powinny najpóźniej w drugim półroczu 2008 r. podczas prezydencji francuskiej Ponadto w związku z 50 rocznicą podpisania traktatów rzymskich 25 marca 2007 r. w Berlinie ma

<sup>72</sup> Por. Ch. Pratner, *Breite Debatte, schmales Ergebnis*, „Der Standard” 29 I 2006. Teksty wystąpień opublikowane zostały na stronie internetowej prezydencji.

<sup>73</sup> A. Kołakowska, *Debata o tożsamości europejskiej – inicjatywy prezydencji austriackiej*, „Biuletyn PISM” nr 10 (350), 3 II 2006.

<sup>74</sup> Więcej o konferencji w: Parlamentsdirektion, The Austrian Parliament and the EU Presidency 2006. Documentation, Wien, czerwiec 2006, s. 62-90.

<sup>75</sup> Austria jest państwem federalnym. W jej skład wchodzi następujące kraje federacji: Burgenland, Dolna Austria, Górna Austria, Karyntia, Salzburg, Styria, Tyrol, Vorarlberg i Wiedeń.

<sup>76</sup> M. Krzysztofowicz, *Sprawa Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy w świetle posiedzenia Rady Europejskiej 15-16 czerwca 2006 r.*, „Biuletyn PISM” nr 37 (377), 19 VI 2006.



być przyjęta deklaracja polityczna przywódców UE, odwołująca się do europejskich wartości<sup>77</sup>.

Jednocześnie podczas prezydencji austriackiej kontynuowany był proces praktycznego wdrażania postanowień Traktatu konstytucyjnego. Obok wspomnianych już rozwiązań odnośnie do zasady subsydiarności, metodę tę zastosowano w zakresie polityki transparentności. Z uwagi na niechętny stosunek niektórych państw członkowskich do jawności obrad na forum Rady uzgodnione zasady zostaną zweryfikowane po upływie 6 miesięcy. Już pojawiły się głosy krytyczne, iż tak daleko idące zasady jawności doprowadzą do zredukowania jawnych posiedzeń Rady do roli imprez pokazowych<sup>78</sup>.

Niejednoznaczność konkluzji czerwcowego posiedzenia Rady obciąża bilans austriackiego przewodnictwa. Wprawdzie po stronie osiągnięć odnotować można postęp procesu ratyfikacji (Belgia i Estonia), jednak brak porozumienia w sprawie konkretnego harmonogramu kontynuowania i zakończenia tego procesu uznać raczej należy za niepowodzenie Austriaków<sup>79</sup>. W debacie nad przyszłością UE powrócił temat Traktatu konstytucyjnego, część państw członkowskich zaktualizowała swoje pozycje, jednak w gruncie rzeczy osiągnięto jedynie jawną polaryzację stanowisk, a nie ich zbliżenie<sup>80</sup>. Żadne z państw, które wstrzymało proces ratyfikacji nie zdecydowało o ponownym podjęciu procedury. Utrzymanie Traktatu konstytucyjnego w obecnym brzmieniu popierały zdecydowanie w zasadzie wyłącznie Niemcy oraz Hiszpania. Holandia twardo opowiedziała się za zarzuceniem Traktatu wykluczając ewentualność powtórzenia referendum. Stanowisko Francji było bardziej elastyczne, prowadziło jednak w zasadzie do podjęcia prac nad nowymi podstawami traktatowymi UE. Oryginalnym wkładem Austrii w poszukiwaniu wyjścia z impasu dotyczącego Traktatu konstytucyjnego było promowanie przez kanclerza Schüssela ogólnounijnego referendum. Inicjatywa ta jednak nie spotkała się z zainteresowaniem ze strony państw członkowskich.

#### PERSPEKTYWY PROCESU ROZSZERZENIA

Niepewna przyszłość Traktatu konstytucyjnego silnie oddziałuje na decyzje w sprawie dalszego rozszerzenia UE. Z jednej strony niektóre państwa członkowskie, w szczególności Francja, deklaratywnie uzależniają przyjmowanie dalszych członków od przyjęcia nowych ram traktatowych, które zapewnić miałyby skuteczność działania i pogłębienie integracji w ramach UE. Również częściowo niechętnie nastawienie w niektórych społeczeństwach zachodnich do rozszerzenia w 2004 r., przede wszystkim z uwagi na presję konkurencji ze strony mobilnych pracowników z Europy Środkowo-Wschodniej skłaniało niektóre rządy, zwłaszcza w przypadku bliskiego terminu wyborów, do zdystansowanego stosunku do perspektywy powiększenia grona członków UE.

<sup>77</sup> Rada Unii Europejskiej, Konkluzje prezydencji, Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 15-16 VI 2006 r., 10633/1/06, CONCL, część III, Z myślą o przyszłości, pkt. 42-49.

<sup>78</sup> A. Metz, K. Notz, *op. cit.*, s. 11.

<sup>79</sup> *Jw.*, s. 10.

<sup>80</sup> Por. przegląd stanowisk w sprawie Traktatu konstytucyjnego w B. Thalmaier, *Die Zukunft des Vertrages über eine Verfassung für Europa – Optionen&Positionen*, stan na wrzesień 2006 r., [www.cap.lmu.de](http://www.cap.lmu.de)

W tej materii przed Austriakami otwierały się szczególne wyzwania z uwagi na okoliczność, iż Austria miała zdefiniowane interesy odnośnie do procesu rozszerzania, dla których realizacji chciano wykorzystać okres prezydencji. W przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii, która przygotowanie dalszego rozszerzenia UE uczyniła jednym z priorytetów swojej prezydencji, w Austrii stosunek do rozszerzenia był dość niechętny. Austriackie społeczeństwo raczej negatywnie ocenia rozszerzenie UE na wschód, mimo iż było jednym z jego głównych beneficjentów w sferze gospodarczej<sup>81</sup>. Ponadto znajdująca się uprzednio na peryferiach UE Austria zyskała dzięki rozszerzeniu położenie centralne<sup>82</sup>, a Dunaj będzie wkrótce niemal unijną rzeką wewnętrzną – na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 15-16 czerwca potwierdzono wolę przyjęcia Bułgarii i Rumunii z dniem 1 stycznia 2007 r. pod warunkiem spełnienia przez nich zobowiązań akcesyjnych<sup>83</sup>.

Natomiast rozpoczęte 3 października 2005 r. negocjacje z Turcją stanowiły szczególnie niewygodną spuściznę po prezydencji brytyjskiej. Austriacy, którzy do końca usiłowali zablokować decyzję o rozpoczęciu negocjacji, pilotowali podczas sprawowania przewodnictwa w UE ich pierwszą fazę. Etap ten nie jest wprawdzie decydujący, jednak mógł odcisnąć swoje piętno na dalszym przebiegu rokowań<sup>84</sup>. Zapewnienie obiektywizmu mimo niechętnego stosunku rządzących i społeczeństwa przedstawiało zatem dla Austrii trudne zadanie, z którego w zasadzie się wywiązała<sup>85</sup>.

Zgodnie ze wskazywanymi przez Austrię w sferze stosunków zewnętrznych priorytetami<sup>86</sup> szczególną aktywność prezydencji dotyczyła krajów Zachodnich Bałkanów<sup>87</sup>. W ten sposób przede wszystkim wyrażała się realizacja postulatu wzmacniania roli Unii Europejskiej jako odpowiedzialnego partnera w polityce światowej<sup>88</sup>. Perspektywa rozszerzenia UE na ten region europejski ma dla Austrii znaczenie strategiczne w kontekście jego stabilizacji. Poza aspektami polityki bezpieczeństwa na polityczny wybór tego kierunku geograficznego wpłynęły interesy austriackich przedsiębiorstw, które stanowią najliczniejszą grupę wśród zagranicznych inwestorów w tych państwach.

Bilans w odniesieniu do tego priorytetowo traktowanego obszaru wypada dla Austrii bardzo korzystnie. Przynajmniej w 2004 r. Austria uzależniła zgodę na rozpoczęcie negocjacji z Turcją od podjęcia ich również z Chorwacją<sup>89</sup>. W grudniu tegoż roku status państwa kandydującego uzyskała Macedonia. Wyrazem dążeń Austrii jest w szczególności przyjęta w marcu Deklaracja salzburska, przewidująca praktyczne wsparcie dla procesu reform<sup>90</sup>. Następnie Albania pod-

<sup>81</sup> Por. *Österreich Hauptgewinner der Erweiterung*, „Der Standard” 6 IX 2006.

<sup>82</sup> Spośród ośmiu państw graniczących z Austrią tylko Szwajcaria i Lichtenstein pozostają poza UE.

<sup>83</sup> Konkluzje prezydencji, pkt. 52.

<sup>84</sup> R. Smoleń, *op. cit.*, s. 40.

<sup>85</sup> Por. wypowiedź Yasara Yakisa, przewodniczącego Komisji ds. Harmonizacji z UE w parlamencie tureckim, *Parlamentskorrespondenz/05/20.06.2006/Nr.584*, [www.parlament.gv.at](http://www.parlament.gv.at)

<sup>86</sup> Por. *Weißbuch...*, s. 27.

<sup>87</sup> Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Macedonia i Serbia.

<sup>88</sup> A. Kołakowska, *Austriackie przewodnictwo w Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM” 2006, nr 2, s. 2.

<sup>89</sup> Pomijając kwestie zaangażowania Austrii na Bałkanach była to taktyka podobna do stosowanej przez Austrię w 1997 r., gdy rozpoczęcie negocjacji z wszystkimi krajami kandydującymi stwarzało szansę opóźnienia procesu rozszerzenia.

<sup>90</sup> Przyjęta podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych UE oraz państw Bałkanów Zachodnich w Salzburgu w dniach 10-11 III 2006.



pisala 12 czerwca 2006 r. układ stabilizacyjny i stowarzyszeniowy, co stanowi pierwszy krok ku akcesji. Z Bośnia i Hercegowina oraz Serbia<sup>91</sup> i Czarnogóra rozpoczęły się negocjacje zmierzające do zawarcia takich umów. Ten rozwój relacji z krajami Bałkanów Zachodnich świadczy o kontynuacji założonego w 2003 r. procesu zbliżania tych państw do UE poprzez układy stabilizacyjne i stowarzyszeniowe oraz perspektywę członkostwa dla państw z tego regionu<sup>92</sup>. Sukces Austrii w postaci wzmocnienia tej perspektywy jest tym bardziej doniosły, iż rok 2006 był na Bałkanach Zachodnich rokiem kryzysowym, w szczególności z uwagi na dokonujące się oddzielenie Czarnogóry i Serbii<sup>93</sup>. Austria wypracowała sobie pozycję „advokata” państw Europy Południowo-Wschodniej<sup>94</sup>. Udowodniła ponadto, iż nawet mniejsze państwo potrafi przejąć pozycję lidera regionalnego<sup>95</sup>.

W Polsce formułowano u początków prezydentur obawy, iż preferowanie przez Austrię obszaru bałkańskiego zdominuje kwestie rozszerzenia ze szkodą dla Ukrainy<sup>96</sup>. Jednak mimo że kierunek wschodni rzeczywiście odgrywał zdecydowanie mniejszą rolę, to z uwagi na „południowy wymiar” współpracy wyszehradzkiej i wspieranie procesu akcesyjnego Bułgarii i Rumunii zabiegi Austriaków były ważne dla Polski w perspektywie długoterminowej<sup>97</sup>. Docenić także trzeba wkład Austrii w ożywienie debaty o rozszerzeniu poprzez zaakcentowanie kwestii Bałkanów Zachodnich<sup>98</sup>.

Na mniejsze zrozumienie liczyć natomiast mogła forsowana przez kanclerza Schüssela koncepcja zaostrożenia kryteriów akcesyjnych<sup>99</sup>. Postulowane również przez Francję określenie kryteriów zdolności absorpcyjnej (sygnalizowanych już w Deklaracji Salzburskiej) nie zostało jednak podjęte przez Radę Europejską. Problem będzie przedmiotem dalszej dyskusji<sup>100</sup>. Jej podstawą może być w szczególności ewentualny raport Komisji na temat wszystkich istotnych aspektów zdolności absorpcyjnej UE.

#### WSPIERANIE WZROSTU I ZATRUDNIENIA

Wskazane przez Austrię jako główny priorytet kwestie gospodarcze stanowiły jednocześnie najtrudniejszy obszar z punktu widzenia wymogów obiektywnego sprawowania przewodnictwa na skutek zdefiniowanych interesów i wyraźnych pozycji austriackich w tym zakresie<sup>101</sup>.

<sup>91</sup> Rozmowy z Serbią zostały przerwane z uwagi na niewystarczającą kooperację z haskim Trybunałem ds. zbrodni w byłej Jugosławii. Minister U. Plassnik na zakończenie prezydentur odwiedziła jednak Serbię, aby zachęcić rządzących do wznowienia współpracy.

<sup>92</sup> A. Metz, K. Notz, *op. cit.*, s. 13.

<sup>93</sup> Referendum w sprawie niepodległości Czarnogóry odbyło się 21 V 2006.

<sup>94</sup> A. Metz, K. Notz, *op. cit.*, s. 13.

<sup>95</sup> P. Zalewski w wypowiedzi dla PAP 30 VI 2006 r.

<sup>96</sup> Por. „Biuletyn” nr 262/V kad.

<sup>97</sup> M. Gniazdowski, *Grupa Wyszehradzka w okresie prezydentur austriackiej w UE*, „Biuletyn PISM” nr 7 (347), 2006, s. 2.

<sup>98</sup> A. Metz, K. Notz, *op. cit.*, s. 13.

<sup>99</sup> W krytycznym komentarzu *Poszerzenie na wschód*, „Der Standard” 30 VI 2006, przewidywano, iż skutkiem tej inicjatywy będzie dla Austrii utrata wizerunku państwa przyjaznego państwom kandydującym.

<sup>100</sup> Por. Konkluzje prezydentur, pkt. 53.

<sup>101</sup> R. Smoleń, *op. cit.*, s. 35-44, tu s. 44.

Zgodnie z kluczowym celem zwiększenia zatrudnienia i wzrostu ważnym tematem prezydencji stała się realizacja Strategii Lizbońskiej. Na szczycie 23-24 marca ocenie poddane zostały krajowe programy reform w poszczególnych państwach członkowskich. Wyznaczono także ambitne cele w odniesieniu do tworzenia miejsc pracy i wspierania wzrostu. Zaskakujące jest, iż mimo oporu wszystkich pozostałych państw członkowskich<sup>102</sup> urzeczywistniony został postulat kanclerza W. Schüssela i UE zobowiązała się do samodzielnego stworzenia corocznie 2 mln nowych miejsc pracy. Perspektywy urzeczywistnienia tych wytycznych są bardzo dyskusyjne.

Austriacy zainicjowali ponadto nowe podejście do ukształtowania stosunku zatrudnienia – tzw. *flexicurity* – „bezpieczeństwo poprzez elastyczność”<sup>103</sup>. Istotą tej strategicznej koncepcji referencyjnej jest maksymalna elastyczność stosunku pracy w interesie pracodawców, równoważona przez wysoki poziomem bezpieczeństwa dla pracowników. Takie podejście umożliwiłoby pogodzenie dążeń do podniesienia zdolności konkurencyjnej Europy z postulatami utrzymania „europejskiego modelu życia.

Kolejnym osiągnięciem Austrii było uznanie wkładu małych i średnich przedsiębiorstw w rozwój gospodarczy UE. Praktycznym wyrazem tej pozytywnej oceny było przyjęcie pakietu propozycji ułatwienia działalności gospodarczej dla tego sektora. Wsparciu małych i średnich przedsiębiorstw ma w szczególności służyć postulowane ograniczenie kosztów administracyjnych prowadzenia działalności.

Nie pozostawiało natomiast wątpliwości, iż nie należy oczekiwać zaangażowania prezydencji w zniesienie ograniczeń w dostępie do rynków pracy Europy Zachodniej dla obywateli nowych państw członkowskich, mimo iż upływał pierwszy okres obowiązywania okresu przejściowego<sup>104</sup>. W przedstawionym przez Komisję Europejską w lutym raporcie podsumowującym doświadczenia pierwszego etapu, zalecono rozpatrzenie możliwości zniesienia barier dla pracowników z nowych państw członkowskich, przywołując na poparcie tego apelu pozytywne doświadczenia w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji. Także Parlament Europejski wezwał do likwidacji ograniczeń w dostępie do rynku pracy dopatrując się w nich czynników sprzyjających nielegalnej imigracji i podejmowaniu nielegalnego zatrudnienia. Rok 2006 był ponadto ogłoszony „Europejskim Rokiem Mobilności Pracowników”.

Rząd polski podjął samodzielne działania ukierunkowane na przekonanie tych państw członkowskich, które nie deklarowały zniesienia ograniczeń w swobodnym przepływie pracowników. Niezależnie od licznych rozmów bilateralnych delegacja polska przedstawiła argumenty przemawiające za otwarciem rynku pracy na szczycie marcowym oraz na posiedzeniu Rady Unii Europejskiej do spraw Zatrudnienia, Zdrowia i Spraw Konsumentów<sup>105</sup>. Zgodnie jednak z przewidywaniami i Austria i Niemcy utrzymały obowiązujące restrykcje.

<sup>102</sup> Niemiecka ocena szczytu Rady Europejskiej w Brukseli, Informacja Ambasady RP z 27 III 2006, [www.msz.pl](http://www.msz.pl)

<sup>103</sup> Koncepcja ta była przedmiotem obrad nieformalnej Rady ds. Zatrudnienia i Polityki Społecznej 19-21 I w Villach.

<sup>104</sup> R. Smoleń, *op. cit.*, s. 38.

<sup>105</sup> Por. wypowiedź podsekretarza stanu w UKIE Tadeusza Kozeka na wspólnym posiedzeniu senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej (nr 33) i Komisji Spraw Zagranicznych (nr 19) w dniu 4 VII 2006 r.



Oceniając austriacką decyzję uwzględnić trzeba specyfikę położenia geograficznego w bezpośrednim sąsiedztwie z czterema nowymi państwami członkowskimi. W Austrii, która wchłoneła wcześniej procentowo najwięcej cudzoziemców w porównaniu do innych krajów „Piętnastki”, perspektywa masowego napływu taniej siły roboczej traktowana była w kategoriach niemal apokaliptycznych<sup>106</sup>. Istotną rolę odgrywała tu również kwestia stosunkowo niewielkich odległości, co umożliwiłoby teoretycznie codzienne dojazdy do pracy z państw ościennych. Przedmiotem obaw był także spodziewany wzrost przestępczości, nielegalnej migracji i innych niekorzystnych zjawisk. Biorąc pod uwagę wyniki sondaży nie można było w roku wyborczym oczekiwać innej politycznej decyzji.

Odmienne stanowiska Polska i Austria reprezentowały także w odniesieniu do kwestii otwarcia rynku usług. Ostry spór w tej materii między zwolennikami bardziej socjalnej bądź liberalnej orientacji gospodarki europejskiej wywołany został firmowanym przez ówczesnego holenderskiego komisarza ds. rynku wewnętrznego Fritsa Bolkesteina projektem dyrektywy usługowej. Ten kluczowy dla wdrażania Strategii Lizbońskiej instrument wzbudził ogromne kontrowersje przede wszystkim z uwagi na proponowaną w nim „zasadę kraju pochodzenia”, a w państwach członkowskich o wysokich standardach socjalnych (Francja, Niemcy) stanowił także ważki temat w dyskusji wewnątrzpolitycznej. Projekt spotkał się natomiast z poparciem nowych państw członkowskich. Mimo iż przeciągający się spór o model otwarcia rynku czynił z projektu dyrektywy niemal pewny *left-over* na prezydencję austriacką, to raczej nie spodziewano się, że kompromis uda się osiągnąć jeszcze w pierwszym półroczu 2006 r. Nie oczekiwano także starań Wiednia na rzecz szybkiego osiągnięcia kompromisu w tej sprawie, ponieważ długo był niechętny dyrektywie, nawet w postaci zmodyfikowanej<sup>107</sup>.

16 lutego liberalne postanowienia dyrektywy osłabione zostały podczas obrad w Parlamencie Europejskim. Austria rozpoczęła zatem zakończone zaskakującym sukcesem zabiegi, by na szczycie marcowym podjęta została decyzja uzależniająca przyszły kształt dyrektywy od stanowiska eurodeputowanych<sup>108</sup>. W przyjętych wnioskach końcowych unijni przywódcy podkreślili, że unijny rynek usług ma dotrzymać kroku wymogom „europejskiego modelu socjalnego”, a ostateczny tekst dyrektywy ma być oparty na „szerokim porozumieniu”<sup>109</sup>.

Konsensus osiągnięty został w dniu 29 maja 2006 r. na forum Rady ds. Konkurencji. Bazuje on zasadniczo na lutowej uchwale Parlamentu Europejskiego oraz zmienionej w stosunku do projektu Bolkesteina propozycji Komisji, przedstawionej w kwietniu. Z zakresu regulacji dyrektywy wyłączone zostały usługi socjalne oraz zdrowotne w celu zapobieżenia obniżeniu standardów socjalnych. „Rozwodniona” dyrektywa w znacznym stopniu nie spełnia oczekiwań strony polskiej z uwagi na daleko idące okrojenie pierwotnych założeń projektu. Jeśli jednak w toku prac w Parlamencie Europejskim utrzymany zostanie zakres

<sup>106</sup> B. Koszel, *op. cit.*

<sup>107</sup> R. Smoleń, *op. cit.*, s. 39. Por. także odnośnie do ewolucji stanowiska austriackiego: S. Puntcher-Riekmann i in., *op. cit.*, s. 23.

<sup>108</sup> Polska zajmowała wobec tej inicjatywy niechętnie stanowisko, uważając, że trwale ograniczy ona możliwości wprowadzenia korzystnych z polskiej perspektywy rozwiązań – głównie w odniesieniu do zasady kraju pochodzenia oraz zakresu dyrektywy.

<sup>109</sup> Rada Unii Europejskiej, Konkluzje prezydencji, Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 23-24 III 2006 r., 7775/06, CONCL 1, pkt 57.

dyrektywy i kluczowy mechanizm weryfikacji wprowadzanych w krajach członkowskich ograniczeń swobody świadczenia usług, które są zgodne z prawem, to nowa regulacja będzie akceptowalna<sup>110</sup>.

Osiągnięty kompromis przedstawiony został opinii publicznej przez austriackiego ministra gospodarki Martina Bartensteina jako znaczący sukces UE – „kamień milowy” w kierunku wzrostu i większego zatrudnienia<sup>111</sup>. Etap trudnego negocjowania ostatecznego kształtu dyrektywy z Parlamentem Europejskim stanowił już zadanie prezydencji fińskiej.

#### POLITYKA ENERGETYCZNA

W analizie przewodnictwa austriackiego nie może wreszcie zabraknąć problemu polityki energetycznej. Priorytetowe miejsce w agendzie prezydencji zyskała ona późno – we wspólnym austriacko-fińskim programie prezydencji nie planowano inicjowania nowych koncepcji, a jedynie kontynuację dotychczasowych działań na wewnętrznym rynku energii, dotyczących bezpieczeństwa dostaw, zrównoważonej produkcji i zużycia energii, a także wymiaru międzynarodowego i kwestii energii jądrowej<sup>112</sup>. W 2006 r. planowane było także opublikowanie przez Komisję drugiej już zielonej księgi na temat polityki energetycznej. Miała ona stanowić podstawę dla szerokiej debaty w sprawie przyszłej polityki energetycznej.

Dopiero na początku 2006 r. zapadła decyzja o uczynieniu problematyki bezpieczeństwa energetycznego centralnym tematem szczytu Rady Europejskiej<sup>113</sup>. Także podczas szczytu czerwcowego zajmowano się problematyką polityki energetycznej. Sprawująca prezydencję Austria adekwatnie zareagowała na nowe warunki ramowe i wynikające z nich nastroje w krajach unijnych.

Skokowy wzrost zainteresowania polityką energetyczną wynikał z konstelacji wydarzeń na przełomie roku, w której kryzys gazowy w stosunkach rosyjsko-ukraińskich odegrał główną rolę. Dalej były to kontrowersje w UE wywołane zabiegami Francji i Hiszpanii ukierunkowanymi na zablokowanie przejęć narodowych dostawców energii przez zagraniczne koncerny energetyczne<sup>114</sup>. Ponadto uwypukliły się rozbieżności stanowisk UE i Rosji w kwestii dostępu do rynku energii dla rosyjskich firm<sup>115</sup>. Obawy rodził także konflikt z Iranem w sprawie programu atomowego.

Opublikowana przez Komisję Europejską 8 marca 2006 r. Zielona Księga w sprawie polityki energetycznej<sup>116</sup> przedstawiająca zalecane kierunki działań

<sup>110</sup> Zob. doniesienie PAP: *Polska broni status quo w sprawie dyrektywy usługowej* 11 X 2006.

<sup>111</sup> Por. M. Bartenstein, *Dienstleistungsrichtlinie ist Meilenstein für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa*, Presseausendung 30 V 2006.

<sup>112</sup> Wspólny program, patrz przypis 49, s. 22-24.

<sup>113</sup> Rada Unii Europejskiej, Konkluzje prezydencji, Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 23-24 III 2006 r., 7775/06, CONCL 1, część 2: Europejska polityka energetyczna, pkt. 43-51.

<sup>114</sup> Hiszpańska *Endessa* miała zostać przejęta przez włoski *Enel* oraz francuski *Suez* przez niemiecki E.ON.

<sup>115</sup> Austria jako pierwsze państwo dawniej „Piętnastki” otworzyła już po zakończeniu prezydencji swój rynek detaliczny dla *Gazpromu*.

<sup>116</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii”, KOM(2006) 105, wersja ostateczna.



przygotowała podstawy dyskusji planowanej na szczycie marcowym. Konkluzje szczytu stanowią podstawę do budowania przyszłej europejskiej polityki energetycznej, co należy uznać za sukces<sup>117</sup>. Zdecydowano o stworzeniu Nowej Polityki energetycznej dla Europy, której celem jest zapewnienie zaopatrzenia w energię, utrzymanie konkurencyjności UE przy jednoczesnym zaakcentowaniu wymogów ochrony środowiska.

Wprawdzie zgodnie uznano konieczność koordynacji polityki energetycznej na bazie wspólnej koncepcji zorientowanej na triadzie: bezpieczeństwo dostaw, konkurencyjność oraz zrównoważony rozwój, ale już co do konkretyzacji tych zamierzeń panują rozbieżności. Państwa członkowskie nie wyrażają zgody na przekazywanie dodatkowych kompetencji do Brukseli, o co apelował J. M. Barroso, kontrowersje budzi też zakres prerogatyw Komisji Europejskiej np. w negocjacjach z Rosją (Dialog energetyczny Unia – Rosja), gdzie Niemcy domagały się zaangażowania państw członkowskich. Austria nie zainicjowała ponadto debaty na temat protekcjonistycznych zachowań niektórych państw członkowskich<sup>118</sup>.

Dla strony austriackiej szczególne znaczenie miało zagwarantowanie wolności wyboru źródeł energii przez państwa członkowskie z uwagi na programowe odrzucenie w tym kraju energii atomowej<sup>119</sup>. Udało im się także wyeksponowanie kwestii efektywności energetycznej i rozbudowy odnawialnych nośników energii oraz bezpieczeństwa dostaw<sup>120</sup>.

Realizowana obecnie na bazie ustaleń Rady Europejskiej i Zielonej Księgi koncepcja nie uwzględniła zasadniczo polskich postulatów zgłoszonych przez premiera Kazimierza Marcinkiewicza jako projektu „energetycznego NATO” Europejskiego Paktu Bezpieczeństwa Energetycznego. Mimo to w Polsce doceniono zaangażowanie prezydencji wraz z Komisją w problematykę bezpieczeństwa energetycznego<sup>121</sup>.

#### OCENA PREZYDENCJI AUSTRIACKIEJ

Ocena kolejnych prezydencji ma zazwyczaj charakter wielowymiarowy: w odniesieniu do UE jako całości, dalej państwa sprawującego prezydencję, jak i poszczególnych państw członkowskich, gdy dokonywana jest przez pryzmat konkretnych politycznych celów i oczekiwań. W odniesieniu do wymiaru ogólnego przewodnictwo Austrii postrzegane jest przez komentatorów pozytywnie. Podkreśla się nie wizjonerski ale „roboczy” charakter prezydencji wynikający z trafnego „mierzenie zamiarów na siły”, chwali pragmatyczne nastawienie Austriaków, docenia umiejętności doświadczonego mediatora sprawnie

<sup>117</sup> A. Metz/K. Notz, *op. cit.*, s. 9.

<sup>118</sup> Jw.

<sup>119</sup> Por. Weißbuch..., s. 18. Wcześniej niechętny stosunek Austriaków do energii atomowej znalazł wyraz między innymi w priorytetowym traktowaniu tego problemu podczas negocjacji akcesyjnych przed rozszerzeniem UE na wschód. Szczególne kontrowersje budziła tu czeska elektrownia jądrowa w Temelinie.

<sup>120</sup> Bundeskanzleramt/Bundespressdienst, Der Österreichische EU-Vorsitz Jänner – Juni 2006, Wien 2006, s. 55.

<sup>121</sup> Por. wypowiedź R. Trzaskowskiego, eksperta Centrum Europejskiego w Natolinie oraz P. Świebody z Departamentu UE w MSZ dla PAP 30 VI 2006.

łagodzącego rozbieżności i szukającego kompromisów<sup>122</sup>. Sukces Austrii mierzony jest przy tym nie tyle konkretnymi rozstrzygnięciami ile ogólnym wydzźwiękiem, iż po kryzysowym przesileniu procesu integracji w 2005 r. następuje – powolny wprawdzie – powrót do efektywnego działania. Można stworzyć analogię, że tak jak w ramach pierwszej prezydencji podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Wiedniu nie podjęto decyzji o przełomowym charakterze, skatalogowano jednak najważniejsze zadania do realizacji (Strategia Wiedeńska dla Europy)<sup>123</sup>, tak i teraz zasadniczo przygotowano podstawy przyszłych rozstrzygnięć.

Sprostanie presji sukcesu jest niewątpliwym sukcesem austriackich elit politycznych w stosunkach zewnętrznych. W szczególności zaangażowanie w polityce europejskiej prawdopodobnie przyczyni się do osłabienia wizerunku Austrii jako państwa eurosceptycznego. Austriacy wykorzystali także prezydencję dla promocji kraju<sup>124</sup> łącząc umiejętnie sferę polityczną i kulturalną<sup>125</sup>.

W wymiarze wewnętrznym z zarzutami ze strony opozycji spotkały się niektóre działania w ramach prezydencji (np. brak inicjatywy dla zmiany traktatowych ram energetyki jądrowej w Europie), sposób jej sprawowania („teatralność”), jak i wysokości wydatków z publicznej kasy wynikających z jej sprawowania<sup>126</sup>. Pozytywne oceny ekipa Schüssela zebrała natomiast natomiast powszechnie za sprawność organizacyjną i inicjatywy na rzecz Bałkanów Zachodnich. Zasadniczo jednak oddziaływanie prezydencji na sytuację wewnętrzną wymyka się jednoznacznej ocenie z uwagi na wynik październikowych wyborów do Rady Narodowej<sup>127</sup>, które przyniosły porażkę chadeków, wzmocnienie eurosceptycznej prawicy ale i historyczny sukces Zielonych – najbardziej obecnie proeuropejskiej partii politycznej w Austrii. W kampanii wyborczej kwestie polityki europejskiej w zasadzie nie odgrywały istotnej roli z wyjątkiem perspektywy członkowskiej Turcji, zinstrumentalizowana natomiast była wyraźnie kwestia cudzoziemców<sup>128</sup>.

<sup>122</sup> Zob. w szczególności ocenę G. Verheugena *Podziękowania dla Austrii*, „Kurier” 29 VI 2006. Oceny w niemieckiej prasie przykładowo: H. Croll, Ch. Schiltz, *Klein-klein für die große Union*, „Die Welt” 26 VI 2006; W. Weidenfeld, *Wendiger Strategie Schüssel*, „Die Welt” 28 VI 2006.

<sup>123</sup> Ł. Szymczyk, *op. cit.*, s. 16.

<sup>124</sup> Przekonanie o dobrym efekcie promocyjnym wyraził przykładowo wicekanclerz H. Gorbach na konferencji prasowej podsumowującej prezydencję 26 VI 2006 r.

<sup>125</sup> Sztandarowym przykładem takiej strategii była konferencja pt. „The Sound of Europe” w styczniu 2006 r. i powiązanie prezydencji z obchodami Roku Mozartowskiego.

<sup>126</sup> Por. Außenpolitischer Ausschuss zieht Bilanz über EU-Vorsitz, *Parlamentskorrespondenz/02/05VII2006/ Nr. 650; Więcej niż inscenizacja*, „Wiener Zeitung” 13 VII 2006; *Hymny pochwalne na zakończenie*, „Kurier” 13 VII 2006.

<sup>127</sup> Rządząca ÖVP uzyskała 34,3% w stosunku do 42,3% w 2002 r., co oznacza utratę 13 miejsc w Radzie Narodowej (Parlamente). Dotychczasowo koalicyjna BZÖ minimalnie przekroczyła próg wyborczy z 4,1% głosów, uzyskując 7 miejsc. Socjaldemokraci wprawdzie stracili, ale uzyskali najwięcej głosów – 35,3%. Sukces wyborczy odnieśli Zieloni (4 miejsca więcej) – obecnie trzecia siła polityczna w Austrii oraz FPÖ (21 miejsc), która po rozłamie w 2005 r. i wyjściu z koalicji orientuje się jeszcze bardziej na prawo. Progu wyborczego nie przekroczyła Lista Hansa-Petera Martina z programem opartym na retoryce antykorupcyjnej. Dane odnośnie do wyników wyborów austriackich na stronie Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych [www.bmi.gv.at](http://www.bmi.gv.at)

<sup>128</sup> Przywódca BZÖ Peter Westenthaler opowiadał się za wydalaniem w ciągu trzech najbliższych lat jednej trzeciej przebywających w Austrii obcokrajowców (ok. 300 tys. osób). Lider FPÖ Heinz-Christian Strache domagał się całkowitego zakazu imigracji oraz wstrzymania wydawania zezwoleń na budowę meczetów, ponadto postulował *Sozialstaat statt Zuwanderung* oraz *Daham statt Islam* (*Daheim statt Islam*).



Na gruncie pierwszych badań można ostrożnie wnioskować, iż prezydencja Austrii została pozytywnie oceniona przez społeczeństwo<sup>129</sup>, jednak otwartą kwestią pozostaje, czy sukces prezydencji przyczyni się do zmiany nastawienia społeczeństwa austriackiego do UE<sup>130</sup>. Sprawowanie prezydencji ułatwia rządzącym zapoznanie społeczeństwa z aktualnymi problemami UE i priorytetami narodowej polityki europejskiej. W Austrii ten okres wzmocnionej oferty informacyjnej trwał dłużej niż pół roku, ponieważ w 2005 r. obchodzono 10 rocznicę akcesji do UE, a także zainicjowano kampanię informacyjną zgodnie z zaleceniami Planu D. Na ocenę skuteczności tych działań jest jeszcze za wcześnie<sup>131</sup>.

Z polskiego punktu widzenia bilans dokonanej prezydencji w niektórych punktach wypada niejednoznacznie. Dotyczy to w szczególności kwestii gospodarczych, gdzie stanowiska Polski i Austrii są niejednokrotnie rozbieżne. Niemniej również polscy politycy wypowiedzieli się o prezydencji austriackiej w ciepłych słowach<sup>132</sup>. Dla kraju o krótkim stażu członkowskim, zbierającego jeszcze doświadczenie na temat efektywnej realizacji własnej polityki europejskiej najciekawsze wydaje się jednak pytanie o czynniki, które sprzyjały efektywnemu przewodnictwu w Radzie mimo ograniczeń wewnętrznych i zewnętrznych.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że polityczny potencjał Austrii jako państwa małego, nie należącego do grona założycieli, wzmacniany jest przez przynależność do grona unijnych płatników netto oraz „wysoki standard austriackiej dyplomacji”<sup>133</sup>. Roli mediatora sprzyjał także utrwalony wizerunek Austrii jako państwa neutralnego, państwa – pomostu w sercu Europy, miejsca spotkań narodów<sup>134</sup>. Austria skutecznie podtrzymuje te wyobrażenia, także w sferze retorycznej poprzez zręczne formuły programowe, takie jak deklarowanie podczas pierwszej prezydencji postawy „rzetelnego maklera” (*ehrlicher Makler*), czy służebnej roli wobec Europy (*Dienstleistung an Europa*) dla określenia strategii w 2006 r.<sup>135</sup>

<sup>129</sup> Z opublikowanego przez GfK raportu z badań „Einstellung zu Europa am Rande der österr. Präsidentschaft” Studie 2005/245.314 przeprowadzonych na zlecenie *Österreichische Gesellschaft für Europapolitik* wynika, iż 69% badanych jest zadowolonych z prezydencji, a tylko 29% niezadowolonych, przy czym ta pozytywna ocena dokonywana jest przez zwolenników wszystkich partii politycznych.

<sup>130</sup> Efekt taki zaobserwowano po pierwszej prezydencji austriackiej: w ciągu roku poziom akceptacji społecznej dla członkostwa w UE wzrósł z 31% do 38% – zob. S. Puntschner-Riekmann i in., *op. cit.*, s. 5.

<sup>131</sup> Najnowszy badanie wykazuje niewielki wzrost poparcia, ale zbyt mały, by już wnioskować o jakieś zmianie. Standard Eurobarometer 65, Public Opinion in the European Union, Spring 2006, National Report Executive Summary Austria.

<sup>132</sup> Opinie na podstawie doniesień PAP z 30 czerwca 2006: np. K. Szymański (PiS) „rzeczowa prezydencja”, D. Rosati (SdPI) „rozwiązanie kilku ważnych problemów”, M. Giertych (LPR) „przewodnictwo spokojne i neutralne, nie angażujące się w konflikty”, P. Zalewski (PiS) „przewodnictwo umiarkowane w sferze ambicji ogónoeuropejskich, ale bardzo skuteczne w kontekście rozwiązania problemów”, J. Saryusz-Wolski (PO) „prezydencja, która zrobiła ile na tym etapie mogła”, M. Siwiec (SLD) prezydencja rzetelna i konstruktywna”, B. Geremek (PD) „prezydencja dobrego zarządzania bieżącymi sprawami”, tworząca „perspektywę dla Traktatu Konstytucyjnego”. Krytycznie W. Wierzejski z LPR.

<sup>133</sup> Tak R. Smoleń, *op. cit.*, s. 44.

<sup>134</sup> Por. M. Belafi, *op. cit.*, s. 6.

<sup>135</sup> Weißbuch..., Einleitung pkt 2.

Sprawowanie prezydencji jest sztuką równowagi między bezstronnym reprezentowaniem interesów UE jako całości<sup>136</sup>, jak i wykorzystaniem eksponowanej pozycji dla realizacji własnych priorytetów integracyjnych. Zachowując obowiązujące standardy w kwestii występowania w imieniu ogółu Austria osiągnęła również korzystne dla siebie rozstrzygnięcia choćby w odniesieniu do Bałkanów Zachodnich. Interesy te były jasno zdefiniowane i przedstawione unijnym partnerom. Ponadto ograniczenia na jakie natrafiają państwa małe przy forsowaniu swoich interesów mogą przyczyniać się do tego, iż łatwiej jest im szukać konsensusu i negocjować – z reguły zatem prezydencje państw małych okazują się efektywniejsze<sup>137</sup>.

Wydaje się również, iż w dobie kryzysu UE austriacka „powściągliwość integracyjna” zwiększała wiarygodność tego państwa jako bezstronnego reprezentanta interesów wszystkich państw członkowskich, niezależnie od zajmowanego przez nie w obecnym kryzysie stanowiska. Wyraźne jest to przykładowo w poparciu dla pogłębienia integracji wyrażonym przez ratyfikację Traktatu konstytucyjnego przy jednoczesnej ostrej krytyce „niekontrolowanego” procesu integracji wyrażonego przez Kanclerza W. Schüssela wobec Trybunału Sprawiedliwości w przededniu przejścia przewodnictwa.

Jako czynnik sukcesu wymienić należy także współpracę z Finlandią przejmującą przewodnictwo w drugim półroczu 2006 r.<sup>138</sup> Wprawdzie w UE jest tradycja współdziałania państwa sprawującego prezydencję z poprzedzającym i następującym w tej roli (tzw. *trojka*) jednak w dobie kryzysu dążenie do utrzymania spójności programowej zasługuje na szczególne podkreślenie, zwłaszcza że także Finlandia nie występowała z silnej politycznie pozycji.

Ważną rolę odegrała także dobra współpraca z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim<sup>139</sup>, czego wyrazem była choćby widoczna aktywność członków austriackiego rządu w PE; w szczególności powołany na okres prezydencji sekretarz stanu Hans Winkler utrzymywał stały kontakt z parlamentarzystami<sup>140</sup>. Podkreśla się, że właśnie z pomocą PE udało się osiągnąć największe sukcesy prezydencji, tj. wynegocjowanie Nowej Perspektywy Finansowej oraz dyrektywy usługowej<sup>141</sup>.

Efektywnej realizacji zadań sprzyjały także relatywnie zgodne w prównaniu do 1998 r. stosunki wewnątrz koalicji *ÖVP* i *BZÖ*. Podczas pierwszej prezydencji bowiem dochodziło do wielu konfliktów między chadekami a socjaldemokratami z *SPÖ*<sup>142</sup>.

Szczególnego podkreślenia wymaga sygnalizowany już powyżej kapitał doświadczonych służb państwowych. Znajomość mechanizmów funkcjonowania UE, umiejętność wypracowywania kompromisów i sprawność organizacyjna jest wypadkową jakości kadr uczestniczących w sprawowaniu przewodnictwa. O „pamięci instytucji” w przypadku Austrii przesądza okoliczność, iż wielu zaangażowanych urzędników pracowało już podczas pierwszej prezydencji w 1998 r. Warto także

<sup>136</sup> Zob. T. Oppermann, *op. cit.*, s. 283.

<sup>137</sup> Wypowiedź R. Trzaskowskiego dla PAP 30 VI 2006 r.

<sup>138</sup> Wyznacznikiem tej współpracy był w szczególności wspólny program – zob. przypis 49.

<sup>139</sup> Por. Weißbuch..., Einleitung, pkt. 3.

<sup>140</sup> Bundeskanzleramt/Bundespressdienst, Der österreichische EU-Vorsitz Jänner-Juni 2006, Wien 2006, s. 19.

<sup>141</sup> O. Lahodynski, *Bilans: polityka zagraniczna i europejska*, „Profil” 11 IX 2006.

<sup>142</sup> Jw.



przypomnieć, iż Austria wystawiła najliczniejszy zespół do obsługi negocjacji akcesyjnych w pierwszej połowie lat 90. wśród starających się wówczas o członkostwo państw. Już w okresie pierwszej prezydencji przekonano się o zaletach „płaskiej struktury biurokracji”, szybkich decyzji i elastyczności w procesie negocjacyjnym – zgodnie z brukselską „złotą myślą”: „To nie wielcy pożerają małych, ale szybcy powolnych”<sup>143</sup>. W Austrii rolę „Ministerstwa Europejskiego” podczas prezydencji sprawowało Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w którym zbiegały się wszystkie sprawy powiązane z prezydencją. Funkcję kierowniczą powierzono niewielkiemu zespołowi pod przewodnictwem minister spraw zagranicznych i powołanemu na ten okres sekretarzowi stanu.

Docenić należy także rolę kanclerza Wolfganga Schüssela, sprawującego od 2000 r. funkcję szefa rządu, wcześniej należącego jako minister gospodarki do trzonu zespołu negocjatorów oraz szefa dyplomacji podczas pierwszej prezydencji w 1998 r. Tegoroczne przewodnictwo Austrii w UE stanowiło kolejny poważny test jego umiejętności i doświadczenia w sferze polityki europejskiej. Wyborcza porażka chadeków wprawdzie raczej kończy jego wieloletnią działalność jako szefa rządu<sup>144</sup> ale w austriackiej prasie spekuluje się na temat perspektyw jego dalszej kariery w strukturach unijnych<sup>145</sup>. Uznanie budzi jednak przede wszystkim sprawność z jaką wyprowadził Austrię z politycznej izolacji po wejściu Heiderowskiej FPÖ do rządu w 2000 r. Warto pamiętać, że wówczas Austria nie borykała się z negatywnym wizerunkiem propagowanym w mediach, ale z konsekwencjami realnie zastosowanych instrumentów politycznego wykluczenia. Można przypuszczać, że dzięki sprawowanej w duchu „posługi dla Europy” prezydencji ostatecznie wymazana została hipoteka sankcji z 2000 r.

RYSZARDA FORMUSZEWICZ  
Poznań

#### ABSTRACT

*In the first half of 1996 Austria held presidency of the European Union for the second time. The scale of challenges to be faced by a country included in the category of small member states was defined above all by a crisis of the EU aggravated by the rejection of the Constitutional Treaty by France and Holland, and in internal relations by a strong Euro-skepticism of the Austrian society. The key issues of this presidency were: debate on the future of the European Union, negotiations on the ultimate financial framework of the EU, the process of enlargement and in the sphere of economy – fostering growth and employment. The international situation also brought to the foreground the problem of energy security. On the whole, Austrian presidency met with positive reactions.*

<sup>143</sup> G. Woschnagg, *Österreich in der Europäischen Union – Zielvorstellungen des Ratsvorsitzes*, w: M. Pape (Hrsg.), *Österreich – von der Monarchie zum EU-Partner*, Baden-Baden 2000, s. 131-134, tu s. 131.

<sup>144</sup> Rząd kanclerza W. Schüssela podał się do dymisji 3 X 2006 r.

<sup>145</sup> Już w 2004 r. osoba kanclerza wymieniana była wśród potencjalnych kandydatów na przewodniczącego Komisji Europejskiej.