

Tomasz Kubin*

Kryzys gospodarczy i zadłużeniowy a zróżnicowanie integracji w Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Problem zróżnicowania integracji państw członkowskich Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) stawał się coraz bardziej znaczący wraz z rozwojem procesu integracji. Początkowo, do wejścia w życie Traktatu z Maastricht, różnice pod względem stopnia zintegrowania między państwami członkowskimi WE (UE) było relatywnie niewiele, miały charakter w przeważającej mierze tymczasowy i były następstwem głównie tzw. okresów przejściowych zawartych w traktatach akcesyjnych. Traktat z Maastricht i dołączone do niego protokoły oraz porozumienia z Schengen spowodowały, że zagadnienie zróżnicowania integracji i utrzymania spójności UE zaczęło stawać się problemem coraz istotniejszym – zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i w praktyce funkcjonowania UE.

Za często przywoływaną w tym kontekście publikacją, której autorem jest Alexander Cai-Göran Stubb, warto zauważyć, że kryteriami zróżnicowania integracji mogą być: czas, przestrzeń lub materia. Zróżnicowanie integracji pod względem kryterium czasu polega na tym, że poszczególne państwa angażują się w różne przedsięwzięcia integracyjne nie jednocześnie, ale w różnym czasie (tzw. integracja wielu prędkości, ang. *multi-speed*). W przypadku kryterium przestrzeni dany projekt integracyjny wprowadzany jest nie przez wszystkie państwa ugrupowania integracyjnego, lecz tylko przez ich grupę (tzw. integracja zmiennej geometrii, ang. *variable geometry*). Natomiast zróżnicowanie integracji ze względu na kryterium materii polega na tym, że przedsięwzięcia integracyjne są dowolnie wybie-

* Dr **Tomasz Kubin** – adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego.

rane przez państwa członkowskie, niczym z karty dań w restauracji. Stąd określenie z języka francuskiego: integracja *à la carte*.¹

Regulacje stanowiące podstawy prawne zróżnicowania integracji zostały wprowadzone do prawa pierwotnego UE w Traktacie Amsterdamskim jako „wzmocniona współpraca”. Stanowi ona przejaw elastyczności procesu integracji i polega na możliwości podjęcia współpracy w określonej sferze i tym samym realizacji pewnych celów nie przez wszystkie państwa UE, ale tylko przez pewną ich grupę, która to współpraca podjęta zostaje w ramach prawnych UE i z wykorzystaniem unijnych instytucji.

Wprowadzenie do prawa UE postanowień o wzmocnionej współpracy właśnie w Traktacie Amsterdamskim bez wątpienia nie było przypadkowe. Po pierwsze miało na celu stworzenie ram prawnych dla, i tak postępującego, zróżnicowania integracji.² Po drugie, perspektywa rozszerzenia UE o kilkanaście państw Europy Środkowej i Wschodniej wywoływała obawy, że ich przyjęcie do UE może m.in. zahamować proces integracji, gdyż nie będą chciały albo nie będą w stanie brać udziału we wszystkich podejmowanych przedsięwzięciach integracyjnych. Postanowienia o wzmocnionej współpracy miały umożliwić „obejście” ewentualnych problemów z tym związanych i zapewnienie, że proces integracji nie wytraci dynamiki. Wreszcie, jak zauważa np. Monika Szwarz-Kuczer, o ile wcześniejsze zmiany traktatów skutkujące zróżnicowaniem integracji miały charakter negatywny, tzn. umożliwiały części państw UE (WE) nieuczestniczenie w niektórych projektach integracyjnych, o tyle w przypadku wzmocnionej współpracy mamy do czynienia z tzw. pozytywną zróżnicowaną integracją, czyli taką, którą mogą rozpocząć kraje UE do tego gotowe.³

Przez ponad dekadę postanowienia umożliwiające wzmocnioną współpracę nie były wykorzystywane. Jednak w roku 2010 Rada UE powzięła decyzję o upoważnieniu grupy państw UE do podjęcia wzmocnionej współpracy po raz pierwszy, a w 2011 zapadły decyzje o jej podjęciu po raz drugi. Jednocześnie kryzys gospodarczy i zadłużeniowy oraz działania państw członkowskich i instytucji UE mające na celu jego rozwiązanie spowodowały – jest to główna teza niniejszego opracowania – że problem zróżnicowania

¹ A.C.G. Stubb, *A Categorization of Differentiated Integration*, „Journal of Common Market Studies” no. 2/June 1996, vol. 34, s. 283–285. Zob. też: M. Szwarz, *Zróżnicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 21–34.

² J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003, s. 118; J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej w: Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 61.

³ M. Szwarz-Kuczer, *Wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej w: Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, red. J. Barcz, Warszawa 2009 s. 290.

integracji stał się jednym z donioślejszych w UE. Dlatego celem artykułu jest analiza skutków kryzysu gospodarczego i zadłużeniowego oraz podjętych w ostatnich latach decyzji i działań dotyczących ustanowienia wzmocnionej współpracy między państwami UE w kontekście zagadnienia zróżnicowania integracji państw członkowskich. Najpierw wskazane zostaną podstawy prawne wzmocnionej współpracy w UE⁴ oraz przykłady zróżnicowania integracji sprzed roku 2010, a następnie dwa przypadki ustanowienia wzmocnionej współpracy oraz działania i decyzje podjęte przez państwa i instytucje UE w związku z kryzysem gospodarczym i zadłużeniowym.

Podstawy prawne wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej

Postanowienia umożliwiające ustanowienie wzmocnionej współpracy zostały wprowadzone do prawa pierwotnego UE na mocy Traktatu Amsterdamskiego⁵ i zawarte były w art. 43–45 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Szczegółowe regulacje dotyczące możliwości podjęcia wzmocnionej współpracy w ramach byłego tzw. I filaru UE znajdowały się w art. 11 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, a w ramach byłego III filaru – w art. 40 TUE. W byłym II filarze Traktat Amsterdamski możliwości podjęcia wzmocnionej współpracy nie przewidywał. Pewną jej pośrednią formą było tylko tzw. konstruktywne wstrzymanie się od głosu, przewidziane i uregulowane w art. 23 TUE.

Następny traktat rewizyjny – Traktat z Nicei⁶ – zawierał także pewne szczegółowe zmiany dotyczące wzmocnionej współpracy, które zostały wprowadzone do wyżej wymienionych artykułów TUE i TWE. Nowością była możliwość ustanowienia wzmocnionej współpracy również w byłym II filarze UE – odpowiednie postanowienia zawarto w art. 27a – 27e TUE.

Możliwość podjęcia wzmocnionej współpracy przewidywał także Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy,⁷ który jak wiadomo ostatecznie

⁴ Szczegółowe przedstawienie postanowień regulujących wzmocnioną współpracę, zawartych w Traktacie Amsterdamskim, Traktacie z Nicei oraz Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, oraz ich analiza: T. Kubin, *Zdynamizowanie procesu integracji czy członkostwo różnych kategorii? Zagadnienie wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej w: Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Toruń 2006, s. 175–193.

⁵ *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts*, O.J., C 340, 10.11.1997.

⁶ *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, O.J., C 80, 10.3.2001.

⁷ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dz.Urz. UE, C 310, 16.12.2004.

nie wszedł w życie. Stosowne postanowienia znajdowały się w art. I-44 oraz w art. od III-416 do III-423 tego dokumentu, natomiast na podstawie art. I-41 ust. 6 oraz art. III-312 przewidziano możliwość zacieśnienia integracji w sferze polityki zagranicznej i obrony między grupą zainteresowanych tym państw UE w ramach „stałej współpracy strukturalnej”.

Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony,⁸ regulacje dotyczące wzmocnionej współpracy znajdują się zarówno w TUE,⁹ jak i w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).¹⁰ W TUE poświęcony jej jest tytuł IV „Postanowienia o wzmocnionej współpracy”. Składa się na niego tylko art. 20, który stanowi bardzo ogólne ramy podjęcia wzmocnionej współpracy. Szczegółowe regulacje, stanowiące doprecyzowanie treści art. 20 TUE, zawarto w tytule III TFUE „Wzmocniona współpraca” (art. 326–334). W TL zachowano też, zawartą już w Traktacie Konstytucyjnym, możliwość ustanowienia „stałej współpracy strukturalnej” w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Ogólne jej ramy reguluje art. 42 ust. 6 TUE, a postanowienia szczegółowe znajdują się w art. 46 TUE oraz w nowym, dołączonym do traktatów Protokole nr 10.¹¹

Od postanowień zawartych w wymienionych artykułach na mocy TL wprowadzono wyjątki dotyczące współpracy sądowej w sprawach karnych oraz współpracy policyjnej w ramach unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zgodnie z TFUE w przypadkach określonych w art. 82 ust. 2, art. 83 ust. 1, art. 86 ust. 1 oraz art. 87 ust. 2 procedura nawiązywania wzmocnionej współpracy jest nieco odmienna.¹²

Zróżnicowanie integracji w UE (WE) do roku 2010

Z wieloma przejawami zróżnicowania integracji w ramach UE (WE) mamy do czynienia od dawna, a z niektórymi nawet od samego początku procesu integracji. Z pewną szczególną, specyficzną formą zróżnicowania integracji – nie tyle między państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich

⁸ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz.Urz. UE, C 306, 17.12.2007.

⁹ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE, C 83, 30.3.2010.

¹⁰ *Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE, C 83, 30.3.2010.

¹¹ Protokół (nr 10) w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej, *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej...*, op.cit.

¹² Szerzej na temat wzmocnionej współpracy w Traktacie Lizbońskim: T. Kubin, *Wzmocniona współpraca państw Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 4/2010, s. 119–135.

skich, ile raczej w ramach niektórych z tych państw – mieliśmy do czynienia od utworzenia EWG. Zasadniczo bowiem, zgodnie z art. 29 konwencji wiedeńskiej,¹³ umowy międzynarodowe wiążą kraje, które je zawarły, w odniesieniu do całego ich terytorium. Jednak już w Traktacie ustanawiającym EWG (art. 227) warunki stosowania pewnych jego postanowień, dotyczące niektórych polityk EWG w odniesieniu do Algierii i francuskich departamentów zamorskich, mogły być inne. Później, wraz z kolejnymi rozszerzeniami WE (UE) o państwa posiadające terytoria w jakiś sposób od nich zależne, zamorskie czy wyspiarskie, liczba terytoriów objętych tego rodzaju wyjątkami zwiększała się. W rezultacie po wejściu w życie TL sytuacja wygląda tak, że w art. 52(1) TUE potwierdzono ww. zasadę z konwencji wiedeńskiej, a w ust. 2 tego artykułu znajduje się odesłanie do art. 355 TFUE, w którym wymieniono terytoria zależne od państw członkowskich UE, w odniesieniu do których traktaty mają ograniczone lub szczególne zastosowanie.

Traktat o utworzeniu EWG (w art. 233) przyznawał także Belgii, Luksemburgowi i Holandii prawo do tworzenia „związków regionalnych” w zakresie, „w jakim cele tych związków regionalnych nie są osiągnięte w wyniku zastosowania” TEWG. W istocie więc przyznano tym trzem państwom prawo do integracji głębszej, niż miało to miejsce w odniesieniu do całej „Szóstki”. Było to następstwo projektów integracyjnych podejmowanych przez owe trzy państwa jeszcze w okresie międzywojennym.¹⁴ *De facto* była to zatem także możliwość ustanowienia czegoś na kształt dzisiejszej wzmocnionej współpracy, ograniczonej do państw Beneluksu. Możliwość taka została zachowana i obowiązuje także po kolejnych zmianach podstaw prawnych funkcjonowania Wspólnot i Unii (aktualnie art. 350 TFUE).

Z podejmowaniem pewnych przedsięwzięć integracyjnych przez państwa członkowskie Wspólnot poza ich ramami prawnymi (takich jak zapoczątkowana jeszcze w latach 70. XX w. współpraca pod nazwą Grupa TREVI, dotycząca zwalczania terroryzmu, radykalizmu, ekstremizmu i przestępczości międzynarodowej) oraz zróżnicowaniem integracji między państwami członkowskimi UE (WE) mieliśmy do czynienia na długo przed wprowadzeniem do prawa unijnego na mocy TA możliwości ustanowienia wzmocnionej współpracy. Przykładem są przede wszystkim wspomniane tzw. okresy przejściowe, uwzględnione w kolejnych traktatach akcesyjnych, dzięki którym państwa przystępujące do WE (UE) mają czas, aby

¹³ *Konwencja wiedeńska o prawie umów międzynarodowych*, oprac. S.E. Nahlik, Warszawa 1971.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. np.: T. Bartoszewicz, M. Ruciński, *Unia gospodarcza Beneluksu*, Warszawa 1973.

w pełni dostosować swoje prawodawstwo do *acquis communautaire*. Należy w tym miejscu zauważyć, że zdarza się, iż zasada ta działa także w drugą stronę, tzn. „stare” państwa członkowskie dopiero po jakimś czasie w pełni postępują zgodnie z zasadami i dorobkiem unijnego prawa. Tak było w przypadku np. zawarcia w traktacie akcesyjnym z 2003 r. możliwości otwarcia rynków pracy przez państwa UE dla obywateli krajów Europy Środkowej i Wschodniej po kilkuletnim (maksymalnie siedmioletnim) okresie przejściowym, co stanowiło odstępstwo od zasady swobody przepływu osób. Innym bardzo ważnym przejawem zróżnicowania integracji były porozumienia z Schengen z 1985 r. i 1990 r. dotyczące znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych WE (UE) oraz wypracowany później w związku z nimi dorobek, który do 1999 r. pozostawał poza ramami prawnymi UE.¹⁵ Od początku istnienia tzw. strefy Schengen nie wszystkie państwa UE (WE) do niej należały, kolejne przystępowały w różnym czasie i nie od razu były związane wszystkimi jej regulacjami prawnymi. Do dziś nie wszystkie państwa UE należą do strefy, natomiast przystąpiły do niej niektóre kraje spoza Unii.

Bardzo wyraźnym i pociągającym za sobą doniosłe konsekwencje przejawem zróżnicowania integracji państw UE jest to, że nie wszystkie należą do strefy euro. Taka sytuacja była uwzględniona już wtedy, gdy tworzone podstawy prawne Unii Gospodarczej i Walutowej. Zgodnie z ówczesnym art. 109k TWE¹⁶ (obecnie art. 139 TFUE) kraje unijne, które nie spełniają wszystkich kryteriów udziału w trzecim etapie UGiW, objęte są derogacją, co oznacza, że pozostają poza strefą euro. W rezultacie obecnie w takiej sytuacji znajduje się dziesięć państw UE. Ponadto na podstawie protokołów dołączonych do Traktatu z Maastricht m.in.:

- Wielka Brytania¹⁷ i Dania¹⁸ uzyskały możliwość nieuczestniczenia w trzecim etapie UGiW,
- Dania mogła zachować swoje prawodawstwo dotyczące nabywania drugich domów,¹⁹
- Wielka Brytania uzyskała możliwość nieuczestniczenia w „Porozumieniu w sprawie polityki społecznej”, zawartym między pozo-

¹⁵ Dorobek Schengen został włączony w ramy prawne UE na podstawie protokołu dołączonego do Traktatu Amsterdamskiego: Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union, *Treaty of Amsterdam...*, op.cit.

¹⁶ *Treaty on European Union*, O.J., C 191, 29.7.1992.

¹⁷ Protocol on certain provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, *ibidem*.

¹⁸ Protocol on certain provisions relating to Denmark, *ibidem*.

¹⁹ Protocol on the acquisition of property in Denmark, *ibidem*.

stałymi 11 ówczesnymi państwami członkowskimi UE i mającym wprowadzić w życie postanowienia Karty Socjalnej z 1989 r.²⁰

Do TA dołączone zostały także protokoły, na mocy których po raz kolejny doszło do zróżnicowania integracji w UE:

- Wielkiej Brytanii i Irlandii przyznano prawo do wykonywania kontroli na ich granicach z innymi państwami UE (WE), bez względu na ówczesny art. 7a TWE (mówiący m.in. o swobodzie przepływu osób). Analogiczne uprawnienia nadano, na zasadzie wzajemności, innym państwom UE (WE), do których wjeżdżali ludzie z terytorium Wielkiej Brytanii i Irlandii,²¹
- Wielka Brytania i Irlandia²² oraz Dania²³ nie były związane postanowieniami ówczesnego tytułu IIIa TWE (dotyczącego wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób), chyba że państwa te wyraziłyby wolę udziału w przyjmowanych w ramach tych polityk środków i działań.

Kolejnym przykładem zróżnicowania integracji jest konwencja z Prüm.²⁴ Została podpisana 27 maja 2005 r. przez siedem państw UE (Belgię, Niemcy, Hiszpanię, Francję, Luksemburg, Holandię i Austrię) i dotyczyła zintensyfikowania współpracy transgranicznej, zwłaszcza w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej. Przyjęcie tego dokumentu było także przykładem pogłębiania integracji poza ramami prawnymi UE, krokiem podjętym już w czasie, gdy istniała możliwość nawiązania wzmocnionej współpracy. Kilka lat po przyjęciu konwencji z Prüm jej postanowienia zostały włączone do dorobku prawnego UE.²⁵

²⁰ Protocol on social Policy, *ibidem*.

²¹ Protocol on the application of certain aspects of Article 7a of the Treaty establishing the European Community to the United Kingdom and to Ireland, *Treaty of Amsterdam...*, *op.cit.*

²² Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland, *ibidem*.

²³ Protocol on the position of Denmark, *ibidem*.

²⁴ *Konwencja pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów i Republiką Austrii w sprawie intensywniejszej współpracy transgranicznej, szczególnie w walce z terroryzmem, przestępczością transgraniczną i nielegalną migracją*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 6.12.2006 r. (18.01), 16382/06, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/06/st16/st16382.pl06.pdf> [dostęp 15.10.2009].

²⁵ Decyzja Rady 2008/615/WSiSWz 23.06.2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz.Urz. UE, L 210, 6.8.2008 oraz Decyzja Rady 2008/616/WSiSWz 23.06.2008 r. dotycząca wdrożenia Decyzji 2008/616/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz.Urz., L 210, 6.8.2008. Szerzej na ten temat: J. Barcz, *Włączenie postanowień konwencji z Prüm do prawa UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 5/2007.

Wreszcie zgodnie z nowym protokołem dołączonym do traktatów, stanowiących podstawę funkcjonowania UE na mocy TL, postanowienia zawarte w tytule IV („Solidarność”, dotyczącym m.in. praw pracowników, zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, ochrony zdrowia i ochrony środowiska) Karty Praw Podstawowych (która na podstawie TL jest prawnie wiążąca), „nie tworzą praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej” w Wielkiej Brytanii i Polsce, chyba że państwa te „przewidziały takie regulacje w swoim prawie krajowym”.²⁶

Na podstawie TL m.in. zmieniono także przywoływane wcześniej protokoły, na podstawie których niektóre państw członkowskie nie uczestniczą we wszystkich przedsięwzięciach integracyjnych UE. Wielka Brytania i Irlandia nie muszą uczestniczyć w realizacji wniosków lub w inicjatywach formułowanych na podstawie dorobku Schengen, a udział Danii w przyjmowaniu, wprowadzaniu w życie i rozwijaniu środków stanowiących rozrost dorobku Schengen regulują postanowienia „Protokołu w sprawie stanowiska Danii”.²⁷ Wielka Brytania i Irlandia nie uczestniczą w przyjmowaniu środków objętych postanowieniami tytułu IV części trzeciej TFUE (dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości);²⁸ to samo dotyczy Danii.²⁹ Zmiany te są konsekwencją modyfikacji treści byłego tzw. III filaru UE, ale oznaczają także poszerzenie dziedzin współpracy, w których nie muszą uczestniczyć wymienione państwa, i tym samym pogłębienie zróżnicowania integracji w UE.

Podjęcie wzmocnionej współpracy przez państwa UE

Przez ponad dekadę od stworzenia takiej możliwości (tj. od wejścia w życie TA 1 maja 1999 r.) postanowienia o wzmocnionej współpracy pozostawały niewykorzystane. Po raz pierwszy Rada UE uznała, że spełnione zostały wszystkie przewidziane w TUE oraz TFUE warunki ustanowienia wzmocnionej współpracy państw UE i przyjęła decyzję upoważniającą do tego grupę państw UE w roku 2010. Decyzja ta dotyczy wzmocnionej współpracy w zakresie prawa właściwego dla rozwodów i separacji.

²⁶ Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, *Traktat z Lizbony...*, op.cit.

²⁷ Protokół w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej, ibidem.

²⁸ Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ibidem.

²⁹ Protokół w sprawie stanowiska Danii, ibidem.

Na posiedzeniu Rady UE 5 i 6 czerwca 2008 r. przyjęto konkluzje,³⁰ w których stwierdzono, że nie udało się osiągnąć jedności wszystkich państw UE potrzebnej do dalszych prac nad zaproponowanym w lipcu 2006 r. przez Komisję rozporządzeniem,³¹ zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003,³² dotyczącym spraw małżeńskich. Rada stwierdziła także, że wystąpiły w tej sprawie trudności nie do pokonania, które uniemożliwiają osiągnięcie jedności obecnie i w najbliższej przyszłości. Wyrażona została również opinia, zgodnie z którą cele proponowanego rozporządzenia nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie, zachodzą więc określone w traktatach przesłanki pozwalające na podjęcie wzmocnionej współpracy. W tej sytuacji Grecja, Hiszpania, Włochy, Luksemburg, Węgry, Austria, Rumunia i Słowenia wystąpiły 28 lipca 2008 r. z wnioskiem do Komisji, wskazując, że mają zamiar ustanowić wzmocnioną współpracę w dziedzinie prawa właściwego dla spraw małżeńskich i zwróciły się do Komisji o przedłożenie odpowiedniego wniosku Radzie. 12 sierpnia 2008 r. taki sam wniosek skierowała do Komisji Bułgaria. Następnie do wniosku przyłączyły się: Francja (12 stycznia 2009 r.), Niemcy (15 kwietnia 2010 r.), Belgia (22 kwietnia 2010 r.), Łotwa (17 maja 2010 r.), Malta (31 maja 2010 r.) oraz Portugalia (4 czerwca 2010 r.). W związku z tym, że 3 marca 2010 r. Grecja wycofała swój wniosek, razem państw chcących ustanowienia wzmocnionej współpracy było 14. 16 czerwca 2010 r. zgodę na projekt decyzji Rady o ustanowieniu wzmocnionej współpracy wyraził Parlament Europejski.³³ Biorąc

³⁰ Council of the European Union: Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) 2201/2003 as regards jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters (Rome III) – Political guidelines, 9985/08 JUSTCIV 111, http://euzpr.eu/eudocs/01prozessr/20famr/25brusseliavo/brusseliavo-321-rat_9985-08_en.pdf [dostęp 15.10.2009].

³¹ Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) 2201/2003 as regards jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters, COM(2006) 399 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0399:FIN:EN:PDF> [dostęp 15.10.2009].

³² Council Regulation (EC) No. 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No. 1347/2000, O.J., L 338, 23.12.2003.

³² Council Regulation (EC) No. 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No. 1347/2000, O.J., L 338, 23.12.2003.

³³ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z 16.06.2010 r. w sprawie projektu decyzji Rady upoważniającej do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji (09898/2/2010 – C7 – 0145/2010 – 2010/0066(NLE)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0216&format=XML&language=PL> [dostęp 18.12.2010].

pod uwagę to, że wszystkie zawarte w TUE oraz TFUE warunki konieczne do ustanowienia wzmocnionej współpracy zostały spełnione, 12 lipca 2010 r. Rada podjęła decyzję upoważniającą 14 wymienionych państw UE do ustanowienia między sobą wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji.³⁴

Ustanowienie wzmocnionej współpracy po raz drugi dotyczy jednolitego systemu patentowego w UE. Prace nad takim systemem trwały od ponad 30 lat, a jego brak powodował, że działające na unijnym rynku przedsiębiorstwa musiały ponosić koszty ochrony patentów w każdym z państw UE osobno. Według KE uzyskanie ochrony patentowej w całej UE jest złożone, a jego koszt wynosi ponad 32 tys. euro.³⁵ Jednolity system patentowy ma pozwolić koszty te znacząco zredukować oraz zmniejszyć obciążenia związane z dopełnianiem formalności. Jednak wskazuje się, że skutki dla poszczególnych, bardzo przecież zróżnicowanych pod względem poziomu rozwoju technicznego, państw UE zaangażowanych w to przedsięwzięcie oraz dla przedsiębiorstw mogą być bardzo różne.³⁶

Decyzja umożliwiająca rozpoczęcie wzmocnionej współpracy została podjęta na podstawie art. 329 ust. 1 TFUE przez Radę UE 10 marca 2011 r.³⁷ Na jej podstawie we wzmocnionej współpracy dotyczącej jednolitego systemu ochrony patentowej uczestniczą wszystkie państwa UE, z wyjątkiem Włoch i Hiszpanii. Komisja Europejska przedstawiła propozycję dotyczącą przyjęcia odpowiednich rozporządzeń 13 kwietnia 2011 r.³⁸ W skład pakietu tworzącego jednolity system patentowy wchodzi dwa rozporządzenia: dotyczące jednolitego systemu ochrony patentowej i związanych z nim odpowiednich regulacji językowych oraz umowa międzynarodowa, na mocy której ma powstać Jednolity Sąd Patentowy, przed którym rozstrzygane

³⁴ Decyzja Rady z 12.07.2010 r. w sprawie upoważnienia do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji (2010/405/UE), Dz.Urz. UE, L 189, 22.7.2010.

³⁵ Komisja Europejska. Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej, Bruksela, 13.4.2011, KOM(2011) 215 wersja ostateczna, s. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0215:FIN:PL:PDF> [dostęp 16.01.2012].

³⁶ Zob. np. dyskusję na ten temat oraz stanowiska w tej sprawie instytucji, organizacji, grup interesu, ekspertów itp. na stronie internetowej Polskiej Izby Rzeczników Patentowych, <http://www.rzecznikpatentowy.org.pl/index.php?menu=28> [dostęp 21.06.2012].

³⁷ Decyzja Rady z 10.03.2011 r. w sprawie upoważnienia do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej (2011/167/UE), Dz.Urz. UE, L 76, 22.3.2011.

³⁸ Komisja Europejska. Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej, Bruksela, 13.4.2011, KOM(2011) 215 wersja ostateczna, s. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0215:FIN:PL:PDF> [dostęp 16.01.2012].

byłyby spory. Treść tych aktów prawnych była przedmiotem prac Rady UE oraz PE w roku 2011 i 2012. Do czerwca 2012 r. procedura ich przyjęcia nie została zakończona.

Działania UE w walce z kryzysem gospodarczym i zadłużeniowym a zróżnicowanie integracji w UE

Najważniejszym skutkiem kryzysu gospodarczego i zadłużeniowego w kontekście zróżnicowań między państwami UE jest pogłębienie podziału na kraje należące do strefy euro oraz pozostałe.

Formalnym wyrazem pogłębienia politycznego i instytucjonalnego zróżnicowania w tej sferze jest dołączony do TL nowy „Protokół w sprawie eurogrupy”.³⁹ Na jego podstawie sformalizowana została, funkcjonująca zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z grudnia 1997 r., tzw. eurogrupa stanowiąca nieformalne forum dyskusji ministrów finansów państw strefy euro.⁴⁰ Protokół ten przewiduje nieformalne spotkania ministrów finansów państw członkowskich strefy euro, które mają się odbywać „w miarę potrzeby” w celu omówienia spraw związanych ze wspólną walutą, oraz wybór przez tych ministrów przewodniczącego (na dwa i pół roku, zwykłą większością).

Wyrazem utrwalania się zróżnicowania państw UE, którego kryterium jest członkostwo w unii walutowej, były szczyty szefów państw lub rządów krajów strefy euro, organizowane przy okazji posiedzeń Rady Europejskiej. Do tej pory (czerwiec 2012 r.) miało miejsce osiem takich spotkań. Szczególnie istotny dla funkcjonowania strefy euro w aspekcie instytucjonalnym był szczyt z 26 października 2011 r. Wśród przyjętych dziesięciu środków mających usprawnić zarządzanie strefą euro znalazły się m.in. postanowienia o tym, że co najmniej dwa razy w roku (w miarę możliwości po spotkaniach Rady Europejskiej; w razie potrzeby mogą zostać zwołane dodatkowe spotkania) odbywać się będą szczyty państw strefy euro, w których wezmą udział szefowie tych państw lub ich rządów i przewodniczący KE. Z chwilą wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej wyznaczony też zostanie przewodniczący szczytu państw strefy euro, a do tego czasu przewodniczyć im będzie szef Rady Europejskiej.⁴¹ Formalnego wyboru pierwszego

³⁹ Protokół w sprawie eurogrupy, *Traktat z Lizbony...*, op.cit..

⁴⁰ European Council, Presidency Conclusions, Luxembourg 12.12.1997, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm [dostęp 16.01.2012].

⁴¹ Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro, Bruksela, 26.10.2011 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/125655.pdf [dostęp 16.01.2012].

przewodniczącego państw strefy euro dokonano 2 marca 2012 r. Został nim, piastujący także stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej, Herman Van Rompuy.⁴²

Następnym przejawem pogłębienia różnic między państwami UE stosującymi euro a pozostałymi jest tzw. sześciopak. Tworzy go pięć rozporządzeń oraz jedna dyrektywa.⁴³ Zostały przyjęte, aby m.in. wzmocnić kontrolę polityk budżetowych państw UE, zapobiegać występowaniu nadmiernych deficytów budżetowych oraz zaostrzyć i przyspieszyć nakładanie sankcji za niewypełnianie przyjętych zobowiązań. Dwa z tych aktów prawnych – rozporządzenia 1173/2011 i 1174/2011 – obowiązują tylko te kraje UE, w których walutą jest euro.

Kolejnym bardzo znaczącym dokumentem utrwalającym i pogłębiającym podział wśród państw UE jest „Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW”,⁴⁴ zwany potocznie „paktem fiskalnym”. Porozumienie co do jego zawarcia wypracowano na szczycie państw strefy euro 9 grudnia 2011 r.,⁴⁵ a ostatecznie został podpisany na spotkaniu Rady Europejskiej 2 marca 2012 r. Uczynili to przedstawiciele wszystkich państw UE, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech.

Traktat zawiera m.in. postanowienia o „nieformalnych” spotkaniach szefów państw lub rządów krajów strefy euro wraz z przewodniczącym KE, na które zapraszany jest prezes EBC. Przywódcy państw strefy euro mianują przewodniczącego szczytów państw strefy euro (art. 12(1)). Szczyty

⁴² Statement Euro area Heads of State or Government, Brussels, 2 March 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128521.pdf [dostęp 15.06.2012].

⁴³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z 16.11.2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dz.Urz. UE, L 306, 23.11.2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z 16.11.2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Dz.Urz. UE, L 306, 23.11.2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16.11.2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk budżetowych, Dz.Urz. UE, L 306, 23.11.2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16.11.2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz.Urz. UE, L 306, 23.11.2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2011 z 16.11.2011 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE, L 306, 23.11.2011; Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8.11.2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.Urz. UE, L 306, 23.11.2011.

⁴⁴ *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf [dostęp 19.03.2012].

⁴⁵ Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro, Bruksela, 26.10.2011 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126674.pdf [dostęp 16.01.2012]

państw strefy euro odbywają się w razie potrzeby, co najmniej dwa razy w ciągu roku (art. 12(2)). Natomiast szefowie państw lub rządów krajów UE spoza strefy euro, które ratyfikowały traktat, uczestniczą w debatach podczas szczytów strefy euro dotyczących „konkurencyjności [...] zmiany ogólnej struktury strefy euro i podstawowych zasad dotyczących tej strefy, które będą obowiązywały w przyszłości, jak również, w odpowiednich przypadkach i przynajmniej raz w roku”, w debatach na temat wdrażania omawianego traktatu (art. 12(3)).

„Pakt fiskalny” ma wejść w życie 1 stycznia 2013 r., pod warunkiem, że 12 państw strefy euro złoży dokumenty ratyfikacyjne lub pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia 12. dokumentu ratyfikacyjnego przez państwo strefy euro – w zależności od tego, co nastąpi szybciej (art. 14(2)). Traktat ten ma zastosowanie do państw strefy euro (art. 1(2)) oraz do tych krajów, które go podpisały i ratyfikowały, jeśli oświadczą, że chcą być związane wszystkimi lub niektórymi postanowieniami tytułu III i IV traktatu (art. 14(5)). W ciągu pięciu lat mają zostać podjęte kroki, aby włączyć postanowienia traktatu do ram prawnych UE (art. 16), ponieważ „pakt fiskalny” ma charakter umowy międzyrządowej i pozostaje poza dorobkiem prawnym UE.

Chociaż więc w istocie omawiany traktat nie zawiera zbyt wielu postanowień nowych, tzn. takich, które nie byłyby już zapisane w aktach prawnych składających się na sygnalizowany „Protokół w sprawie eurogrupy” czy wspomniany „sześciopak”, to jest kolejnym dokumentem, który może utrwalić i pogłębić zróżnicowanie państw UE nie tylko ze względu na członkostwo bądź pozostawanie poza UGiW, ale także ze względu na stanowisko państw UE wobec samego „paktu fiskalnego”. Na przykład Krzysztof Szczerski pisze, że „pakt fiskalny” jest „instrumentem podziału UE jak mało który akt prawny, a jego konsekwencją będzie utrwalenie zróżnicowania statusu państw członkowskich”. Zdaniem tego autora „pakt fiskalny” spowoduje, że wśród członków UE będzie można wyróżnić aż sześć grup państw o różnym statusie w kontekście tej umowy:

- państwa należące do strefy euro, które „pakt fiskalny” podpisały i ratyfikowały (traktat obowiązuje je w całości),
- państwa strefy euro, które dokument podpisały, ale nie ratyfikowały (będzie je obowiązywał wbrew ich woli, gdyż, jak wspomniano wyżej, ma on wejść w życie, gdy ratyfikuje go 12 państw strefy euro),
- państwa spoza strefy euro, które „pakt fiskalny” podpisały, ratyfikowały i dobrowolnie zobowiązały się do jego przestrzegania (nie musiały tego robić, ale w tej sytuacji traktat obowiązuje je w całości),
- państwa nienależące do strefy euro, które „pakt fiskalny” podpisały i ratyfikowały, ale nie zdecydowały się związać jego regulacjami do czasu wejścia do strefy euro,

- państwa nienależące do strefy euro, które „pakt fiskalny” podpisały, ale nie ratyfikowały,
- państwa, które w ogóle „paktu fiskalnego” nie podpisały.⁴⁶

W przypadku gdyby rzeczywiście doszło do wykształcenia się w ramach UE aż sześciu grup państw o różnym statusie wobec postanowień „paktu fiskalnego”, byłby to traktat, który bardzo mocno przyczynił się nie tylko do pogłębienia zróżnicowania między państwami UE i „zamieszania” pod względem formalnym, ale także do komplikacji w wymiarze praktycznym, chociażby w przypadku spotkań przedstawicieli państw strefy euro i tych, którzy mogą uczestniczyć w obradach na podstawie regulacji „paktu fiskalnego”. Należy jednak zwrócić uwagę, że wskazanych aż sześć grup państw UE o różnym statusie w kontekście „paktu fiskalnego” to wariant maksimum, który nie musi się ziścić. Jeśli np. te państwa, które „pakt fiskalny” podpisały, także go ratyfikują, takich grup będzie cztery.

Jeszcze innym dokumentem, którego znaczenie, po przyjęciu wspomnianego „sześciopaku” i „paktu fiskalnego”, jest relatywnie mniejsze, ale o którym należy wspomnieć w kontekście tematu niniejszego artykułu, jest „pakt euro plus” (pierwotnie nazywany „paktem na rzecz konkurencyjności”). Został przyjęty na spotkaniu Rady Europejskiej 24–25 marca 2011 r.⁴⁷ przez państwa UE w jeszcze innej niż w przypadku wspomnianych wyżej dokumentów konfiguracji – mianowicie przez państwa strefy euro oraz Polskę, Bułgarię, Danię, Litwę, Łotwę i Rumunię. Tym samym jest kolejnym przejawem postępującego zróżnicowania w UE. Celem „paktu euro plus” jest wzmocnienie koordynacji i konkurencyjności gospodarek państw, które są jego sygnatariuszami. Ma on charakter deklaracji politycznej, jego postanowienia są raczej ogólne, a za nierespektowanie ich nie można wyciągnąć sankcji.

Na tym samym spotkaniu Rady Europejskiej (24–25 marca 2011 r.) podjęto także kilka decyzji, które pogłębiają i utrwalają różnice między państwami strefy euro a pozostałymi członkami UE znacznie bardziej. Mianowicie Rada Europejska postanowiła⁴⁸ dodać do art. 136 TFUE ustęp, zgodnie z którym członkowie UGiW mają prawo ustanowić „mechanizm stabilności”, w ramach którego możliwe będzie udzielenie pomocy finanso-

⁴⁶ K. Szczerki, *Po co nam pakt fiskalny?*, „Gazeta Wyborcza”, 20.03.2012, s. 17.

⁴⁷ *Pakt euro plus. Ścisłjsza koordynacja polityki gospodarczej służąca zwiększeniu konkurencyjności i konwergencji*, Rada Europejska, 24–25.03.2011 r., Konkluzje. Załącznik I, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/120311.pdf [dostęp 19.03.2012].

⁴⁸ *Podstawowe ustalenia w sprawie Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, Rada Europejska, 24–25.03.2011 r., Konkluzje. Załącznik II, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/120311.pdf [dostęp 19.03.2012].

wej. W związku z tą decyzją Rada Europejska postanowiła o utworzeniu przez państwa strefy euro stałego Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Przejmie on rolę stworzonych wcześniej mechanizmów pomocy państwom strefy euro, o charakterze doraźnym – Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej, i ma dysponować środkami w wysokości 500 mld euro. Szczególnie ważne w kontekście zagadnienia zróżnicowania między państwami UE jest to, że ów mechanizm ma służyć zaspokajaniu potrzeb tylko państw strefy euro. Udział krajów spoza strefy euro miałby polegać jedynie na uczestniczeniu w udzielaniu pomocy państwom strefy euro. Po drugie, istotna jest forma instytucjonalna EMS, który ma zostać utworzony przez państwa strefy euro jako organizacja międzyrządowa i działać nie na podstawie prawa UE, ale międzynarodowego prawa publicznego. Po trzecie, mimo to EMS ma być jednak ściśle związany z UE, gdyż na jego rzecz ma pracować Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny i Trybunał Sprawiedliwości, sankcje finansowe nałożone na państwa strefy euro w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu oraz procedur dotyczących zakłócenia równowagi makroekonomicznej mają być przekazywane do EMS, w skład najważniejszego organu decyzyjnego EMS – Rady Zarządzającej – mają wchodzić ministrowie finansów państw strefy euro, komisarz UE ds. gospodarczych i walutowych oraz prezes EBC, a organ wykonawczy EMS (Rada Dyrektorów) ma być tworzony przez osoby wyznaczane przez państwa UGiW oraz obserwatorów wskazanych przez KE i EBC.

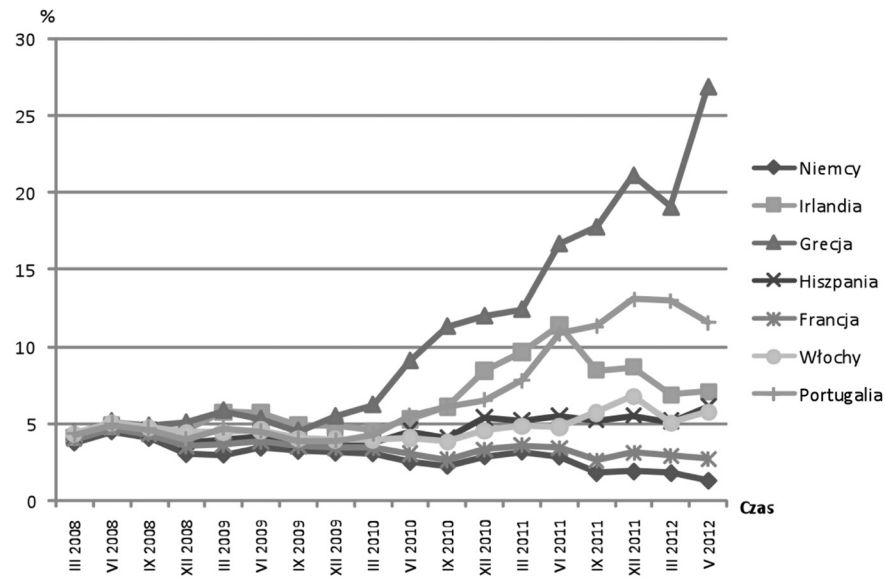
Oprócz pomocy finansowej, udzielanej w ramach wyżej wspomnianych funduszy doraźnych, a w przyszłości także w ramach EMS, innym udogodnieniem mającym na celu poprawę sytuacji finansowej w państwach UGiW są niskooprocentowane pożyczki udzielane bankom komercyjnym krajów strefy euro przez EBC (*long term refinancing operations*). EBC m.in. podjął decyzję o obniżeniu ich oprocentowania do 1%.⁴⁹ Część uzyskanych w ten sposób pieniędzy banki komercyjne przeznaczyły na wykupienie papierów dłużnych państw strefy euro, co obniżyło ich rentowność. W efekcie spadły koszty obsługi długu publicznego w tych państwach, a bankom komercyjnym pozwoliło to zarobić. EBC skupował też obligacje państw strefy euro znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Różnice w dostępie do pomocy finansowej dla państw strefy euro i tych spoza są więc bardzo wyraźne.

Przez kilka lat zaufanie tzw. rynków finansowych do wypłacalności poszczególnych krajów strefy euro było bardzo podobne. Takie wskaźniki jak

⁴⁹ European Central Bank, Summary of ad hoc communication related to monetary policy implementation issued by the ECB since 1 January 2007, <http://www.ecb.int/mopo/implementation/omo/html/communication.en.html> [dostęp 24.06.2012].

poziom zadłużenia publicznego czy prywatnego, sytuacja sektora finansów publicznych, tempo wzrostu gospodarczego, konkurencyjność gospodarki miały relatywnie małe znaczenie, a różnice w poziomie rentowności papierów dłużnych emitowanych przez poszczególne państwa strefy euro, co obrazuje poziom ryzyka ewentualnej niewypłacalności emitenta, były stosunkowo nieduże. Od lat 2008–2009 sytuacja zmieniła się bardzo wyraźnie, a inwestorzy uświadomili sobie istnienie różnic między państwami strefy euro pod względem ryzyka niewypłacalności oraz to, że w UGiW nie ma wbudowanego mechanizmu gwarantującego, iż pożyczone przez te kraje pieniądze zostaną zwrócone w ustalonym terminie. Warto zauważyć, że opisane postępowanie wierzycieli wobec takich państw jak przede wszystkim Grecja, a także Portugalia, Włochy i Hiszpania, było jedną z przyczyn kryzysu zadłużeniowego. Wymienione kraje zadłużyły się tak bardzo m.in. dlatego, że było to relatywnie łatwe i tanie. Wybuch kryzysu spowodował, że poszczególne państwa zaczęto traktować inaczej, z bardziej szczegółowym uwzględnieniem różnic w ich sytuacji. W rezultacie rentowność papierów

Wykres 1. Oprocentowanie dziesięcioletnich obligacji państwowych wybranych krajów strefy euro w latach 2008–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do?switchdimensions=true#> [dostęp 27.06.2012].

dłużnych państw najbardziej zadłużonych i tych, w których sytuacja makroekonomiczna była najgorsza, bardzo wyraźnie się zwiększyła. Wzrost różnic w poziomie oprocentowania dziesięcioletnich obligacji państwowych, emitowanych przez kilka wybranych krajów należących do strefy euro, w latach 2008–2012 przedstawia wykres 1. Prezes NBP Marek Belka w tym kontekście powiedział, że „*przed kryzysem rynek nie był w stanie rozróżnić jakości obligacji greckich od niemieckich, dzisiaj robi to, powiedziałbym, nawet z pewną przesadą*”.⁵⁰ W podobnym tonie wypowiadał się również premier Włoch Mario Monti, który stwierdził, że rynki finansowe „*spały [...] przez osiem – dziewięć lat po wprowadzeniu euro i dlatego korzystne ceny obligacji poszczególnych krajów pozwalały spać także ich rządcom*”.⁵¹

Kryzys gospodarczy i zadłużeniowy oraz jego następstwa – bardzo zróżnicowane w poszczególnych państwach UE – jeszcze bardziej uwidoczniły i pogłębiły nieformalne różnice między krajami UE pod względem znaczenia politycznego oraz wpływu na funkcjonowanie tej organizacji. Bardzo wyraźnie osłabła pozycja polityczna państw, w które skutki kryzysu uderzyły najmocniej, których sytuacja gospodarcza pogorszyła się najbardziej i które zmuszone były zwrócić się o pomoc finansową, której warunki zostały formalnie określone i z których wywiązywanie się jest nadzorowane przez MFW, EBC oraz KE. Z drugiej strony jeszcze bardziej wzrosła pozycja i znaczenie w UE Niemiec. Ich gospodarka, największa w UE, przechodzi kryzys stosunkowo łagodnie. Ponadto uświadomienie sobie przez inwestorów różnic w sytuacji gospodarczej poszczególnych państw strefy euro oznacza m.in. relatywny wzrost zaufania do Niemiec i spadek kosztów obsługi ich zadłużenia. W rezultacie to Niemcy stały się głównym rozgrywającym w działaniach mających na celu walkę ze skutkami kryzysu – nieformalnym przywódcą państw UE, od którego oczekiwano aktywności i wzięcia na siebie ciężaru odpowiedzialności za rozwiązanie problemów lub choć złagodzenie skutków kryzysu, krajem formułującym pomysły i propozycje wyjścia z impasu, określającym zasady pomocy innym państwom i stojącym na straży przepisów prawa UE (chodzi tutaj przede wszystkim o rolę i działania EBC w związku z kryzysem). Niemcy i kanclerz Angela Merkel w okresie prezydentury Nicolasa Sarkozy’ego wspierane były przez Francję (stąd pojawienie się określenia „Merkozy”), jednak liderem w tym duecie, przede wszystkim z racji lepszej sytuacji gospodarczej, były Niemcy. Pozycja i znaczenie tych dwóch państw, wraz z faktem wyraźnie lepszego

⁵⁰ *Dyscyplina i rynek*, rozmowa z M. Belką, „Nowy Przemysł” nr 5(168)/maj 2012, s. 23.

⁵¹ *Monti: Niech pan wyluzuje, Herr Müller*, rozmowa z M. Montim, „Gazeta Wyborcza”, 23–24.06.2012, s. 32.

znoszenia skutków kryzysu przez kraje północy Europy, umocniło stary podział członków UE na zamożniejsze i stabilniejsze ekonomicznie państwa północne oraz uboższe, których gospodarki cieszą się mniejszym zaufaniem, kraje południowe. Schemat podejmowania decyzji i działań mających na celu walkę z kryzysem wyglądał, mniej więcej tak: najpierw Niemcy i Francja porozumiewały się co do poszczególnych decyzji, działań itp., a następnie wypracowane już rozwiązania proponowały pozostałym członkom UE, których wpływ na ostateczny kształt decyzji przyjmowanych przez całą Unię był znacznie mniejszy niż liderów.

Podsumowanie

Skutki kryzysu gospodarczego i finansowego m.in. uwiarydliły słabości Unii Gospodarczej i Walutowej, w przypadku której mamy do czynienia, mówiąc najogólniej, z wyraźną różnicą między poziomem integracji w sferze walutowej (wspólna waluta i polityka pieniężna) i w płaszczyźnie gospodarczej (tylko koordynacja w niektórych dziedzinach polityk gospodarczych). Takie swoiste „niedokończenie” projektu unii walutowej w warunkach kryzysu wymusiło szereg działań (wskazanych wcześniej), które w istocie także pogłębiły integrację gospodarczą i polityczną.⁵² Jednakże innym skutkiem tych działań było to, że podział państw członkowskich UE ze względu na przynależność do UGiW, bardzo ważny i wyraźny już przed kryzysem gospodarczym i zadłużeniowym, od jego początku stał się jeszcze wyraźniejszy i głębszy. Zróznicowanie to zostało ugruntowane szeregiem przyjętych uregulowań prawnych oraz praktyką działania instytucji UE.

Przejawami pogłębienia i utrwalenia zróznicowania państw UE pod względem formalnoprawnym są przede wszystkim tzw. sześciopak oraz „pakt fiskalny”. Dwa wchodzące w skład „sześciopaku” rozporządzenia dotyczą tylko państw strefy euro, natomiast „pakt fiskalny” może pociągać za sobą również znacznie bardziej skomplikowane konsekwencje.

Po pierwsze, wskazana przez Krzysztofa Szczerskiego możliwość wykształcenia się, w wyniku podpisania i ratyfikacji tego traktatu lub jej braku, kilku grup państw wśród członków UE oczywiście może się ziścić. Jednak należy pamiętać także o tym, że gdyby kraje UE nienależące do strefy euro w żaden sposób nie podpisały/ratyfikowały „paktu fiskalnego”, to postanowienia zawarte w tym dokumencie w tej czy innej formie i tak zostałyby

⁵² Zob. na ten temat np.: T. Kubin, *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Katowice 2007, s. 249–292.

przez państwa strefy euro przyjęte. Pakt stałby się wprawdzie instrumentem podziału na mniejszą liczbę grup państw UE o zróżnicowanym statusie, ale podział ten byłby znacznie głębszy. Jego główne kryterium stanowiłoby oczywiście członkostwo w strefie euro. Przyjęta formuła „paktu fiskalnego” pozwala państwom spoza strefy na przynajmniej ograniczony udział w spotkaniach tego gremium, przedstawienia na nich swojego stanowiska lub wpływu na ewentualne decyzje o zmianie treści traktatu.

Po drugie, „pakt fiskalny” ma charakter umowy międzyrządowej, przyjętej poza ramami prawnymi UE (ma być włączony do prawa UE w ciągu pięciu lat), która została podpisana nie przez wszystkie państwa UE. Wydaje się, że może to rodzić wątpliwości, czy instytucje UE mogą pracować na rzecz sygnatariuszy tego dokumentu. Otwarte pozostaje pytanie, jaka w tej sytuacji będzie polityka Wielkiej Brytanii i Czech (czyli państw, które „paktu fiskalnego” nie podpisały), tzn. czy nie będą „utrudniać” takiej interpretacji unijnego prawa i treści traktatu, która by to umożliwiała. Gdyby jednak się okazało, że byłoby to niezgodne z prawem UE, czy nie spowodowałoby to konieczności utworzenia nowych instytucji, które wykonywałyby zadania określone w „pakcie fiskalnym”? Taki rozwój wypadków jeszcze bardziej pogłębiłby i utrwalił podział wśród państw UE ze względu na stosunek do „paktu fiskalnego”. Problem ten mógłby stać się jeszcze istotniejszy, gdyby nie udało się postanowień traktatu włączyć do dorobku prawnego UE. Biorąc pod uwagę, że Wielka Brytania dokumentu nie podpisała, a także m.in. jej politykę wobec UE, oraz to, że (jak wynika z treści pierwszej części niniejszego opracowania) spośród członków UE Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy w największej liczbie unijnych przedsięwzięć czy wreszcie nastawienie brytyjskiego społeczeństwa do UE, nasuwa się pytanie o przyszłość Wielkiej Brytanii w UE.

Po trzecie, charakter prawny „paktu fiskalnego” jest przejawem tego, jak trudno Unii Europejskiej szybko, sprawnie i skutecznie podejmować decyzje, nawet w sytuacjach nagłych, wymagających natychmiastowej reakcji. „Pakt fiskalny” został przyjęty poza ramami prawnymi UE, gdyż odpowiednia zmiana traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania UE wymagałaby znacznie więcej czasu, a ryzyko niepowodzenia w trakcie procesu ratyfikacji było zbyt duże. Ponieważ Wielka Brytania i Czechy „paktu fiskalnego” nie podpisały, najprawdopodobniej również przy ewentualnej rewizji traktatów domagałyby się, aby nie wiązano ich przepisami, które ostatecznie znalazły się w dokumencie. Do zróżnicowania państw UE pod tym względem zapewne więc i tak by doszło. Różnica polegałaby na tym, że w przypadku rewizji traktatów wprowadzone zmiany odbyłyby się w ramach dorobku prawnego UE, a nie poza nim, jak to jest obecnie z „paktem fiskalnym”. Takie trudności, związane ze zmianą traktatów, na których

opiera się UE, mogą rodzić pokusę – uzasadnianą koniecznością szybkiego reagowania na sytuację – pogłębiania podziałów i dalszego wykorzystywania wzmocnionej współpracy, zawierania kolejnych umów o charakterze międzyrządowym i poza ramami prawnymi UE (jak „pakt fiskalny”) czy też wręcz podpisania w przyszłości jakiegoś traktatu tylko przez państwa strefy euro.

W wyniku przyjętych rozwiązań prawnych oraz decyzji politycznych doszło także do swoistej „unii personalnej” między Radą Europejską a państwami strefy euro – Herman Van Rompuy jest jednocześnie przewodniczącym Rady Europejskiej oraz szczytów państw strefy euro. Takie rozwiązanie nie wynika z żadnych regulacji prawnych, ale jest konsekwencją decyzji politycznych. Model, w którym jedna osoba pełni te dwie funkcje, nie musi być utrzymywany w przyszłości. Wydaje się jednak, że trudno liczyć, by po upływie kadencji Van Rompuy, jako przewodniczącego Rady Europejskiej, na czele tej instytucji stanął polityk z państwa nienależącego do strefy euro. Z drugiej strony w kontekście tematu niniejszego opracowania należy zwrócić uwagę, że powierzenie jednej osobie obu tych urzędów to rozwiązanie, które może być oceniane jako redukujące podział UE na kraje należące i nienależące do strefy euro.

Bardzo silnym wzmocnieniem odrębności państw strefy euro od pozostałych członków UE jest utworzenie stałego Europejskiego Mechanizmu Stabilności. W przeciwieństwie do np. „paktu euro plus” instrument ten ma znaczenie bardziej wymierne, gdyż może być źródłem pomocy finansowej – ale tylko dla państw strefy euro. Co więcej, sygnalizowana specyficzna konstrukcja formalnoprawna EMS będzie zapewne powodować niejasności, jeśli chodzi o relacje między państwami UE pozostającymi poza strefą euro a krajami do tej strefy należącymi oraz UE z jej instytucjami i dorobkiem prawnym.

Wskazane wyżej pogłębiające się zróżnicowanie państw UE ze względu na członkostwo w UGiW w tym trudniejszej sytuacji stawia państwa do unii walutowej nienależące. Z jednej strony pozostawanie poza UGiW oznacza wyraźnie mniejszy wpływ na decyzje zapadające na forum UE i na działania unijnych instytucji. Z drugiej jednak strony wchodzenie do strefy euro w obecnej, ciągle niepewnej sytuacji byłoby decyzją bardzo trudną i ryzykowną. Trzeba bowiem brać pod uwagę m.in. to, jak sytuacja ekonomiczna w jednym państwie strefy euro wpływa na innych członków unii walutowej, nawet znajdujących się w wyraźnie lepszej sytuacji gospodarczej.

Kryzys gospodarczy i zadłużeniowy oraz bardzo znaczące pogorszenie się sytuacji gospodarczej takich państw jak Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy czy Irlandia uwypukliły i pogłębiły również różnice między tymi państwami a krajami, które w mniejszym stopniu zostały dotknięte skut-

kami kryzysu w zakresie poziomu zadłużenia, kosztów jego obsługi, wartości i tempa wzrostu PKB, poziomu bezrobocia itp. To zróżnicowanie ma z kolei olbrzymi wpływ na funkcjonowanie całej UE oraz na relacje między jej członkami. Widać bardzo wyraźnie podział w UE na państwa, którym udzielana jest pomoc, i te, które tej pomocy udzielają; na kraje, które decydują o charakterze i warunkach pomocy, i na te, którym te warunki się dyktuje i oczekuje ich spełnienia. Wąska grupa państw inicjuje propozycje i rozwiązania, nadaje ton i impet debacie oraz działaniom mającym zreformować UE, pozostałe zaś są pod tym względem raczej bierne i tylko przedstawione rozwiązania przyjmują.

W rezultacie, ze względu na wskazane przejawy zróżnicowania integracji w UE istniejące jeszcze przed kryzysem oraz te, które są jego następstwem, a także dwukrotne wykorzystanie możliwości ustanowienia wzmocnionej współpracy, różnice w poziomie integracji między państwami członkowskimi UE stają się coraz większe. Taki stan rzeczy stanowi wyzwanie i zagrożenie dla sprawnego i spójnego funkcjonowania UE. Szczególnie dotkliwe dla UE byłoby opuszczenie przez jakieś państwo członkowskie UGiW strefy euro i powrót do waluty narodowej. Poza oczywistymi komplikacjami związanymi z tym, że w prawie UE brak przepisów, które chociaż ogólnie regulowałyby tę kwestię, i konieczne byłoby ich tworzenie *ad hoc*, wyjście jakiegoś państwa ze strefy euro zapewne spowodowałoby także spadek zaufania do wspólnej waluty i spadek jej wartości. Także, a może przede wszystkim, poddałoby to w poważną wątpliwość trwałość całego projektu integracyjnego, co z kolei miałyby bardzo negatywne skutki dla podejmowanych przedsięwzięć integracyjnych w przyszłości. Budowane przez kilka dekad zaufanie państw członkowskich UE do siebie nawzajem zostałoby bardzo poważnie nadwątlone.

Abstract

The Economic and Debt Crisis and the Differentiation of Integration in the European Union

One of the major problems associated with the process of European integration is the issue of diversification of integration between the EU Member States. Initially, before the entry into force of the Maastricht Treaty, differences in integration between the members of the EC (EU) were relatively few and

they were usually temporary in nature. The Schengen Agreement, the Maastricht Treaty and the Treaty of Amsterdam, and the possibility of establishing enhanced co-operation meant that the problem was becoming more and more important in the functioning of the EU – both theoretically and in the practice.

The main thesis of the article is that the economic and financial crisis, which has lasted in the EU for several years has strongly contributed to the deepening of disparities between the EU Member States. The purpose of this paper is to analyse the effects of this crisis and the decisions made and actions taken in the context of the issue of diversity in the EU. Firstly, the paper deals with the legal basis of enhanced co-operation in the EU and examples of diversity in integration before 2010, and it presents two cases of establishing enhanced co-operation in the EU. Later, the article shows the actions and decisions taken by the EU Member States and the EU institutions in the context of the economic and debt crisis (such as the so-called ‘six pack’, the ‘fiscal pact’, and others). The summary contains the main conclusions.