

MEMORANDUM ZWIĄZKU PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW WS. PROPOZYCJI ZMIANY TRAKTATÓW UNIJNYCH – CIOS W POLSKĄ KONKURENCYJNOŚĆ I KROK W STRONĘ EUROPEJSKIEGO PAŃSTWA, ALE DO REALIZACJI DŁUGA DROGA

- Raport komisji Parlamentu Europejskiego AFCO dot. propozycji zmiany europejskich traktatów należy odczytywać w kontekście długoletniej już dyskusji o kierunkach ewolucji Unii Europejskiej, w ramach której forsowane są koncepcje federacyjne i konserwujące dominację państw tzw. starej Unii, w tym przede wszystkim Niemiec i Francji;
- Proponowane zmiany traktatowe zmierzają do ograniczenia roli Rady Europejskiej i Rady UE jako organów tworzonych bezpośrednio przez reprezentantów państw członkowskich, przy istotnym wzmocnieniu Parlamentu Europejskiego. Odejście od zasady jednomyślności a także zmiana reguł ustalania większości zwykłej i kwalifikowanej oraz inne reformy strukturalne będą skutkowały nie tyle petryfikacją pozycji już najsilniejszych graczy w UE, co jej wzmocnieniem.
- Połączenie powyższych zmian z poszerzeniem zakresu kompetencji UE, również w dziedzinach gospodarczych, jak również wprowadzeniem do traktatów odniesień do porozumień i dokumentów dotychczas niewiążących bezpośrednio (takich jak Europejski filar praw socjalnych, czy międzynarodowe porozumienia klimatyczne) prowadzić będzie do ograniczenia konkurencyjności polskiej gospodarki. Innym zagrożeniem jest zaszyte w raporcie dążenie do decouplingu – nie tylko wobec Chin, lecz również wobec kluczowego partnera Polski jakim są Stany Zjednoczone.
- Procedura zmiany traktatów jest trudna, więc nie należy oczekiwać, by raport AFCO doprowadził do faktycznych modyfikacji w pierwotnym prawie UE. Jednocześnie – z uwagi na fakt, że jest on częścią szerszego i toczącego się już od lat dyskursu – trzeba spodziewać się prób forsowania analogicznych rozwiązań w trybie niewymagającym zmiany traktatów, a także powrotu wpisanych do rezolucji koncepcji, zwłaszcza w kontekście ewentualnego poszerzenia UE m.in. o Ukrainę czy Mołdawię.

1. Tło polityczne dyskusji o zmianach traktatów

Unia Europejska jest strukturą specyficzną (*sui generis*), wymykającą się tradycyjnej typologii. O jej wyjątkowości najlepiej świadczy fakt, że brak jest jakiegokolwiek podmiotu dla niej referencyjnego –

wszystkie w tym kontekście przywoływane (czy związki hanzatyckie, czy Święte Cesarstwo Rzymskie) istniały w okresie poprzedzającym powstanie nowoczesnych państw narodowych. Brak odnośnego wzorca rozwoju powoduje, że tym intensywniej próbuje się przyszłość Unii wydiskutować.

U zarania integracji powyższy problem w praktyce nie istniał. Europejska Wspólnota Węgla i Stali miała bowiem w praktyce jeden kluczowy, ściśle polityczny cel, tzn. zmiękczenie ryzyka odrodzenia się niemieckiej potęgi przemysłowej, a przy okazji złagodzenie powojennych, a osadzonych historycznie, francusko-niemieckich napięć. Wynikający z traktatu paryskiego, jak i zresztą z samej nazwy nowego organizmu, aspekt gospodarczy związany z budową wspólnego rynku surowcowego był w tym układzie raczej wtórny, zwłaszcza że jak pokazała przyszłość, państwa należące do EWWS wcale nie zrezygnowały z bardziej lub mniej bezpośrednich form subsydiowania własnych przemysłów i kontrolowania cen.¹

Abstrahując od praktyki stosowania traktatu ustanawiającego EWWiS, przyjęta formuła utrzymywania relatywnej stabilności politycznej w Europie (a przynajmniej zachodniej jej części) sprawdziła się, wobec czego stosunkowo szybko zaczęto ją rozwijać, dołączając jednocześnie do wspólnoty kolejne państwa. Procesy te można opisać jako, odpowiednio, pogłębianie i poszerzanie integracji. To pierwsze przez długi czas służyło osiągnięciu pozytywnych efektów gospodarczych (z sukcesem zresztą, o ile w 1960 roku ponad 60% wartości handlu zagranicznego państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej przypadało na relacje z państwami trzecimi, o tyle już trzydzieści lat później proporcje odwróciły się i ponad 60% wartości handlu międzynarodowego stanowiły obroty wewnątrz EWG²). Wraz z przystąpieniem do Wspólnoty Europejskiej Hiszpanii i Portugalii w 1986 roku, zjednoczona została już cała Europa Zachodnia – to drugie wobec tego wiązało się z naturalnym zwrotem ku centrum kontynentu. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej po „jesieni narodów” były oczywiście zainteresowane jak najgłębszą integracją ze strukturami zachodnimi. Między innymi uwarunkowania geopolityczne spowodowały, że spotkały się one ze wzajemnością.

Po tzw. piątym rozszerzeniu UE a także traktatach z Maastricht i (przede wszystkim) Lizbony, Unia znalazła się w wyjątkowym momencie. Cel zarysowany na samym początku integracji został ogólnie osiągnięty i nie dość, że Europa przestała być trawiona wielkoskalowymi konfliktami zbrojnymi, to jeszcze więzy gospodarcze łączące państwa zrzeszone w UE stały się na tyle silne, że – w duchu planu

¹ Por. np. *The Theory and Reality of the European Coal and Steel Community*, K. J. Alter, D. Steinberg

² <https://www.econlib.org/library/Enc/EuropeanEconomicCommunity.html>

Schumana – jakiegokolwiek napięcia militarne między nimi stały się po prostu nieopłacalne. Jednocześnie, po post-zimnowojennym okresie obowiązywania na świecie paradygmatu unilateralnego z dominującą rolą Stanów Zjednoczonych, wzrost znaczenia Chin, ale także niektórych państw globalnego południa takich jak Indie, oraz utrzymanie pozycji przez zacofaną, niewydolną, ale jednak – mimo wszystko – silną Rosję, spowodowały pewną korektę na rzecz multilateralności. Ta optyka z pewnością zachęca niektórych polityków do myślenia o Unii Europejskiej jako mocarstwie siadającym do stołu z pozostałymi, zwłaszcza że żadne z europejskich państw indywidualnie nie ma w tej chwili potencjału by taki status osiągnąć.

Perspektywa globalnych przetarasowań wytycza zatem – przynajmniej w obszarze narracji - generalny kierunek zmian w ramach UE, tzn. ku (co najmniej) coraz bliższej współpracy. Zupełnie równoległe toczy się inna rozgrywka – o to, kto w potencjalnym europejskim supermocarstwie będzie grał kluczową rolę. Mimo wielokrotnego poszerzania składu UE, rdzeń jej władzy pozostaje bowiem mało inkluzywny.

Żaden przewodniczący Komisji Europejskiej w historii, a także żaden Wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie pochodził nigdy z kraju, który dołączyłby do UE (WE) później, niż w 1986 roku. Stanowiska komisarzy przyznawane są z uwzględnieniem parytetu kraju pochodzenia, jednak zasada ta nie znajduje zastosowania w przypadku dyrekcji generalnych, tzn. w praktyce unijnych odpowiedników ministerstw, realizujących działania z zakresu konkretnych portfolio, za które odpowiadają poszczególni komisarze. W odniesieniu do bieżącej kadencji i kluczowych z punktu widzenia gospodarczego dyrekcji (AGRI, BUDG, CLIMA, Connect, COMP, ECFIN, EMPL, ENER, ENV, GROW, RTD, TAXUD, TRADE) nadreprezentacja państw tzw. „starej Unii” jest wręcz rażąca. Na 38 osób wchodzących w skład kierownictw ww. dyrekcji, aż 31 pochodzi z któregoś z państw tworzących UE przed rozszerzeniem z 2004 roku. 10 osób, a zatem ponad ¼ składu kierownictw, to obywatele Niemiec lub Francji. Analogiczną sytuację zaobserwować można w prezydium komisji Parlamentu Europejskiego. W kluczowych dla gospodarki komisjach (DEVE, BUDG, ECON, EMPL, ENVI, ITRE, IMCO) na 34 członków prezydium, 25 reprezentuje kraje „starej Unii”, a aż 20 pochodzi zaledwie z 6 państw – Niemiec, Francji, Włoch, Belgii, Portugalii i Hiszpanii.

Powyższe zjawisko w żadnym wypadku nie jest nowe – wg opublikowanego w 2015 przez Bruegel Institute zestawienia, niemal 50% *top ranked positions* w instytucjach unijnych było wówczas zajmowanych przez Niemców, Włochów, Francuzów, Hiszpanów i Belgów, z wyraźną liczebną

przewagą tych pierwszych.³ Dzisiaj, w ogólnej liczbie personelu Komisji Europejskiej przedstawiciele wyżej wskazanych nacji stanowią większość.⁴ Belgów w Komisji Europejskiej jest niemal tyle samo, co przedstawiciele wszystkich państw, które dołączyły do UE w 2004 roku łącznie – ma to oczywiście swoje zupełnie naturalne uzasadnienie geograficzno-logistyczne, niezmienny pozostaje jednak fakt, że kompozycja narodowościowa, zwłaszcza na wyższych szczeblach administracyjnych, w strukturach europejskich, ma istotne znaczenie polityczne.

Ewolucja projektu europejskiego zachodzi zatem w dwóch przecinających się płaszczyznach – jednej obejmującej zmieniającą się rolę Europy we współczesnym świecie i drugiej definiującej dynamikę sił i decyzyjności wewnątrz UE, również w kontekście poszerzania wspólnoty o kolejne kraje. Można zastanawiać się, czy w praktyce płaszczyzna pierwsza nie stanowi jedynie zewnętrznej opowieści uzasadniającej forsowanie rozwiązań w ramach realnej gry interesów wewnątrz płaszczyzny drugiej – niezależnie od stanu faktycznego jednak, jest to również w pełni uprawniona i potrzebna optyka dla oceny i prognozowania kierunków ewolucji UE.

Powyższe płaszczyzny mają charakter w zasadzie czysto polityczny, nie można jednak analizować ich w całkowitym oderwaniu od sprzecznych sentymentów europejskiego demosu. Zmiany w dystrybucji kompetencji między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi trafiają na rzeczywiste napięcie między dwiema silnymi wartościami – suwerennością i zakresem swobody państw zrzeszonych z jednej strony, i potrzebą skutecznego programowania i realizowania polityk na poziomie wspólnotowym (stanowiącą sens zrzeszania się) z drugiej. Intuicyjnie możemy zakładać (ponieważ badań na to brak), że np. większość Polaków opowiada się raczej za modelem tzw. Europy ojczyzn, podczas gdy niektóre ze społeczeństw zachodnich zaczynają coraz wyraźniej preferować scenariusz federacyjny (jedną z dziesięciu priorytetowych zmian zaproponowanych na potrzeby wkładu francuskiego w Konferencję w sprawie przyszłości Europy przez obywateli tego państwa było dążenie w kierunku federacji państw Europy o „silnych kompetencjach w dziedzinach wspólnego zainteresowania”⁵).

³ <https://www.bruegel.org/blog-post/measuring-political-muscle-european-union-institutions>

⁴ https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/HR-Key-Figures-2023-fr_en.pdf

⁵ https://wayback.archive-it.org/12090/20230115155855/https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/gi6tv2ypo5kir3dz4jos479obl4a?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%222022.2472_PL_05.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%272022.2472_PL_05.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIA3LJXGZPDFYVOW5V%2F20230115%2Feu-central-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20230115T155842Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-

Dyskusja obejmująca wszystkie powyższe wektory ponownie zagościła w przestrzeni publicznej w rezultacie przyjętego w październiku przez Komisję Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego sprawozdania ws. wniosków PE dot. zmiany traktatów.⁶

W kontekście dotychczasowych rozważań znamienne jest, że grupa sprawozdawców w tej sprawie obejmuje czterech Niemców i jednego Belga, zaś niektóre z kluczowych propozycji zawartych w sprawozdaniu – w szczególności odnoszące się do kwestii ograniczenia zasady jednomyślności w głosowaniach Rady - odpowiadają rekomendacjom z raportu *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century* opublikowanego w bieżącym roku przez francusko-niemiecką ekspercką grupę roboczą⁷. Ustami – odpowiednio – prezydenta i kanclerza tymczasem, a zatem na poziomie zupełnie oficjalnym, oba te państwa opowiadają się za ściślej zintegrowaną Unią Europejską, a forsowana przez Emmanuela Macrona koncepcja „europejskiej suwerenności” (sprowadzająca się przede wszystkim do tego, że Europa jako kontynent miałaby samodzielnie „wybierać swoich partnerów oraz kształtować swój los”, nie będąc zależną od innych sił na świecie⁸) doskonale rymuje się z scholzowską Unią „geopolityczną” znajdującą swoje miejsce w wielobiegunowym świecie.⁹

Jak już zaznaczono wcześniej, zarówno Francja jak i Niemcy mogą liczyć na więcej niż solidną reprezentację w kluczowych instytucjach unijnych. Jeśli dodamy do tego ich oczywistą przewagę gospodarczą (dla zilustrowania skali – zarówno aglomeracja paryska, jak i Bawaria mają samodzielnie wyższe PKB, niż Polska), trudno będzie dziwić się, że w debacie powracają głosy twierdzące, że Francja i Niemcy zdominowały Unię Europejską.¹⁰ Przykłady można by mnożyć, znamieny jest choćby fakt, że spośród 672 miliardów euro¹¹ pomocy publicznej zaakceptowanej przez Komisję Europejską po wprowadzeniu nowych zasad w odpowiedzi na pełnoskalową agresję Rosji na Ukrainę,

SignedHeaders=host&X-Amz-

Signature=7b6d71b572d4a326ee6c8d710c997ce662f51170ac389ff64d93d2567191f35b

⁶ https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFCO/PR/2023/10-25/1276737PL.pdf

⁷ <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617322/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>

⁸ <https://www.france24.com/en/europe/20230411-president-macron-to-visit-netherlands-amid-row-over-china-comments>

⁹ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230505IPR85002/olaf-scholz-we-need-a-geopolitical-larger-reformed-eu-open-to-the-future>

¹⁰ Por. np. <https://sites.lsa.umich.edu/mje/2023/01/02/why-did-the-eu-change-to-a-france-germany-game/>

¹¹ Wg stanu na styczeń 2023 roku

niespełna 80% trafiło do firm francuskich i niemieckich właśnie.¹² Niemcom niejednokrotnie zdarzało się bez większych konsekwencji ignorować wspólne unijne postanowienia (np. przy okazji zakupu szczepionek przeciwko COVID-19¹³), skutecznie też udaje im się chronić własny biznes przed środkami ograniczającymi jego uprzywilejowaną pozycję. Dla przykładu, Deutsche Post od co najmniej 2001 roku utrzymuje politykę cenową naruszającą zasady konkurencji wewnątrz UE.¹⁴

2. Kluczowe kierunki propozycji zmian w traktatach

Przyjęty przez Komisję PE dokument na około stu dwudziestu stronach mieści szereg propozycji zmian kluczowych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – odnoszących się zarówno do podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi, jak również do niektórych konkretnych procedur unijnych, czy też głębokości harmonizacji regulacji, np. podatkowych, między państwami członkowskimi.

Odnosny dokument podzielony jest na dwie części – samą rezolucję, stosunkowo krótką, zawierającą uzasadnienie dla przedstawionych propozycji zmian i ich ogólne omówienie, oraz obszerny załącznik, w którym znajdują się konkretne projekty zmian w traktatach. Przed przystąpieniem do analizy tychże zmian i pogrupowania ich w szersze bloki, warto zwrócić uwagę na pierwszą ze wspomnianych części rezolucji. Niemal doskonale odpowiada ona bowiem zarysowanemu we wcześniejszych akapitach dyskursowi wokół kierunków ewolucji Unii Europejskiej – zmiana traktatów ma być co najmniej wskazana, jeśli nie konieczna, z uwagi m.in. na „bezprecedensowe wyzwania i liczne kryzysy”, a ich rezultatem powinno być „zwiększenie zdolności Unii do działania” i „umożliwienie Unii skutecznego stawiania czoła wyzwaniom geopolitycznym”. Jak widać, jest to dokładna kontynuacja narracji opisanych w pierwszej sekcji niniejszego memorandum – Unia nie ma być już platformą koordynacji polityk i współpracy gospodarczej między państwami europejskimi, lecz faktycznie osobnym politycznym bytem.

¹² <https://www.euronews.com/my-europe/2023/01/17/germany-france-account-for-most-eu-state-aid-heres-why-its-a-concern>

¹³ <https://www.politico.eu/article/germanys-coronavirus-vaccine-side-deal-at-odds-with-legally-binding-eu-pact/>

¹⁴ W 2001 roku Komisja Europejska nałożyła na Deutsche Post karę 24 milionów euro za nadużywanie pozycji dominującej – trzy lata później Komisja uznała niemieckie przepisy pocztowe za naruszające wewnątrzunijne zasady kompetencji i powodujące nadużywanie pozycji dominującej. W 2015 roku niemiecki urząd antykartelowy orzekł, że Deutsche Post nadużywa pozycji dominującej. Wszystkie postępowania dotyczyły w praktyce stosowania cen dumpingowych. W październiku 2023 roku niemiecki organ nadzorujący rynek pocztowy rozważał zmuszenie Deutsche Post do podwyższenia cen.

Bytem, co istotne, skonstruowanym inaczej, niż do tej pory, ponieważ przyjęty dokument zawiera szereg zmian w strukturze Unii. Czasem ograniczają się one do czystej semantyki – na przykład Komisja Europejska ma stać się Organem Wykonawczym – w niektórych przypadkach mają one jednak charakter głębszy, a jeszcze w innych dosyć niejasny. W tekście pojawia się bowiem np. nieznana do tej pory instytucja przewodniczącego Unii Europejskiej. Wydawałoby się, że jest to zmiana znacząca, pierwszy bowiem raz indywidualne przewodnictwo dotyczyłoby Unii jako takiej, a nie któregoś z jej organów. Logika proponowanych zmian sugeruje, że w praktyce przewodniczący UE zastąpiłby przewodniczącego Komisji (w nowej wersji – Organu Wykonawczego) – np. opisem procedury wyboru przewodniczącego UE zastąpiono w dokumencie opis procedury przewodniczącego Komisji. Równolegle jednak w innym miejscu wzmiankuje się o przewodniczącym Organu Wykonawczego, tryb wyboru którego pozostaje nieopisany. Trudno wyciągnąć z tej konstrukcji wnioski dot. rzeczywistych intencji pomysłodawców – albo przewodniczący UE ma w rzeczywistości być po prostu przewodniczącym Organu Wykonawczego, a niespójność w nomenklaturze ma charakter omyłkowy, albo blankietowość jego (przewodniczącego UE) traktatowego umocowania miała być efektem zamierzonym. Godny odnotowania w każdym razie jest fakt, że w nowej konstrukcji przewodniczący UE ma samodzielnie przedstawiać skład Organu Wykonawczego, który następnie musiałby zostać zaakceptowany przez Parlament Europejski. Do tej pory skład Komisji Europejskiej był wybierany przez Radę Europejską, m.in. na podstawie sugestii zgłaszanych przez państwa członkowskie. Tym samym, nowy model wyboru składu Komisji nie uwzględnia żadnej roli państw członkowskich. Co więcej, nie wszystkie państwa członkowskie miałyby być na poziomie składu Komisji reprezentowane – proponowane regulacje wprowadzają maksymalną liczbę piętnastu członków Komisji.

Interesująca jest też procedura wyboru przewodniczącego UE (i/lub Organu Wykonawczego). Do tej pory kandydata na przewodniczącego KE przedstawiała Rada Europejska (a więc szefowie państw członkowskich), a zatwierdzał Parlament Europejski. W propozycji zmiany, kolejność zostaje odwrócona – kandydata wybiera PE, a zatwierdza Rada Europejska. Tym samym właściwy ciężar decyzyjny zostaje przeniesiony z poziomu przedstawicieli państw narodowych na poziom Parlamentu. Analogicznie, decyzję o składzie Parlamentu Europejskiego, którą do tej pory podejmowała Rada Europejska (i to jednomyślnie) miałby wskutek zmian podejmować sam PE zwykłą większością głosów. Innymi słowy, o ile do tej pory podział liczby mandatów przysługujących poszczególnym

państwom członkowskim musiał być przedmiotem porozumienia szefów wszystkich krajów, o tyle zgodnie z proponowanym rozwiązaniem dokonywałby go zwykłą większością sam Parlament. Nawet przy zakładanym utrzymaniu ogólnych reguł degresywnej proporcjonalności i minimalnej oraz maksymalnej liczby mandatów możliwych do przyznania, rozwiązanie takie stwarza pole do zmiany kompozycji narodowościowej PE.

We wskazanym wyżej zakresie widać ewidentne przesunięcie kompetencji od Rady Europejskiej tworzonej bezpośrednio przez przedstawicieli państw członkowskich, do Parlamentu Europejskiego i przewodniczącego UE. Jest to jeden z przejawów ducha centralizacji i oderwania procesu decyzyjnego od reprezentantów poszczególnych krajów, który objawia się w wielu miejscach omawianego dokumentu. Zmiany dotyczące Parlamentu Europejskiego są dodatkowo o tyle istotne, że zgodnie z przedstawionymi propozycjami miałby on zostać wyposażony w bezpośrednie prawo inicjatywy ustawodawczej, a także do przedkładania Radzie Europejskiej wniosku o zwołanie europejskiego referendum stanowiącego kolejną nowość, choć raczej ogólnikowo opisaną w rezolucji. W analogicznym duchu odczytywać można zmiany w zakresie możliwości stosowania przez organy UE środków nadzwyczajnych. Procedura opisana w art. 122 Traktatu o funkcjonowaniu UE przewiduje obecnie, że Rada może:

- 1) na wniosek Komisji i w duchu solidarności między państwami członkowskimi – postanowić o nadzwyczajnych, stosownych do sytuacji gospodarczej środkach;
- 2) w przypadku trudności lub istotnego zagrożenia któregoś z państw członkowskich wywołanego klęską żywiołową lub „nadzwyczajnymi okolicznościami pozostającymi poza jego kontrolą” – na wniosek Komisji przyznać danemu państwu członkowskiemu pomoc finansową.

Nowy art. 222 ust. -1 przewiduje procedurę zgoła inną. W przypadku „sytuacji nadzwyczajnej mającej negatywny wpływ na UE lub na co najmniej jedno państwo członkowskie”, PE (większością zwykłą) i Rada (większością kwalifikowaną) miałyby móc przyznać Organowi Wykonawczemu „nadzwyczajne uprawnienia, w tym uprawnienia umożliwiające uruchomienie wszystkich niezbędnych instrumentów”. Blankietowość tej procedury jest niezwykle niepokojąca.

Strukturalnie należy zwrócić również uwagę na zmiany w Komisji Europejskiej/Organie Wykonawczym umożliwiające mianowanie podsekretarzy, którym przydzielanoby konkretne teki lub

określone zadania. Stwarza to więc pole do dalszego wzmocnienia kadrowego Organu Wykonawczego – jednocześnie pojawia się pytanie o (choćby powierzchowną) racjonalność tej propozycji, jeśli uwzględnimy fakt, że de facto analogiczną rolę już pełnią lub mogliby pełnić Dyrektorzy Generalni. Przyjęty przez komisję dokument proponuje także poszerzenie składu Organu Wykonawczego o sekretarza Unii ds. zarządzania gospodarczego. Jest to przejaw innej tendencji widocznej w tekście, tzn. dążenia do poszerzania katalogu unijnych kompetencji w dziedzinie szeroko rozumianej gospodarki.

W powyższym kontekście trzeba zwrócić uwagę na kilka najistotniejszych spośród zaproponowanych zmian. Komisja AFCO rekomenduje przede wszystkim daleko idące poszerzenie możliwości harmonizowania w ramach Unii przepisów i stawek podatkowych, poprzez zmianę artykułu 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W stanie obecnym, harmonizacja ustawodawstw podatkowych wymaga jedności Rady UE, odnosi się wyłącznie do podatków pośrednich (w tym obrotowych i akcyzy) oraz ograniczona jest wyłącznie do przypadków, w których harmonizacja taka jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji. Możliwości ustanowienia wspólnych regulacji podatkowych są więc w obecnym reżimie traktatowym ściśle ograniczone. Przedstawiona propozycja istotnie zmienia ten porządek, powodując że harmonizacja miałaby być możliwa również w odniesieniu do podatków bezpośrednich (czyli na przykład dochodowych), nie musiałaby być niezbędna aby być możliwa, a co najważniejsze – nie wymagałaby zgody wszystkich państw członkowskich, ponieważ stanowionoby o niej w drodze zwykłej procedury ustawodawczej.

Ten ostatni element jest zresztą chyba najczęściej komentowanym aspektem proponowanych zmian – w wielu kluczowych obszarach, w tym m.in. w zakresie wspomnianej harmonizacji podatków, ale także niektórych postanowień związanych z przestrzeganiem zasad praworządności, polityką obroną, czy zewnętrzną Unii, przedstawiony dokument zakłada odejście od zasady jedności na rzecz głosowań większościowych. Proponuje się również zmiany w formule ustalania większości zwykłej i kwalifikowanej – szerszy ich opis wymaga dodatkowego kontekstu i znajduje się w dalszej części dokumentu.

Godny uwagi jest także specyficzny nacisk kładziony w nowych propozycjach na kwestie związane z politykami z zakresu prawa pracy i spraw społecznych. Proponuje się m.in., by Traktat o

funkcjonowaniu UE wprost powoływał się w niektórych przepisach na Europejski filar praw socjalnych. Do tej pory był to relatywnie miękki i niewywołujący bezpośrednich skutków dokument zawierający ogólny opis rekomendowanych kierunków rozwoju społecznego – wprawdzie przywoływano go w trakcie prac nad m.in. zmianami regulacji dot. delegowania pracowników, czy wspólnych zasad ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę, ale co do zasady pozostawał on generalną deklaracją, a nie wiążącym aktem. TfUE w nowym brzmieniu przewiduje tymczasem, że formułowane już w tej chwili wytyczne Rady UE dot. polityk zatrudnienia mają mieć na celu zapewnienie wdrożenia zasad i praw zawartych w Europejskim filarze praw socjalnych. Jest to nowy element, sprawiający że realizacja postanowień filaru staje się niejako obowiązkiem wynikającym z traktatu, co idzie w parze z apelami m.in. S&D, by kwestie praw socjalnych stały się jednym z priorytetów UE, a realizacja zasad filaru podlegała bieżącej kontroli i monitoringowi.¹⁵ Opisywana zmiana jest istotna o tyle, że założenia filaru są stosunkowo daleko idące i obejmują m.in. postanowienia dot. ochrony socjalnej dla osób samozatrudnionych, rekomendacje co do kształtowania poziomu wynagrodzeń w gospodarce, czy choćby odniesienie do koncepcji minimalnego dochodu gwarantowanego.¹⁶

Rezolucja uwzględnia także istotne postanowienia w zakresie polityk klimatycznych – zarówno w kontekście kompetencji UE, jak i ich miejsca w europejskiej agendzie. Wskutek proponowanych zmian, ochrona środowiska i różnorodności biologicznej, a także podejmowanie zobowiązań w ramach światowych negocjacji w sprawie zmiany klimatu, miałyby stać się jednymi z tzw. wyłącznych kompetencji UE – co oznacza, że państwa członkowskie mogłyby podejmować w tym zakresie jakiegokolwiek aktywności wyłącznie w ramach udzielonej im przez organy Unii delegacji uprawnień. Co więcej, energetyczna polityka UE ma być z mocy traktatu ukierunkowana na zaprojektowanie całego systemu energetycznego zgodnie z międzynarodowymi porozumieniami w sprawie łagodzenia zmiany klimatu – ponownie, oznacza to traktatowe zobowiązanie do dążenia do osiągnięcia konkretnych celów wynikających z międzynarodowych porozumień klimatycznych. Z celem neutralności klimatycznej ma być zbieżna również wspólna polityka handlowa.

Interesujące są zmiany zaproponowane w kontekście krajobrazu inwestycyjnego w Europie. Zgodnie z rezolucją, państwa członkowskie miałyby być np. zobowiązane do zapewnienia realizacji inwestycji

¹⁵ <https://www.socialistsanddemocrats.eu/pl/newsroom/europejski-filar-praw-socjalnych-powinien-byc-tarcza-chroniaca-ludzi-przed-polityka>

¹⁶ Zgodnie bowiem z filarem, „każdy, kto nie dysponuje wystarczającymi środkami, ma prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie na wszystkich jego etapach”.

niezbędnych do osiągnięcia europejskich celów gospodarczych, społecznych, środowiskowych i w zakresie bezpieczeństwa. Ustanowiony ma zostać również stały mechanizm monitorowania i badania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej, możliwy do zastosowania do ochrony interesu europejskiego. Rezolucja milczy na temat szczegółów funkcjonowania takiego mechanizmu, jednak w kontekście całokształtu jej celów trudno uciec od wrażenia, że mógłby to być instrument stosowany w celach decouplingu – nie tylko w budzących niekiedy wątpliwości etyczne relacjach z Chinami. W brzmieniu propozycji traktatowych ewidentnie zauważalna jest chęć uniezależnienia Europy również od Stanów Zjednoczonych – w tym kontekście można czytać postulaty stworzenia Unii Obrony ze stale stacjonującymi wspólnymi jednostkami pod europejskim dowództwem, systemem zakupów uzbrojenia wykorzystującym Europejską Agencję Obrony, a także analogiczną do natowskiego artykułu piątego zasadą wzajemnej pomocy. Jeden ze sprawozdawców rezolucji, Helmut Scholz (notabene absolwent Moskiewskiego Państwowego Instytutu Stosunków Międzynarodowych) wprost zresztą zaznaczył w swoim stanowisku, że zmiana traktatu musiałyby towarzyszyć kroki w kierunku uniezależnienia się od NATO.

3. Konsekwencje proponowanych zmian dla Polski

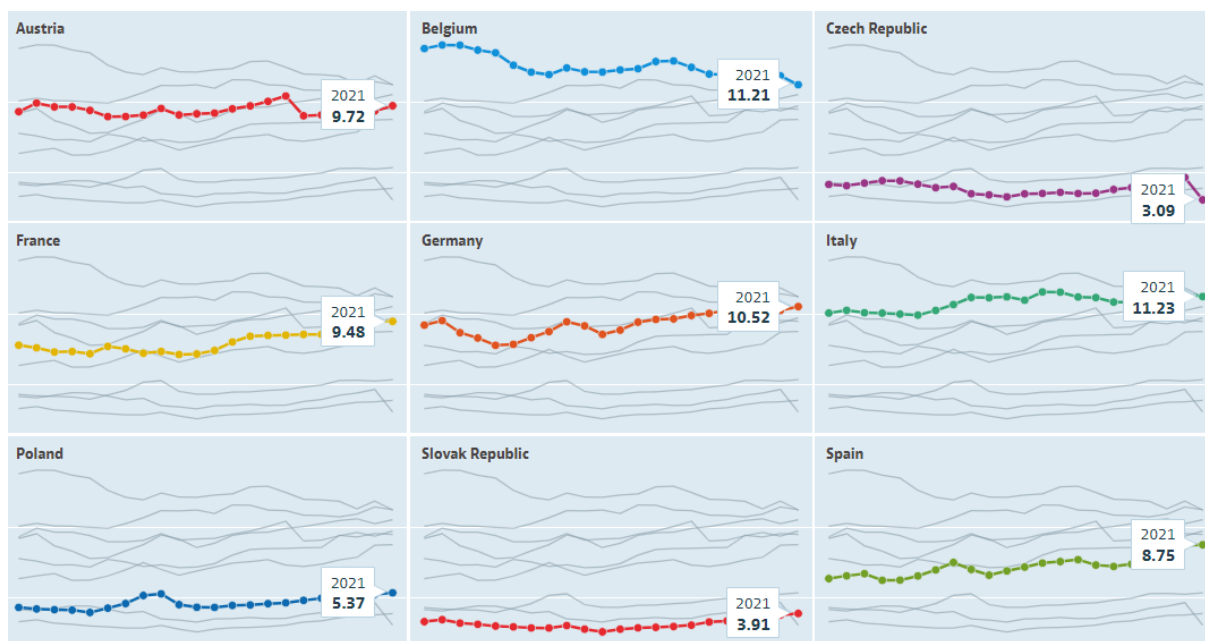
Ewentualne wprowadzenie w życie opisanych zmian w traktatach miałyby daleko idące skutki – oczywiste dla samej Unii, a potencjalnie niebezpieczne dla Polski.

Zwiększenie zakresu kompetencji unijnych w zakresie gospodarki oraz obranie kursu na harmonizację podatków bezpośrednich umieszczone w kontekście m.in. wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych powinniśmy rozpatrywać przede wszystkim w kontekście ich wpływu na konkurencyjność Polski.

Jedynym racjonalnym celem harmonizacji podatków bezpośrednich – a potencjalnie również i systemów ubezpieczeń społecznych, czy regulacji dot. wynagrodzeń – w ramach UE jest ograniczanie konkurencji kosztowej wewnątrz wspólnoty. Już w 2005 roku Francja i Niemcy apelowały o zharmonizowanie podatku dochodowego od osób prawnych, choćby w ograniczonej grupie państw, np. strefy euro, w obawie przed „podatkowym dumpingiem”.¹⁷ Przedstawiona obecnie propozycja idzie dalej i dotyczy wszystkich podatków bezpośrednich, jednak argumenty mogą pozostać takie same.

¹⁷ <https://www.politico.eu/article/france-and-germany-in-plot-to-harmonize-taxation/>

Tymczasem Polska w ostatnim okresie zbudowała – na poziomie samych stawek i realnych obciążeń, ponieważ regulacje pozostają jednymi z najbardziej skomplikowanych i nieprzyjaznych w Europie – relatywnie atrakcyjny dla podatników system. Podstawowa stawka 12% PIT, zwolnienie z podatku dochodowego dla młodych ludzi, wzrost kwoty wolnej od podatku a także waloryzacja drugiego progu podatkowego przy utrzymaniu stawki 32% – to wszystko rozwiązania sprawiające, że praca w Polsce mimo wszystko opłaca się bardziej (w sensie – jest niżej opodatkowana) niż w państwach Europy Zachodniej – takich jak np. Niemcy (progresywna skala podatkowa 14 – 45%), Belgia (25 – 50%), Austria (20 – 55%), czy Hiszpania (19 – 47%).¹⁸ Już w 2021 roku, a więc przed wprowadzeniem opisywanych powyżej zmian, wpływy z PIT jako procent PKB były w Polsce co prawda wyższe, niż w niektórych państwach regionu, lecz istotnie niższe niż w zamożnych państwach „starej Unii” – co ilustruje poniższe zestawienie.



19

W 2022 roku udział PIT w PKB zmalał w Polsce o 1 punkt procentowy – do poziomu ok. 4,4%.²⁰ Oznaczałoby to, że od państw pobierających od obywateli najwięcej w podatkach dochodowych dzieli nas 5- 6 punktów procentowych, i tę wartość należy rozumieć jako maksymalny pułap potencjalnej

¹⁸ Dane za: <https://taxsummaries.pwc.com/quick-charts/personal-income-tax-pit-rates>

¹⁹ Wykresy wygenerowane przy użyciu bazy danych OECD - <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm>

²⁰ <https://www.gov.pl/attachment/23782ae6-20e1-4955-8b91-a519f9607298>

konwergencji obciążeń PIT, co wiązałoby się w takim skrajnym scenariuszu z koniecznością ponad dwukrotnego zwiększenia obciążeń podatkiem dochodowym.

Analogicznie rzecz ma się w przypadku podatku CIT – wprowadzona w Polsce stawka 9% dla małych podatników, tzw. CIT estoński, czy szereg ulg w założeniu stymulujących inwestycje to rozwiązania, które można różnie oceniać, ale w praktyce sprowadzają się do tego, że wysokość obciążeń osób prawnych w Polsce również pozostaje wysoko konkurencyjna. Już sama podstawowa stawka 19% CIT pozostaje zresztą jedną z niższych w Europie.²¹ W oczywisty sposób przekłada się to na atrakcyjność Polski dla zagranicznych inwestorów – wg niektórych rankingów jesteśmy w czołowej trójce najlepszych destynacji dla FDI.²² Według twardych danych natomiast, w 2022 roku Polska znajdowała się w pierwszej dziesiątce państw unijnych o najwyższej liczbie zagranicznych projektów inwestycyjnych, notując w tym zakresie bardzo wysoki, dwudziestotrzyprocentowy wzrost.²³

Warto zaznaczyć, że częściowa harmonizacja np. podatku CIT już następuje za pośrednictwem dyrektywy implementującej drugi filar porozumienia OECD ws. erozji bazy podatkowej i transferu zysków – co stanowi jedynie dodatkowy argument na rzecz tezy, że abstrahując od bieżącego procesu zainicjowanego przez AFCO, należy spodziewać się nie tylko regularnych powrotów koncepcji harmonizacyjnych w obrębie gospodarki, lecz również ich forsowania różnymi metodami niewymagającymi zmiany traktatów.

Trzeba pamiętać, że w przeszłości wykorzystywano już argumenty dot. rzekomego „socialnego dumpingu”²⁴ przy inicjatywach uderzających w polski biznes, najlepszym przykładem może być spór o delegowanie pracowników, w trakcie którego przedstawiciele państw o wysokich kosztach pracy (a więc przede wszystkim zamożniejszej „starej Unii”) zarzucali państwowi o niższych kosztach pracy (w tym m.in. Polsce) psucie lokalnych rynków pracy i nieuczciwą konkurencję forsując koncepcję „*the same pay for the same work at the same place*”.²⁵ Istnieje złośliwa teoria, zgodnie z którą łącznie z tzw. pakietem mobilności przepisy te miały na celu ograniczenie znaczenia polskiej branży transportowej, w dalszym jednak ciągu kluczowej dla obsługi handlu wewnątrzunijnego.²⁶ Wpisanie założeń Europejskiego filaru praw socjalnych do traktatów stwarzałoby idealną przestrzeń do

²¹ <https://taxsummaries.pwc.com/quick-charts/corporate-income-tax-cit-rates>

²² <https://www.fdiintelligence.com/content/analysis/the-story-behind-polands-fdi-success-72245>

²³ https://www.ey.com/pl_pl/news/2023/05/atrakcyjnosc-inwestycyjna-europy-2023

²⁴ https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/social-dumping_en

²⁵ Szerszy opis można znaleźć np. tutaj: <https://www.mobilelabour.eu/wp-content/uploads/2017/06/Bruegel-Social-dumping-and-posted-workers.pdf>

²⁶ <https://tlp.org.pl/jaka-jest-prawdziwa-rola-polski-na-europejskim-ryнку-usług-transportowych/>

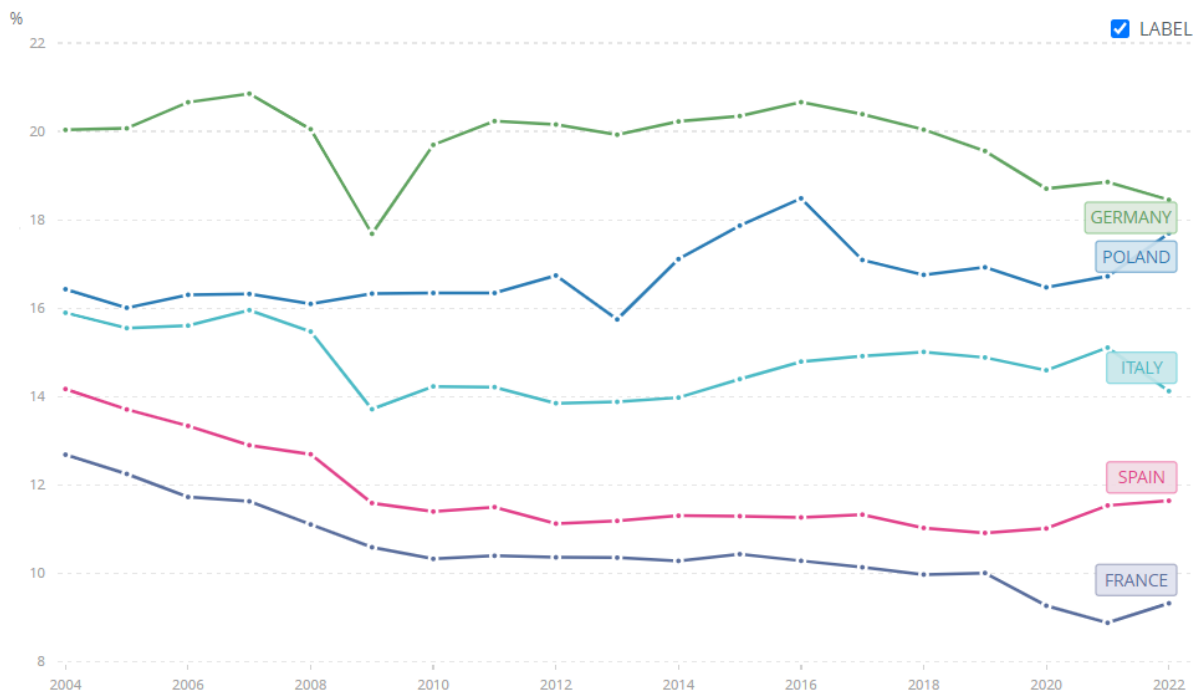
kontynuowania tego rodzaju praktyk. To z kolei generowałoby dalsze zagrożenia utraty konkurencyjności dla polskich silników wzrostu gospodarczego. Dwa przykłady, o których można wspomnieć, to usługi dla biznesu oraz przemysł.

Jak wynika z raportu Deloitte, Polska jest drugim najmocniej preferowanym miejscem lokowania centrów usług wspólnych w skali globu²⁷ i deklasuje pod tym względem całą Europę (w pierwszej dziesiątce znalazły się poza nami jedynie Portugalia i Hiszpania). Kluczowym czynnikiem jest w tym zakresie oczywiście redukcja kosztów, na co z kolei bezpośrednio przekładają się koszty zatrudnienia w konkretnym państwie. Oczywiście pomaga również fakt, że polscy pracownicy są wysoko wykwalifikowani i cenieni na świecie. Sektor generuje tymczasem niespełna 4,5% PKB Polski i pół miliona miejsc pracy²⁸, rozwijając się w ostatnich latach z wyjątkową dynamiką.

Jeśli chodzi zaś o przemysł, wbrew europejskiemu trendowi deindustrializacji, udział produkcji w PKB w Polsce utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie. W 2004 roku byliśmy pod tym względem na równi z Włochami, istotnie odstając od Niemców – dzisiaj dobiliśmy do poziomu Niemiec, znacznie przeganiając Włochów. W tym samym czasie gospodarki takie jak hiszpańska i francuska konsekwentnie notowały spadek udziału produkcji w PKB. Tendencję od 2004 roku ilustruje poniższy wykres.

²⁷ <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/operations/articles/shared-services-survey.html>

²⁸ <https://absl.pl/en/news/p/record-growth-business-services-exports>



29

W wartościach nominalnych oczywiście wielkość polskiej produkcji przemysłowej istotnie odstaje od analogicznych wskaźników dla wskazanych wyżej gospodarek – jednak przy zachowaniu dynamiki w ciągu najbliższych 20-30 lat mielibyśmy istotną szansę znaleźć się w europejskiej czołówce przemysłowej (choć Niemcy pozostawałyby poza zasięgiem), a zakładając przelicznik per capita mogłoby się to stać jeszcze szybciej. Wzrost kosztów indukowany harmonizacją zabezpieczeń społecznych i podatków w oczywisty sposób negatywnie wpłynąłby na ten proces.

Analogiczne zastrzeżenia należy poczynić w odniesieniu do postanowień dotyczących polityki klimatycznej i rynku energii. Polska, w mniejszym lub większym stopniu akceptując kierunek unijnej transformacji energetycznej, walczy o uwzględnienie swojej specyfiki, a właściwie – specyfiki swojego stanu wyjściowego, w którym po PRL odziedziczona została gospodarka oparta na ciężkim, niewydolnym przemyśle korzystającym wyłącznie z energii pochodzącej z paliw kopalnych, w tym przede wszystkim węgla kamiennego. Dość powiedzieć, że w 1990 roku 98% energii elektrycznej w

²⁹ Wykres wygenerowany na podstawie bazy danych Banku Światowego:
https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS?end=2022&locations=PL-DE-FR-ES-IT&name_desc=false&start=2004&view=chart

Polsce powstawało ze spalania węgla³⁰, podczas gdy w UE było to nieco poniżej 40%³¹. Polski miks jednak konsekwentnie się zmienia – dzisiaj z OZE pochodzi 21% energii elektrycznej w Polsce, a z węgla niespełna 70%.³² Fałszywe byłyby więc twierdzenia, że Polska pozostaje bierna wobec wyzwań klimatycznych – jednocześnie dalsze „dokręcanie śruby” w zakresie polityki klimatycznej UE (a w tym kierunku zmierzają postanowienia wpisane w propozycji zmiany traktatów), bez uwzględnienia faktu że w ciągu ostatnich trzech dekad musieliśmy dopiero zbudować jakąkolwiek alternatywę dla energetyki opartej w niemal stu procentach na węglu, jest oczywiście wbrew krajowemu interesowi.

Gospodarczo zatem proponowane kierunki zmian w traktatach są dla Polski niebezpieczne – warto się wobec tego sprzeciwiać zarówno obecnym, jak i ewentualnym przyszłym propozycjom harmonizacji w obszarach podatkowych i społecznych, a także jeszcze ściślejszemu egzekwowaniu założeń unijnej polityki klimatycznej i energetycznej.

W sensie politycznym likwidacja zasady jednomyślności w głosowaniach na rzecz głosowania większościowego oczywiście ogranicza znaczenie Polski. Z punktu widzenia państw spoza decyzyjno-inicjatywnego jądra Unii – a takim jest Polska, niezależnie już nawet od kryteriów wielkościowych – konieczność wypracowania akceptowanego przez wszystkich kompromisu na poziomie Rady UE oraz Rady Europejskiej w istotnej mierze decyduje o podmiotowości wewnątrz wspólnoty. Oczywiście głosowania bywają elementem targów politycznych i jest to całkowicie normalne, możliwość blokowania pewnych decyzji jest dla państw takich jak Polska jednym z kluczowych aktywów pozwalających na wejście w logikę *quid pro quo* i uzyskanie konkretnych korzyści w ramach za poparcie jakiejś sprawy. Pozbawienie mniejszych państw (trudno pisać w tym kontekście o Polsce, jako że jest jednym z ludniejszych państw Unii, w każdym razie jednak znajduje się w koszyku państw o co najwyżej ograniczonym wpływie na decyzje podejmowane w Brukseli i Strasburgu) tego aktywa oznacza w praktyce wytrącenie im kart z ręki – nawet jeśli nowa formuła większości w sensie teoretycznym może osłabić Francję i Niemcy, choć i to nie jest jednoznaczne. O ile w tej chwili zgromadzenie większości kwalifikowanej w Radzie bez poparcia Francji i Niemiec jest praktycznie niemożliwe (państwa te stanowią niespełna 34% ludności UE, dokooptowanie zatem co najmniej dwóch dodatkowych państw niezbędnych do osiągnięcia mniejszości blokującej nie tylko jest stosunkowo łatwe, lecz również w istocie gwarantuje że próg liczby ludności reprezentowanej przez

³⁰ https://wysokienapiecie.pl/8002-udzial_węgla_w_produkcji_energii_elektrycznej_w_polsce/

³¹ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/share-of-electricity-production-by-4>

³² <https://globenergia.pl/ponad-21-energii-pochodzilo-z-oze-miks-energetyczny-i-struktura-produkcji-energii-w-polsce-w-2022-r/>

państwa podejmujące decyzję wymagany dla uzyskania większości kwalifikowanej nie zostanie osiągnięty), o tyle w proponowanym modelu na poziomie matematycznym sytuacja byłaby zgoła inna z uwagi na obniżenie wymaganego progu odsetka ludności do 50%. Suche liczby nie wystarczą jednak, by właściwie ocenić sytuację – kluczowa w każdym układzie pozostaje zdolność do budowania koalicji. Luźne sieci *like minded countries* funkcjonujące równoległe do oficjalnych struktur unijnych mają coraz większe znaczenie³³, a tak się składa że ze wszystkich zrzeszonych państw najsilniejszymi *coalition building skills* dysponują akurat Francja i Niemcy, należące zresztą do dwóch kluczowych zbiorów: „założycielskiej szóstki” razem z Włochami, Holandią, Luksemburgiem i Belgią, oraz „dużej szóstki” razem z Włochami, Hiszpanią, Polską i jeszcze do niedawna Wielką Brytanią, wobec czego po Brexicie należałoby raczej mówić o „dużej piątce”.³⁴ Zmiany w zakresie ustalania większości mogą być zatem ewentualnie listkiem figowym przykrywającym faktyczne pozbawienie państw spoza ścisłego centrum UE inicjatywy i znaczącego wpływu na podejmowane decyzje. Oczywiście nie jest też tak – i nie wolno od tego abstrahować – że Francja i Niemcy mówią jednym głosem w każdej sprawie. Przeciwnie, i w tej koalicji zdarzają się różnice zdań, jak np. w odniesieniu do energii jądrowej. Docelowo także duumwirat nie jest rozwiązaniem optymalnym i siłą rzeczy na końcu ścieżki znajduje się stary francusko-niemiecki spór o dominację w Europie. W bliższym jednak horyzoncie czasowym dojrzałość tych systemów politycznych i ugruntowanie ich elit w europejskich strukturach powoduje, że różne bieżące interferencje nie są w stanie wpłynąć na realizację wspólnego interesu.

Wszystkie powyższe argumenty nie oznaczają automatycznie, że jakakolwiek ingerencja w brzmienie traktatów pozostaje wbrew polskiemu interesowi. Po pierwsze, pewne zmiany – również strukturalne – mogą być rzeczywiście uzasadnione w kontekście potencjalnej akcesji m.in. Ukrainy, która byłaby przecież, w zależności od skali wojennego exodusu, państwem pod względem ludnościowym równorzędnym Polsce albo wręcz „ważącym więcej”. Po drugie – istnieją wyzwania, których charakter powoduje że skutecznie odpowiedzieć można na nie wyłącznie w drodze reakcji wspólnotowej. Przykładem takiego wyzwania są kolejne kryzysy migracyjne, które w najbliższych dekadach mogą być jedynie częstsze lub bardziej intensywne (ucieczki z „globalnego południa” wywołane czynnikami klimatycznymi lub ekonomicznymi, a także niestabilnością polityczną i wojnami). Wspólne granice zewnętrzne wymagają wspólnego podejścia w tym zakresie – ustalonego

³³ Na co zwracają uwagę m.in. eksperci London School of Economics:
<https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2019/08/07/how-informal-groupings-of-like-minded-states-are-coming-to-dominate-eu-foreign-policy-governance/>

³⁴ https://ecfr.eu/article/commentary_eu28survey_coalitions_like_mindedness_among_eu_member_states/

jednak w drodze konsensusu i porozumienia wszystkich państw członkowskich. Po trzecie w końcu – nie wszystkie elementy składowe Unii, nawet ze zbioru tych absolutnie podstawowych, funkcjonują w sposób idealny. Wspomnieć trzeba choćby o swobodzie przepływu towarów, usług i pracy, czy równych warunkach wzajemnego uczestnictwa w rynkach poszczególnych państw – mimo jasno określonych w traktatach kierunków, szereg państw w dalszym ciągu stosuje praktyki protekcjonistyczne, ze szkodą m.in. dla polskich firm.

Reasumując – przedstawiona propozycja zmian w traktatach jest dla Polski jednoznacznie niekorzystna, choć na szczęście istnieje bardzo niewielka szansa na jej przeforsowanie (o czym więcej w dalszej części tekstu). Nie oznacza to, że:

- 1) koncepcje w niej zawarte znikną – ponieważ prawdopodobnie będą wracać w kolejnych iteracjach i propozycjach, być może w ramach transakcji wiązanej z nowym poszerzeniem Unii, być może w formie aktywności niewymagających zmian w traktatach;
- 2) Polska powinna sprzeciwiać się jakimkolwiek zmianom w prawie pierwotnym UE – ponieważ istnieją obszary wymagające korekty i dostosowania do nowych warunków, jednak każde otwarcie tego tematu może stanowić pułapkę oznaczającą powrót do idei federalizacyjnych z zakonserwowaniem wiodącej roli Francji i Niemiec.

4. Dalsze kroki

Wbrew sensacyjnemu tonowi niektórych doniesień – od przyjętego przez AFCO dokumentu do faktycznej zmiany traktatów prowadzi bardzo długa droga, której skuteczne skonkludowanie jest prawdopodobne w minimalnym stopniu. W pierwszej kolejności bowiem propozycja musi zyskać akceptację Parlamentu Europejskiego. Później PE przedkłada ją Radzie UE, z której dokument trafia do Rady Europejskiej. RE zwykłą większością decyduje o ewentualnym rozpatrzeniu zmian – jeśli taka decyzja zostanie podjęta, przewodniczący RE zwołuje konwent złożony z szefów państw, delegacji parlamentów narodowych, a także przedstawicieli Parlamentu Europejskiej i Komisji. Konwent wypracowuje zalecenia dla konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich – i to ta konferencja podejmuje za wspólnym porozumieniem decyzję o dokonaniu w traktatach jakichkolwiek zmian. Na końcu procesu zmiany muszą zostać ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie.

Jeśli omawianej propozycji zostanie nadany dalszy bieg – należy zatem liczyć się z procesem rozpisany na co najmniej kilka lat, w którym co więcej potrzebna będzie zgoda każdego z państw

członkowskich. Propozycje w przedstawionym brzmieniu według wszelkiego prawdopodobieństwa nie będą wobec tego uchwalone. Zawarte w nich idee jednak, jak już wielokrotnie wspomniano, z pewnością będą wracały, na co trzeba być w pełni przygotowanym.