

Agata Domachowska

Nowe zasady rozszerzenia Unii Europejskiej i reakcje państw Bałkanów Zachodnich

5 lutego 2020 r. Komisja Europejska zaprezentowała propozycje dotyczące przyspieszenia procesu akcesyjnego państw Bałkanów Zachodnich. Proces ten ma być bardziej dynamiczny, strategiczny, a przede wszystkim – wiarygodny. Zmiany dotyczyć mają procesu akcesyjnego Albanii i Macedonii Północnej. Dla Serbii i Czarnogóry będą one opcjonalne.

Propozycje przedstawione przez Komisję Europejską stanowią próbę przekonania części państw członkowskich UE, przede wszystkim Francji, Holandii i Danii, do wyrażenia zgody na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Albanią i Macedonią Północną. W 2019 r. Francja nie zgodziła się na ich rozpoczęcie, twierdząc, że UE powinna najpierw zreformować się wewnętrznie. W odpowiedzi na krytykę związaną z zablokowaniem procesu akcesyjnego w listopadzie 2019 r. prezydent Emmanuel Macron przedstawił własną propozycję zmian w procesie akcesyjnym, polegającą na stopniowym stowarzyszeniu państw bałkańskich z Unią Europejską.

Propozycje Komisji Europejskiej powinny zostać zatwierdzone przez państwa członkowskie przed szczytem w Zagrzebiu, planowanym na 6-7 maja 2020 r. Komisja Europejska zobowiązała się przygotować do tego czasu konkretne propozycje dotyczące przyspieszenia inwestycji, integracji społeczno-gospodarczej oraz podniesienia poziomu praworządności w państwach Bałkanów Zachodnich. Przedstawione propozycje, jeśli zostaną ostatecznie przyjęte przez państwa członkowskie UE, będą dotyczyć tylko tych państw kandydujących, które nie rozpoczęły jeszcze negocjacji – czyli Macedonii Północnej oraz Albanii. Dla Czarnogóry i Serbii będą one opcjonalne.

Nowa metodologia rozszerzenia. Przedstawiając nowe propozycje w sprawie przyspieszenia procesu akcesyjnego, komisarz ds. sąsiedztwa i rozszerzenia Olivér Várhelyi stwierdził, iż rozszerzenie UE o państwa Bałkanów Zachodnich stanowi priorytet nowej Komisji Europejskiej. Podkreślił również ważność wcześniejszych zaleceń Komisji, opowiadającej się za rozpoczęciem negocjacji z Macedonią Północną i Albanią. Zgodnie z nowymi propozycjami Komisji proces rozszerzenia powinien być:

- **bardziej wiarygodny** – ma opierać się na wzajemnym zaufaniu oraz jasnych zobowiązaniach dotyczących zarówno UE, jak i państw kandydujących;
- **bardziej dynamiczny** – oznacza to podział dotychczasowych rozdziałów negocjacyjnych na sześć grup tematycznych: 1. reformy zasadnicze, 2. rynek wewnętrzny, 3. konkurencyjność i wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, 4. zielona agenda i zrównoważona łączność, 5. zasoby, rolnictwo i spójność, 6. stosunki zewnętrzne. Komisja zakłada, że negocjacje dotyczące reform zasadniczych (tj. rządów prawa, instytucji demokratycznych, administracji publicznej, gospodarki) powinny zostać otwarte jako pierwsze, natomiast zamknięte zostaną dopiero na końcu negocjacji. Komisja przewiduje, że właśnie te kwestie będą wpływać na tempo całego procesu akcesyjnego;
- **bardziej przewidywalny** – UE będzie informować o swych oczekiwaniach wobec państw kandydujących na poszczególnych etapach procesu akcesyjnego.

Jednocześnie Komisja Europejska zwraca uwagę na konieczność silniejszego zaangażowania się w proces obu stron – zarówno Unii, jak i państw kandydujących, chociażby poprzez organizację regularnych szczytów UE i Bałkanów Zachodnich. Za niezbędne uznano również wzmocnienie wzajemnych kontaktów na szczeblu ministerialnym. Tego rodzaju działania umożliwią ciągłe monitorowanie i ocenę procesu akcesyjnego. Nowe propozycje Komisji zakładają także nałożenie kar w przypadku, gdyby nastąpiły opóźnienia we wdrażaniu reform przez

państwa kandydujące. Możliwe będzie bowiem wstrzymanie samych negocjacji w określonych obszarach lub nawet ich całkowite zawieszenie. Co więcej, zamknięte obszary będą mogły zostać ponownie otwarte. Komisja zakłada również możliwość zmniejszenia wsparcia finansowego UE dla państwa kandydującego, w którym nastąpią opóźnienia w spełnianiu wymogów akcesyjnych. Rozwiązania te zatem wprost nawiązują do propozycji francuskich, przedstawionych w listopadzie 2019 r.

Reakcja państw bałkańskich. Państwa Bałkanów Zachodnich odniosły się pozytywnie do propozycji przedstawionych przez Komisję Europejską. Minister spraw zagranicznych Macedonii Północnej Nikola Dimitrov stwierdził, że nowa metodologia rozszerzenia UE przewiduje zarówno większe korzyści dla tych państw, które wdrażają reformy, jak i sankcje w przypadku niewprowadzania niezbędnych zmian. Zaznaczył ponadto, że może ona stymulować „zdrową konkurencję” w regionie w zakresie wypełniania wymogów stawianych państwom bałkańskim. Podobne zdanie wyraził szef dyplomacji Albanii, Gent Cakaj, który stwierdził, że proces akcesyjny wymaga większej wiarygodności, dynamizmu, przewidywalności, a także wsparcia politycznego ze strony Unii. Wyraził również pełną gotowość Albanii do spełnienia wszelkich wymogów dotyczących rozpoczęcia procesu akcesyjnego.

Do propozycji Komisji Europejskiej przychylnie odniosły się także władze Czarnogóry i Serbii, zaznaczając jednak, że potrzebują więcej czasu na jej dokładne przeanalizowanie. Prezydent Serbii Aleksandar Vučić wyraził zadowolenie z zaprezentowanej przez Komisję nowej metodologii rozszerzenia. Szczególnie pozytywnie ocenił pomysł zebrania dotychczasowych rozdziałów negocjacyjnych w sześć konkretnych obszarów, które będą otwierane i zamykane według ściśle określonej metodologii.

Wnioski. Zaproponowana przez Komisję Europejską nowa metodologia procesu rozszerzenia wydaje się być szansą dla państw kandydujących na rzeczywiste wprowadzenie reform w zakresie praworządności oraz wzmocnienia instytucji demokratycznych, które może przełożyć się na realne przyspieszenie procesu negocjacji. Obecnie trwa on bowiem dość długo – Czarnogóra prowadzi negocjacje akcesyjne od 2012 r. (państwo to zamknęło tymczasowo zaledwie 3 rozdziały z 35 rozdziałów negocjacyjnych), a Serbia od 2014 r. (2 rozdziały tymczasowo zamknięte). Jakkolwiek nowe zasady, jeśli zostaną przyjęte, będą dotyczyć Albanii oraz Macedonii Północnej, mogą także wpłynąć pozytywnie na proces akcesyjny Czarnogóry i Serbii. Czy państwa te ostatecznie zdecydują się im podporządkować, zależeć będzie od zachęt finansowych – konkretnego planu gospodarczego, jaki UE będzie w stanie zaproponować państwom kandydującym. Część finansowa nowej metodologii rozszerzenia nie została jeszcze przedstawiona przez Komisję Europejską.

Nowe propozycje Komisji należy również uznać za gest w stronę Francji. Propozycje te oznaczają bowiem, że państwa bałkańskie będą musiały w pierwszym rządzie przeprowadzić kluczowe reformy w zakresie praworządności, co przybliży je do członkostwa w UE. Tego rodzaju reform domagały się Francja, Holandia i Dania.

Propozycje Komisji stanowią „nowe otwarcie” w procesie negocjacji oraz wychodzą naprzeciw oczekiwaniom państw i społeczeństw bałkańskich, rozczarowanych dotychczasowym tempem negocjacji oraz niejasnym horyzontem czasowym procesu akcesji do UE.

Działania Komisji pozwalają także na przypuszczenie, że na kolejnym szczycie UE, jeszcze przed tym planowanym w Zagrzebiu, negocjacje z Albanią oraz Macedonią Północną zostaną wreszcie rozpoczęte.

Jeśli propozycje Komisji doprowadzą do rozpoczęcia rozmów akcesyjnych z Albanią i Macedonią Północną, zapewne przyczynią się do poprawy wiarygodności Unii Europejskiej w regionie Bałkanów. Jasno określona perspektywa rozszerzenia oraz równocześnie silniejsze zaangażowanie UE w ten proces może przełożyć się na wzmocnienie pozycji Unii Europejskiej na Bałkanach, gdzie coraz intensywniej angażują się inni wpływowi aktorzy międzynarodowi, tj. Chiny, Rosja czy Turcja.