

## **Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro**

Celem opracowania jest prezentacja zmian dotyczących zasad funkcjonowania i architektury instytucjonalnej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), które zostaną wprowadzone przez Traktat z Lizbony (TL) do obecnie obowiązujących Traktatów. Opracowanie zawiera ponadto analizę implikacji tych zmian dla efektywności funkcjonowania strefy euro oraz dla państw członkowskich UE pozostających poza strefą.

W opracowaniu przedstawiona została geneza i ramy formalno-proceduralne TL, ze szczególnym uwzględnieniem roli Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, zwanego Traktatem Konstytucyjnym (TK). Opracowanie zawiera ponadto krótki przegląd najważniejszych zmian instytucjonalnych wprowadzonych przez TL. Zasadniczą część stanowi analiza zmian wprowadzonych przez TL do architektury instytucjonalnej UGW. W szczególności omówione zostały: usytuowanie instytucjonalne Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC), instytucjonalizacja Eurogrupy oraz zmiany w procedurach decyzyjnych w obszarze koordynacji polityki gospodarczej, w tym fiskalnej, w ramach UE. W opracowaniu podjęta została próba wskazania na instytucjonalne i polityczne implikacje zmian wprowadzonych przez TL dla efektywności funkcjonowania strefy euro oraz dla państw pozostających poza strefą.

Opracowanie opiera się na tekście TL, w wersji opublikowanej w Dzienniku Urzędowym UE.<sup>1</sup> Analiza zmian wprowadzonych przez TL uwzględnia dotychczasową praktykę funkcjonowania strefy euro, w tym sposób wypracowywania i podejmowania decyzji.

### **1. Geneza Traktatu z Lizbony**

Konieczność przyjęcia traktatu wprowadzającego zmiany do obecnie obowiązujących Traktatów wynikała bezpośrednio z odrzucenia w referendum we Francji i Holandii TK. Został on uzgodniony na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli, 17 i 18 czerwca 2004 r. a następnie podpisany w Rzymie, 29 października 2004 roku. Traktat był wynikiem toczącej się w latach 2002-2004 debaty nad przyszłością Unii Europejskiej. Został skonstruowany jako tekst jednolity, który miał zastąpić obowiązujące obecnie Traktaty.

Po dwuletnim tzw. okresie refleksji, który nastąpił po odrzuceniu TK, Rada Europejska obradująca w Brukseli w dniach 21-23 czerwca 2007 r. podjęła decyzję o zwołaniu konferencji międzyrządowej (*Intergovernmental Conference* - IGC), której zadaniem było sporządzenie projektu traktatu (zwanego wówczas Traktatem reformującym) zmieniającego obowiązujące obecnie Traktaty „z myślą o zwiększeniu efektywności funkcjonowania rozszerzonej Unii i umocnieniu jej legitymacji demokratycznej, jak również spójności jej

---

<sup>1</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dziennik Urzędowy C 306 z 17 grudnia 2007 r.

działań zewnętrznych”. Rada Europejska określiła ponadto niezwykle precyzyjnie mandat konferencji, który został dołączony do dokumentu końcowego z posiedzenia, tzw. konkluzji prezydencji. W mandacie udało się doprowadzić do – po pierwsze – przesądzenia wszystkich zasadniczych kwestii związanych z reformą oraz – po drugie – do transformacji przyjętych kompromisów w język traktatowy.<sup>2</sup> Ponadto w mandacie zaznaczono, że będzie on stanowił jedyną podstawę i ramy dla prac IGC.

Realizując postanowienia Rady Europejskiej, 27 czerwca 2007 r. rząd Republiki Federalnej Niemiec, czyli państwa sprawującego wówczas prezydencję w UE, formalnie przedłożył Radzie uzgodniony na szczycie tekst mandatu, jako propozycję zmiany Traktatów stanowiących podstawę Unii.<sup>3</sup> Konferencja międzyrządowa została otwarta przy okazji posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC) w dniu 23 lipca 2007 r. Na posiedzeniu inauguracyjnym, zgodnie z postanowieniem Rady Europejskiej, prezydencja portugalska przedstawiła projekt Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), sporządzony ściśle według uzgodnionego na szczycie mandatu. Projekt był następnie przedmiotem prac w ramach grupy ekspertów prawnych. Zakończenie negocjacji nastąpiło 19 października 2007 r. podczas nieformalnego spotkania szefów państw lub rządów w Lizbonie, co umożliwiło podpisanie 13 grudnia 2007 r. przez szefów państw lub rządów oraz ministrów spraw zagranicznych *Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*.

Państwa członkowskie w dokumencie końcowym z posiedzenia Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r. wyraziły dążenie, by tak zorganizować przebieg procedury ratyfikacyjnej, aby „uzgodniony tekst Traktatu mógł być ratyfikowany przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 roku.” Sam TL w ust. 2 art. 6 przewiduje natomiast, że wejdzie on w życie 1 stycznia 2009 roku, pod warunkiem że zostaną złożone wszystkie dokumenty ratyfikacyjne lub w przeciwnym razie - pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu dokumentu ratyfikacyjnego przez Państwo-Sygnatariusza, które jako ostatnie dopełni tej formalności.

TL jest klasycznym traktatem rewizyjnym, co oznacza, że do obowiązujących Traktatów, które pozostają w mocy, zostaną wprowadzone zmiany i uzupełnienia precyzyjnie określone w mandacie IGC i w zdecydowanej większości opierające się na postanowieniach TK. Zrezygnowano zatem z koncepcji konstytucyjnej polegającej na uchyleniu wszystkich obowiązujących Traktatów i zastąpieniu ich jednym tekstem. TL zawiera dwa zasadnicze artykuły zmieniające odpowiednio TUE oraz TWE. TUE zachowa swoją obecną nazwę, natomiast TWE będzie nosił tytuł Traktat o funkcjonowaniu Unii (TFU). Unia Europejska

---

<sup>2</sup> J. Barcz, „Traktat reformujący UE – „mapa drogowa”, forma traktatu, propozycje zasadniczych zmian instytucjonalnych” w: „Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski”, materiały z konferencji ekspertów pod redakcją prof. Jana Barcza, zorganizowanej przez Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Centrum Strategii Europejskiej demosEUROPA, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Katedrę Prawa Europejskiego SGH oraz Katedrę Prawa Międzynarodowego Prawa UE WSPiZ im. L. Koźmińskiego, 11 lipca 2007 r.

<sup>3</sup> Procedura zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii została uregulowana w artykule 48 Traktatu o Unii Europejskiej który stanowi:

„Rząd każdego Państwa Członkowskiego lub Komisja mogą przedkładać Radzie propozycje zmiany Traktatów stanowiących podstawę Unii. Jeśli Rada, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i, w odpowiednim przypadku, Komisji, opowie się za zwołaniem konferencji przedstawicieli Państw Członkowskich, konferencję taką zwołuje przewodniczący Rady w celu przyjęcia, za wspólnym porozumieniem, zmian, jakie mają zostać dokonane w tych Traktatach. W przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniądza Rada zasięga opinii Europejskiego Banku Centralnego. Zmiany wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.”

uzyska jednolitą osobowość prawną. Wyraz „Wspólnota” zostanie w całym tekście zastąpiony wyrazem „Unia”. Do art. 1 TUE wprowadzono wyraźne stwierdzenie, że TUE i TFU stanowią podstawę Unii oraz że Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym.

TUE i TFU nie będą miały charakteru konstytucyjnego, co oznacza szereg zmian w nazewnictwie w stosunku do rozwiązań proponowanych w TK: nie będzie stosowany termin „Konstytucja”, zamiast określenia „minister spraw zagranicznych Unii” będzie stosowana nazwa „wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa”, zrezygnowano z określeń „ustawa” i „ustawa ramowa”, zostały natomiast zachowane obecnie stosowane określenia „rozporządzenia”, „dyrektywy” i „decyzje”. W zmienionych Traktatach nie będzie zawartego w TK artykułu I-8 mówiącego o symbolach UE, takich jak flaga, hymn, dewiza (motto) czy waluta Unii.<sup>4</sup> W odniesieniu do pierwszeństwa prawa UE przyjęto deklarację przywołującą obowiązujące orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE.

„Dekonstytucjonalizacja” Traktatów stanowiących podstawę przyszłej Unii nie ma większego znaczenia prawnego, natomiast może mieć znaczenie dla politycznej percepcji reformy ustrojowej Unii, ułatwiając przebieg procesu ratyfikacyjnego.<sup>5</sup>

Inne istotne modyfikacje w stosunku do rozwiązań proponowanych w TK dotyczą<sup>6</sup>:

- sprecyzowania i wyjaśnienia zakresu kompetencji powierzonych Unii oraz relacji i odgraniczenia kompetencji Unii i jej państw członkowskich;
- wzmocnienia roli parlamentów narodowych;
- sprecyzowania zakresu obowiązywania Karty Praw Podstawowych;
- zwiększenia elastyczności działania w ramach Unii (w szczególności w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych);
- wykreślenia (na wniosek Prezydenta Francji, Nicolasa Sarkozy) odniesienia do „wolnej, nieskrępowanej konkurencji” z listy celów Unii Europejskiej, przy jednoczesnym uzgodnieniu nowego Protokołu w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji<sup>7</sup> (na wniosek premiera Wielkiej Brytanii, Gordona Browna);
- wyłączenia (*opt-out*) dla Wielkiej Brytanii ze stosowania legislacji dotyczącej współpracy sądowej w sprawach karnych oraz ograniczenia stosowania w tym państwie Karty Praw Podstawowych;
- wprowadzenia szeregu modyfikacji do pakietu reform instytucjonalnych, w tym zwłaszcza w dziedzinie podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Nowy artykuł 2 TUE, dotyczący celów Unii, będzie natomiast stanowił, że euro jest walutą UGW (zob. rozdz. 2.8.).

<sup>5</sup> J. Barcz, op.cit.

<sup>6</sup> J. Barcz, op.cit.

<sup>7</sup> Do Traktatów zostanie załączony protokół w następującym brzmieniu:

„Wysokie Umawiające się Strony, uznając, że rynek wewnętrzny zdefiniowany w artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej obejmuje system zapewniający niezakłóconą konkurencję, uzgodniły, że w tym celu Unia podejmuje w razie konieczności środki na mocy postanowień Traktatów, w tym artykułu 308 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.”

<sup>8</sup> Ostateczna formuła podejmowania decyzji w Radzie uzgodniona została po niezwykle trudnych negocjacjach. System podejmowania decyzji w Radzie tzw. podwójną większością głosów wejdzie w życie 1 listopada 2014 r. Aby dana decyzja mogła zostać przyjęta, wymagane będzie poparcie co najmniej 55 proc. państw członkowskich (obecnie 15 na 27 krajów UE), reprezentujących co najmniej 65 proc. ludności UE. Aby uniemożliwić małej liczbie najbardziej zaludnionych państw zablokowanie decyzji, mniejszość blokująca musi obejmować co najmniej cztery państwa członkowskie, w przeciwnym razie uznaje się, że większość kwalifikowana została

Powyższe modyfikacje, choć miejscami ważne, nie naruszają istoty zamierzonej w TK reformy ustrojowej Unii. Pakiet reform uzgodniony w TK zostaje bowiem co do zasady utrzymany.<sup>9</sup> Chodzi tu w szczególności o innowacje dotyczące ustanowienia nowego stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, wprowadzenia elementów prezydencji grupowej, zmniejszenia liczebności Komisji Europejskiej po roku 2014 oraz wprowadzenia reżimu wspólnotowego i głosowania większością kwalifikowaną w 42 dziedzinach prawa europejskiego.

## **2. Zmiany wprowadzone przez Traktat z Lizbony do architektury instytucjonalnej Unii Gospodarczej i Walutowej**

Postanowienia w zakresie funkcjonowania UGW – podobnie jak szereg postanowień dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego – zostały, co do zasady, przeniesione do TL z TK w niezmienionej formie.

### 2.1. Rozszerzenie listy obszarów, w odniesieniu do których kompetencje decyzyjne przysługują państwom strefy euro

TL wprowadza do rozdziału VII TWE „Polityka gospodarcza i pieniężna” nowy rozdział 3a<sup>10</sup> zatytułowany „Postanowienia szczególne dla państw członkowskich, których walutą jest euro.” W nowym art. 115a TFU stwierdza się, że w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania UGW Rada może przyjmować środki odnoszące się tylko do państw członkowskich, których walutą jest euro. Celem tych działań ma być:

- wzmocnienie koordynacji i nadzoru nad dyscypliną budżetową tych państw oraz
- określanie kierunków ich polityki gospodarczej.

W głosowaniu dotyczącym przyjmowania tych środków biorą udział tylko członkowie Rady reprezentujący państwa członkowskie, których walutą jest euro. Nowy artykuł 116a, który

---

osiągnięta, nawet jeśli nie zostało spełnione kryterium w zakresie liczby ludności. Do 1 listopada 2014 r. będzie obowiązywać obecny „nicejski” system głosowania, określony w art. 205 ust. 2 TWE. W okresie 1 listopada 2014 r. - 31 marca 2017 r., w przypadku aktu prawnego przyjmowanego większością kwalifikowaną każdy z członków Rady będzie mógł wystąpić z wnioskiem, aby akt ten został przyjęty zgodnie z nicejską definicją większości kwalifikowanej. Ponadto, jeżeli w okresie 1 listopada 2014 r. - 31 marca 2017 r., członkowie Rady reprezentujący co najmniej 75% liczby ludności lub co najmniej 75% liczby państw członkowskich niezbędnej do stworzenia mniejszości blokującej (w systemie podwójnej większości), zasygnalizują swój sprzeciw wobec przyjęcia przez Radę większością kwalifikowaną danego aktu prawnego, Rada będzie zobowiązana do podjęcia dodatkowych starań, aby „w rozsądnym terminie i bez uszczerbku dla wiążących terminów określonych przez prawo Unii, osiągnąć zadowalające rozwiązanie wątpliwości” podniesionych przez państwa zgłaszające sprzeciw. Po 1 kwietnia 2017 r. ten sam mechanizm będzie miał zastosowanie, w przypadku sprzeciwu członków Rady reprezentujących co najmniej 55% ludności lub co najmniej 55% liczby państw członkowskich niezbędnych do stworzenia mniejszości blokującej (w systemie podwójnej większości). Kompromis dotyczący formuły głosowania w Radzie UE przejmuje zatem zasadę tzw. podwójnej większości, zaproponowaną w TK. Uzgodnione okresy przejściowe mają umożliwić ewolucyjne przejście do systemu podwójnej większości. Uzyskany kompromis jest efektem postulatów zgłaszanych przez niektóre państwa członkowskie – w tym przede wszystkim Polskę.

<sup>9</sup> J. Barcz, op.cit.

<sup>10</sup> Numeracja artykułów TUE i TWE, po wejściu w życie TL, zostanie dostosowana, zgodnie z tzw. tabelami ekwiwalencyjnymi, stanowiącymi załącznik do TL. Artykuł 5 TL stanowi: „Artykuły, sekcje, rozdziały, tytuły i części Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zmienione niniejszym Traktatem, otrzymują nowe oznaczenia zgodnie z tabelami ekwiwalencyjnymi zamieszczonymi w załączniku do niniejszego Traktatu, który stanowi jego integralną część.”

zawiera postanowienia przejściowe dotyczące państw członkowskich objętych derogacją, enumeratywnie wskazuje na te postanowienia Traktatu, których nie stosuje się do państw członkowskich spoza strefy euro. W odniesieniu do tych postanowień, prawa głosu członków Rady reprezentujących państwa członkowskie objęte derogacją są zawieszane. W stosunku do stanu obecnego, TL poszerza listę postanowień, które nie mają zastosowania do państw nie należących do strefy euro. Są to:

- przyjmowanie części Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej (OWPG) skierowanych do strefy euro jako całości (artykuł 99 ustęp 2);
- przyjmowanie zaleceń kierowanych do państw członkowskich, których walutą jest euro, w ramach procedury wielostronnego nadzoru nad polityką gospodarczą, w tym dotyczących programów stabilności przyjmowanych przez państwa członkowskie i ostrzeżeń kierowanych do nich przez Komisję Europejską (artykuł 99 ustęp 4);
- przyjmowanie środków odnoszących się do nadmiernego deficytu dotyczących państw członkowskich, których walutą jest euro (artykuł 104 ustępy 6, 7, 8, 12 i 13).

Powyższe postanowienia zwiększają autonomię strefy euro w procesie koordynacji polityk gospodarczych, w tym budżetowych. Wszystkie decyzje dotyczące państwa należącego do strefy euro będą mogły być podejmowane bez udziału państw objętych derogacją. Mimo, że z formalnego punktu widzenia decyzje takie będą nadal podejmowane w ramach Rady ECOFIN, to postanowienia wprowadzone przez TL mogą skutkować osłabieniem faktycznej roli Rady ECOFIN na rzecz wzmocnienia Eurogrupy.

## 2.2. Instytucjonalizacja Eurogrupy

Obecnie nieformalne spotkania Eurogrupy, czyli ministrów finansów państw należących do strefy euro, nie mają umocowania traktatowego. Eurogrupa została powołana na podstawie postanowień Rady Europejskiej w Luksemburgu z grudnia 1997 r. i stanowi forum dyskusyjne ministrów finansów. W posiedzeniach bierze ponadto udział komisarz ds. gospodarczych i walutowych oraz prezes EBC.

TL wprowadza do TFU nowy artykuł 115b, który stanowi: „Szczegóły dotyczące spotkań ministrów państw członkowskich, których walutą jest euro, są ustalone w Protokole w sprawie Eurogrupy.” Protokół stanowi, że ministrowie państw członkowskich, których walutą jest euro, zbierają się na nieformalnych spotkaniach. Ich celem jest omówienie „spraw związanych ze szczególnymi obowiązkami, jakie na nich ciążyą w związku z jedną walutą.” W spotkaniach bierze udział Komisja Europejska oraz EBC. Ministrowie wybierają przewodniczącego na okres dwóch i pół roku większością głosów. W preambule do Protokołu określono cele Eurogrupy: coraz ściślejsza koordynacja polityk gospodarczych w strefie euro oraz pogłębienie dialogu między państwami członkowskimi, których walutą jest euro. Tak określone cele wskazują na konieczność postrzegania postanowień dotyczących Eurogrupy w szerszym kontekście przepisów traktatowych dotyczących koordynacji polityki gospodarczej. Instytucjonalizacja Eurogrupy oznacza bowiem stworzenie podstaw prawnych dla rozwoju ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej w ramach strefy euro.

Pomimo braku umocowania traktatowego, nieformalne spotkania ministrów finansów państw członkowskich należących do strefy euro zyskiwały w ostatnich latach na znaczeniu. Niejednokrotnie uzgodnienia podjęte podczas nieformalnych spotkań Eurogrupy były następnie przyjmowane jako formalne decyzje przez Radę ECOFIN, również w kwestiach dotyczących wszystkich państw członkowskich UE. W trakcie wielu posiedzeń Rady ECOFIN przedstawiciele państw członkowskich należących do strefy euro nie zabierają

głosu, ograniczając się do przedstawienia ostatecznego wyniku debaty prowadzonej w ramach Eurogrupy. Taki sposób procedowania jest bez wątpienia niekorzystny dla państw członkowskich pozostających poza strefą euro, które mają utrudnione rozeznanie stanowisk poszczególnych państw członkowskich i – tym samym – ograniczoną możliwość formowania koalicji i wpływania na finalny kształt przyjmowanych rozwiązań.<sup>11</sup> Prawno-traktatowe umocowanie Eurogrupy, mimo, że ogranicza się do usankcjonowania stanu faktycznego, może pełnić funkcję katalizatora, sprzyjającego dalszemu wzrostowi znaczenia Eurogrupy, również w jej relacjach z innymi instytucjami, w tym przede wszystkim EBC. W dającej się przewidzieć przyszłości Eurogrupa będzie jednak funkcjonowała równoległe do Rady ECOFIN, tylko Rada bowiem jest formalną instytucją unijną, mającą kompetencje decyzyjne i prawodawcze. Rosnące znaczenie Eurogrupy wynikać będzie zatem nie tyle z jej umocowania instytucjonalnego, ile z jej roli, jako forum uzgadniania decyzji, następnie formalnie przyjmowanych przez ECOFIN, tym bardziej, że z szeregu decyzji dotyczących państw strefy euro i przyjmowanych formalnie przez Radę, wyłączone są państwa objęte derogacją (p. rozdział 2.1.). Nie wydaje się prawdopodobne, by status instytucjonalno-formalny Eurogrupy uległ w najbliższych latach zmianie; inne umocowanie instytucjonalne Eurogrupy wymagałoby bowiem kolejnych zmian o charakterze traktatowym. Należy pamiętać, że TL zakończył niezwykle żmudny proces negocjacji w sprawie reformy traktatowej UE i państwa członkowskie nie będą w najbliższych latach skłonne do rozpoczynania debaty w jakichkolwiek kwestiach wymagających zmian w Traktatach. Nie oznacza to, że wraz z uzgodnieniem TL zakończeniu uległa debata nt. konieczności ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich UE, w tym przede wszystkim strefy euro. Obecnie brak jest jednak zarówno woli politycznej państw członkowskich, jak i infrastruktury prawno-traktatowej dla prowadzenia ewentualnej jednolitej polityki gospodarczej w ramach strefy euro.

### *2.3. Modyfikacja procedury przyjmowania państw członkowskich do strefy euro*

Obecny artykuł 122 ustęp 2 TWE określa procedurę uchylecia derogacji dla państwa członkowskiego, które nie należy do strefy euro. TL wprowadza dodatkowy element w tej procedurze. Zgodnie z postanowieniami ustępu 2 nowego artykułu 117a, decyzja Rady o uchyleniu derogacji będzie uzależniona od otrzymania zalecenia przyjętego przez członków Rady reprezentujących państwa członkowskie, których walutą jest euro. Zalecenie będzie przyjmowane kwalifikowaną większością głosów tych członków i powinno zostać wydane w terminie sześciu miesięcy od otrzymania przez Radę wniosku Komisji Europejskiej. Należy pamiętać, że adresatem zalecenia przyjmowanego przez członków Rady reprezentujących państwa członkowskie, których walutą jest euro, jest Rada w pełnym składzie, a nie państwo członkowskie podlegające procedurze uchylecia derogacji. Treścią zalecenia będzie zatem wskazanie, czy derogacja powinna zostać uchylona czy nie; zalecenia nie należy natomiast rozumieć jako zestawu rekomendacji skierowanych do zainteresowanego państwa członkowskiego, które wskazywałyby np. na konieczność podjęcia określonych działań z zakresu polityki gospodarczej, mających na celu trwałe wypełnienie kryteriów konwergencji.

Nowa, „rozszerzona” procedura uchylecia derogacji będzie mieć zastosowanie do wszystkich państw pozostających obecnie poza strefą euro, w tym do Wielkiej Brytanii i Danii, w przypadku, gdyby te państwa zdecydowały się notyfikować Radzie swój zamiar przyjęcia euro. Po dokonaniu takiej notyfikacji przez Wielką Brytanię lub Danię, zostanie wszczęta

---

<sup>11</sup> Scott Salembier, Jakub Wtorek, „Polityczno-ekonomiczne implikacje kalendarza przyjęcia wspólnej waluty euro przez nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej”, raport demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2007, str. 24.

procedura uchylenia derogacji, przewidziana w nowym artykule 117a.<sup>12</sup> TL nie zmienia w tym względzie sytuacji prawnej Wielkiej Brytanii i Danii.

Wprowadzenie dodatkowego wymogu ma na celu wzmocnienie pozycji państw należących do strefy euro w procedurze przyjmowania przez kolejne państwa członkowskie wspólnej waluty. Negocjacje TK, do którego został wprowadzony omawiany przepis, odbywały się tuż przed rozszerzeniem UE o 10 nowych państw członkowskich. Po rozszerzeniu UE 1 maja 2004 r. większość stanowiły państwa nie należące do strefy euro - 13 na 25 państw członkowskich pozostawało poza strefą euro. Taka sytuacja miała miejsce po raz pierwszy od wprowadzenia euro w 1999 r., gdyż wcześniej państwa należące do strefy euro stanowiły zdecydowaną większość państw członkowskich UE.<sup>13</sup> Po rozszerzeniu UE w 2004 r. państwa należące do strefy mogły się zatem obawiać, że większość mogłaby przeforsować przyjęcie do strefy euro państwa nie spełniającego kryteriów poprzez uzależnienie zgody na przyjęcie innego państwa, które spełnia kryteria, od przyjęcia państwa kryteriów nie spełniającego.

Już obecnie procedura uchylenia derogacji jest złożona; wprowadzenie kolejnego etapu dodatkowo ją komplikuje, może też, w przypadku braku woli politycznej do rozszerzenia strefy euro, służyć jej wydłużeniu aż o pół roku. Należy jednak pamiętać, że ewentualne wątpliwości lub kontrowersje dotyczące wypełniania kryteriów konwergencji przez państwo zamierzające przystąpić do strefy euro znalazłyby najprawdopodobniej swój wyraz już na wcześniejszych etapach procedury uchylenia derogacji, tj. w raportach EBC i Komisji Europejskiej oraz podczas dyskusji w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej. Należy ponadto zauważyć, że choć Rada nie będzie mogła podjąć decyzji o uchyleniu derogacji bez uprzedniego uzyskania zalecenia, to nie jest ona treścią zalecenia związana i może podjąć decyzję odmienną. Niektórzy autorzy sugerują, że lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie wymogu, by decyzja o uchyleniu derogacji była podejmowana większością kwalifikowaną zarówno wszystkich państw członkowskich, jak i członków strefy euro.<sup>14</sup>

#### 2.4. Usytuowanie instytucjonalne EBC i ESBC

Usytuowanie instytucjonalne EBC wzbudza szereg kontrowersji w literaturze przedmiotu. Dyskusja w tej sprawie uległa intensyfikacji podczas negocjacji TK, a następnie TL. Ostateczny kształt zmian wprowadzonych do Traktatów przez TL wzbudził zastrzeżenia EBC, zgłaszane również formalnie.

Obecnie EBC nie figuruje wśród pięciu podstawowych instytucji Unii Europejskiej, wyszczególnionych w artykule 7 TWE. EBC poświęcono natomiast osobny artykuł 8 TWE, w którym mowa jest o ustanowieniu EBC oraz ESBC. Działają one w granicach uprawnień przyznanych im Traktatem oraz dołączonym do niego Statutem ESBC i EBC. EBC ma zatem charakter instytucji *sui generis*.

---

<sup>12</sup> Ustęp 9 „Protokołu w sprawie niektórych postanowień dotyczących Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej”, w brzmieniu po poprawkach wprowadzonych przez TL, stanowi: „Zjednoczone Królestwo może w każdej chwili notyfikować swój zamiar przyjęcia euro. (...) Rada, stanowiąc na żądanie Zjednoczonego Królestwa, na warunkach i zgodnie z procedurą ustanowioną w artykule 117a ustęp 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zdecydować czy spełnia ono konieczne warunki.”

Ustęp 2 „Protokołu w sprawie niektórych postanowień dotyczących Danii”, w brzmieniu po poprawkach wprowadzonych przez TL, stanowi natomiast: „Dla uchylenia tej derogacji, procedura określona w artykule 117a Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zostanie rozpoczęta jedynie na wniosek Danii.”

<sup>13</sup> Wraz z przystąpieniem do strefy euro Cypru i Malty 1 stycznia 2008 r. państwa należące do strefy euro odzyskały większość w UE, stanowiąc 15 z 27 państw członkowskich.

<sup>14</sup> Dominique Servais, Rodolphe Ruggeri, „The EU Constitution: its impact on Economic and Monetary Union and economic governance” w: „Legal aspects of the European System of Central Banks”, EBC 2005, str. 67.

Na etapie prac nad TK, EBC wyrażał przekonanie, że ramy stworzone przez projekt TK „nie oznaczają i nie mają powodować żadnych zmian co do istoty obecnego statusu instytucjonalnego EBC bądź ESBC”<sup>15</sup>. Art. I-30 TK, dotyczący EBC, został umieszczony w rozdziale II „Inne instytucje i organy doradcze Unii”, stanowiącym część Tytułu IV „Instytucje i organy Unii”. Jednocześnie EBC został pominięty w art. I-19 zatytułowanym „Instytucje Unii”<sup>16</sup>, stanowiącym część rozdziału I „Ramy instytucjonalne” tego samego Tytułu IV. EBC w swojej opinii zauważał, że TK z jednej strony umiejscawia EBC w Tytule IV, z drugiej zaś artykuł, w którym wymienia się instytucje Unii, nie uwzględnia EBC. EBC konstatował, że „w związku ze szczególnymi cechami instytucjonalnymi należy odróżnić EBC od <<instytucji Unii>>, co uzasadnia fakt, że art. I-19 nie wymienia EBC”. Należy jednocześnie zauważyć, że wspomniany art. I-30 TK w pierwszym zdaniu ustępu 3 stanowi, że „Europejski Bank Centralny jest instytucją”. Ponadto, w części III TK „Polityki i funkcjonowanie Unii” artykuły III-382 i III-383 dotyczące EBC znajdują się w Sekcji 1 „Instytucje”, obok postanowień dotyczących „klasycznych” instytucji UE.<sup>17</sup>

W związku z faktem, że TK nie wszedł w życie, a TL nie uchyla obecnie obowiązujących Traktatów lecz jest klasycznym traktatem rewizyjnym, wprowadzającym do nich poprawki i uzupełnienia, pojawił się problem „przełożenia” postanowień TK dotyczących usytuowania instytucjonalnego EBC, na język zmian do obowiązujących Traktatów. TL wprowadza do TUE nowy Tytuł III zatytułowany „Postanowienia o instytucjach”. Nowy art. 9 TUE w ustępie 1 wymienia wśród instytucji Unii, obok pięciu instytucji wymienionych w art. I-19 TK, również EBC i Trybunał Obrachunkowy. Jednocześnie w ust. 3 art. 9 stwierdza się, że „postanowienia dotyczące Europejskiego Banku Centralnego i Trybunału Obrachunkowego (...) znajdują się w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.” TL przewiduje zatem wyraźne wymienienie EBC obok innych instytucji unijnych w art. 9 TUE, przy jednoczesnym pozostawieniu szczegółowych postanowień dotyczących EBC w TFU.<sup>18</sup> W związku z wymienieniem EBC w art. 9 TUE, w art. 245a TFU dotyczącym EBC, który „inkorporuje” postanowienia wspomnianego wyżej art. I-30 TK, zrezygnowano ze stwierdzenia, że „Europejski Bank Centralny jest instytucją”. Artykuł 245a zachowuje jednak zasadnicze cechy EBC, w szczególności jego niezależność, w tym niezależność finansową, osobowość prawną i kompetencje w procedurze przyjmowania unijnych i krajowych aktów prawnych.<sup>19</sup>

W swojej Opinii dotyczącej otwarcia IGC przygotowującej TL<sup>20</sup>, EBC, odnosząc się do umiejscowienia artykułu dotyczącego EBC w TFU (wspomniany art. 245a), zwrócił uwagę na fakt, że TUE oraz TFU będą miały taką samą wartość prawną.<sup>21</sup> Na tej podstawie EBC

---

<sup>15</sup> *Opinion of the European Central Bank of 19 September 2003 at the request of the Council of the European Union on the draft Treaty establishing a Constitution for Europe (CON/2003/20)*, Official Journal C 229, 25/09/2003

<sup>16</sup> Artykuł ten stanowi, że ramy instytucjonalne UE obejmują: Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę Ministrów, Komisję Europejską oraz Trybunał Sprawiedliwości UE.

<sup>17</sup> Część III „Polityki i funkcjonowanie Unii”, Tytuł VI „Funkcjonowanie Unii”, Rozdział I „Postanowienia instytucjonalne”, Sekcja 1 „Instytucje”, Podsekcja 6 „Europejski Bank Centralny”

<sup>18</sup> Należy tu zauważyć, że postanowienia dotyczące pięciu instytucji UE, wymienionych w art. I-19 TK, znajdują się w kolejnych artykułach Tytułu III TUE (art. 9a-9f).

<sup>19</sup> W ustępie 5 art. 245a, który zostanie dodany, na mocy TL, do tekstu TFU, stwierdza się: „W zakresie swoich uprawnień Europejski Bank Centralny jest konsultowany w sprawie każdego projektu aktu Unii i każdego projektu regulacji na poziomie krajowym oraz może wydawać opinie.”

<sup>20</sup> *Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 5 lipca 2007 r. wydana na wniosek Rady Unii Europejskiej w sprawie otwarcia Konferencji Międzypaństwowej w celu sporządzenia projektu Traktatu zmieniającego obowiązujące Traktaty (CON/2007/20)*, Dziennik Urzędowy UE C 160, 13/07/2007

<sup>21</sup> Nowy art. 1a TFU stanowi w ustępie 2: „Niniejszy Traktat oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej są traktatami stanowiącymi podstawę Unii. Oba Traktaty, mające taką samą moc prawną, określane są mianem »Traktatów«”



przyjmuje, iż pomimo umiejscowienia artykułu dotyczącego EBC w TFU, „EBC przysługiwać będzie taki sam status prawny jak instytucjom UE, o których mowa w TUE.” Już po opublikowaniu pierwszego projektu Traktatu reformującego, Prezes EBC Jean-Claude Trichet 2 sierpnia 2007 r. wystosował list do Sekretarza Stanu ds. Europejskich Portugalii, Manuela Lobo Antunesa, reprezentującego Prezydencję portugalską, w którym zwrócił uwagę na fakt, że umocowanie traktatowe EBC jako instytucji unijnej w projekcie nowego traktatu nie jest w pełni zgodne z zapisami TK. W szczególności Prezes EBC podkreślił, że w Traktacie powinien znaleźć odzwierciedlenie szczególny charakter EBC jako instytucji UE, poprzez umieszczenie EBC w kategorii „inne instytucje”, podobnie, jak to uczyniono w TK. Do listu załączono propozycje konkretnych zmian w projekcie TL, których celem było jak najwierniejsze odzwierciedlenie przepisów TK. EBC postulował usunięcie odniesienia do EBC w ust. 1 art. 9 TUE oraz wprowadzenie do ust. 3 stwierdzenia, że innymi instytucjami Unii są EBC i Trybunał Obrachunkowy. Konsekwentnie, EBC postulował dodanie w ustępie 3 art. 245a TFU stwierdzenia, że EBC jest instytucją, co stanowiłoby odzwierciedlenie przepisów TK. Zastrzeżenia EBC nie zostały uwzględnione, co oznacza, że po wejściu w życie TL, EBC będzie wymieniony w ust. 1 art. 9 TUE jako jedna z siedmiu instytucji UE.

Analizując stanowisko EBC wyrażane podczas prac nad TK i TL, należy zatem stwierdzić, że EBC z jednej strony dążył do wyraźnego umocowania traktatowego EBC jako instytucji unijnej, z drugiej zaś opowiadał się za podkreśleniem specyficznego charakteru EBC i wykonywanych przez niego funkcji, poprzez odróżnienie go od „klasycznych” instytucji i umieszczenie w kategorii „inne instytucje”, co służyłoby również podkreśleniu niezależności władz monetarnych Unii. W literaturze dotyczącej precyzyjnego statusu EBC we wspólnotowym systemie instytucjonalnym przeważał pogląd, że EBC stanowi część wspólnotowego porządku prawnego, a niezależność EBC nie oznacza wyłączenia go spod działania prawa wspólnotowego.<sup>22</sup>

## 2.5. *Eurosystem a ESBC*

TL wprowadza do prawa pierwotnego UE pojęcie Eurosystemu. Nowy artykuł 245a TFU, odzwierciedlający postanowienia art. I-30 TK, zawiera definicję Eurosystemu i ESBC i w ustępie 1 stanowi: „Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne stanowią Europejski System Banków Centralnych (ESBC). Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne państw członkowskich, których walutą jest euro, tworzące Eurosystem, prowadzą politykę pieniężną Unii.” Termin „Eurosystem” zostanie również wprowadzony, na mocy TL, do art. 1.1 Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego. Warto przy tym zauważyć, że art. 245a TFU oraz art. 1.1 Protokołu to jedyne miejsca w prawie pierwotnym, w których pojawi się termin „Eurosystem”. W pozostałych miejscach nadal występuje określenie „ESBC” pomimo faktu, że w przypadku wielu artykułów ma ono zastosowanie do banków centralnych państw, które przyjęły euro.

W obecnie obowiązujących Traktatach termin „ESBC” należy bowiem rozumieć dwojako. Z jednej strony „ESBC” odnosi się do EBC oraz krajowych banków centralnych wszystkich państw członkowskich UE; z drugiej zaś, na mocy innych postanowień, „ESBC” odnosi się do EBC i do banków centralnych wyłącznie tych państw członkowskich UE, które przyjęły euro. Ta druga koncepcja różni się od pierwszej, gdyż obejmuje wyłączne kompetencje do formułowania i realizacji polityki pieniężnej, w tym emisję euro i całościowe nim

---

<sup>22</sup> Jean-Victor Louis, „Monetary policy and central banking in the Constitution” w: „Legal aspects of the European System of Central Banks”, EBC 2005, str. 32-33.

zarządzanie, zarządzanie oficjalnymi rezerwami walutowymi państw członkowskich, które przyjęły euro oraz wspomaganie sprawnego działania systemów płatniczych. TUE ukształtował to dwojakie rozumienie przez wprowadzenie do TWE i do Statutu ESBC i EBC artykułów, które wskazują, którą koncepcję ESBC należy stosować w odniesieniu do konkretnych postanowień Traktatu. W Opinii z 2003 r., EBC zwrócił uwagę, że takie rozwiązanie nie służy przejrzystości. Aby więc rozróżnić drugą koncepcję „ESBC”, Rada Prezesów EBC przyjęła i od 1998 r. stosuje w swoich publicznych komunikatach termin „Eurosystem”. W tej samej Opinii EBC zauważał, że wprowadzenie terminu „Eurosystem” będzie wymagać zapisu ogólnego wskazującego na to, że „ESBC” należy rozumieć jako „Eurosystem” w przypadku tych postanowień traktatowych, które dotyczą zadań lub funkcji odnoszących się do euro lub do państw członkowskich, które przyjęły euro. TL nie wprowadza jednak takiego postanowienia; nowy artykuł 116a, ustęp 3 stanowi natomiast, że „państwa członkowskie objęte derogacją i ich krajowe banki centralne są wyłączone z praw i obowiązków w ramach ESBC, zgodnie z rozdziałem IX Statutu ESBC i EBC.” W art. 42.1, który znajduje się we wskazanym tu rozdziale IX Statutu, zatytułowanym „Postanowienia przejściowe oraz inne postanowienia dotyczące ESBC”, wskazano na te artykuły Statutu, które nie przyznają praw ani nie nakładają zobowiązań na państwa członkowskie objęte derogacją. Pomimo wprowadzenia terminu „Eurosystem” do TFU, nie zdecydowano się zatem na kompleksowy przegląd postanowień Statutu ESBC i EBC i zastąpienie w odpowiednich artykułach terminu „ESBC” terminem „Eurosystem”. Powodem były kontrowersje polityczne związane z różnicą poglądów co do tego, które z dziedzin należą do kompetencji Eurosystemu, a które do kompetencji ESBC.

Oczywiście nazwy „ESBC” i „Eurosystem” stałyby się tożsame, gdyby wszystkie państwa UE przystąpiły do strefy euro. Ze względu na fakt, że nie nastąpi to w dającej się przewidzieć przyszłości, wprowadzenie terminu „Eurosystem” do prawa pierwotnego UE należy ocenić jako krok w dobrym kierunku. Zwiększeniu przejrzystości i czytelności przepisów traktatowych służyłoby niewątpliwie przyjęcie proponowanego przez EBC rozwiązania, polegającego na wyraźnym stwierdzeniu, że „ESBC” należy rozumieć jako „Eurosystem” w przypadku tych postanowień traktatowych, które dotyczą zadań lub funkcji odnoszących się do euro lub do państw członkowskich, które przyjęły euro.

## 2.6. Mianowanie członków Zarządu Europejskiego Banku Centralnego

Obecnie prezes, wiceprezes i pozostali członkowie Zarządu EBC są mianowani za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich na szczeblu szefów państw lub rządów, na zalecenie Rady i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz z Radą Prezesów EBC (art. 112 ust. 2 lit. b.) TWE). TL wprowadza istotną zmianę tej procedury: członkowie Zarządu mianowani będą nie za wspólnym porozumieniem rządów lecz przez Radę Europejską stanowiącą większością kwalifikowaną (art. 245b TFU). Oznacza to, po pierwsze, zastąpienie wymogu jednomyślności wymogiem osiągnięcia większości kwalifikowanej i, po drugie, „uwspólnotowanie” procedury poprzez zastąpienie procedury międzyrządowej (wspólne porozumienie rządów państw członkowskich) unijną procedurą decyzyjną (decyzja Rady Europejskiej).

Wprowadzenie głosowania większościowego należy ocenić pozytywnie; zmiana powinna usprawnić proces powoływania członków Zarządu EBC, ułatwiając osiągnięcie porozumienia politycznego. Jak dowodzi praktyka podejmowania decyzji w ramach UE, sama możliwość głosowania większościowego pełni bowiem funkcję katalizatora, ułatwiającego wypracowanie konsensusu akceptowalnego dla wszystkich uczestników procesu decyzyjnego.

Głosowanie większościowe zmniejsza ryzyko blokowania decyzji ws. mianowania członków Zarządu EBC przez jedno lub kilka państw w celu uzyskania koncesji w innych obszarach.

Należy pamiętać, że, na mocy obecnie obowiązujących przepisów traktatowych, z procedury mianowania członków Zarządu EBC wyłączone są państwa objęte derogacją (nie należące do strefy euro). TL nie wprowadza w tym względzie zmiany.

## 2.7. Polityka pieniężna

TL wprowadza do TFU nowy tytuł dotyczący kategorii i dziedziny kompetencji Unii. Wśród dziedzin, w których Unia Europejska ma wyłączne kompetencje wymieniono *explicite* politykę pieniężną w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro. Niezmienione pozostają zapisy ustępu 2 artykułu 105 TWE określającego podstawowe zadania ESBC, wśród których jest formułowanie i realizacja polityki pieniężnej Wspólnoty.<sup>23</sup> EBC w swojej opinii dotyczącej projektu TK<sup>24</sup> podkreślił, że terminu „polityka pieniężna” nie należy rozumieć w wąskim i technicznym znaczeniu, jako dotyczący wyłącznie podstawowych zadań ESBC lecz jako obejmujący wszystkie wyłączne kompetencje odnoszące się do euro zgodnie z zapisami odpowiednich postanowień traktatowych.

Ten sam artykuł 105 TWE przewiduje w ustępie 6 możliwość powierzenia EBC szczególnych zadań dotyczących polityk w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi, z wyjątkiem instytucji ubezpieczeniowych. Postanowienie to zostało wprowadzone do TWE już w 1992 r. na mocy TUE.<sup>25</sup> TL wprowadza jedynie niewielkie zmiany w procedurze powierzenia EBC przez Radę owych szczególnych zadań. Zachowując wymóg jednomyślności w Radzie, przewiduje obowiązek konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz EBC, podczas gdy obecnie wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego. Projekt TK, opracowany przez Konwent Europejski, przewidywał głosowanie większościowe w Radzie, jednak podczas prac konferencji międzyrządowej, w ramach której negocjowany był ostateczny tekst TK, przywrócono, na wniosek prezydencji włoskiej, wymóg jednomyślności. Świadczy to o tym, że możliwość powierzenia EBC zadań w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego jest kwestią wrażliwą dla państw członkowskich.

## 2.8. Zmiany o charakterze horyzontalnym i technicznym

Rezygnacja z charakteru konstytucyjnego nowego Traktatu, przesądzona w mandacie IGC, oznaczała m.in. rezygnację z postanowień odnoszących się do ustanowienia symboli Unii, tj. flagi, hymnu i dewizy (motta) Unii, zawartych w art. I-8 TK. Artykuł ten stanowił również, że walutą Unii jest euro. Na mocy TL w nowym artykule 2 TUE, dotyczącym celów Unii, znajdzie się ustęp, w którym stwierdza się, że „Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro”.

Warto zauważyć, że w obecnie obowiązujących Traktatach brak jest odniesienia do waluty euro jako wspólnej waluty Unii Europejskiej. W tekstach Traktatów wciąż funkcjonuje nazwa ECU. Nazwa własna „euro” pojawia się jedynie w dwóch protokołach dołączonych do TWE:

---

<sup>23</sup> W polskiej wersji językowej TWE mowa jest o „definiowaniu i urzeczywistnianiu polityki pieniężnej Wspólnoty.”

<sup>24</sup> *Opinion of the European Central Bank of 19 September 2003...*, op.cit.

<sup>25</sup> Traktat o Unii Europejskiej został podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r. i wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Zawierał m.in. szereg modyfikacji tekstu TWE.

w Protokole w sprawie statutu Europejskiego Banku Inwestycyjnego<sup>26</sup> oraz w Protokole w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego<sup>27</sup>. W obydwu przypadkach nazwa „euro” została wprowadzona w drodze specjalnych procedur, określonych w przepisach szczegółowych, a nie w drodze „zwykłej” procedury zmian traktatowych. W traktatach rewizyjnych przyjętych już po rozpoczęciu trzeciego etapu UGW, a więc w Traktacie z Nicei czy traktatach akcesyjnych z 2003 i 2005 r., nie zdecydowano się na kompleksowe rozwiązanie polegające na zastąpieniu słowa „ECU” słowem „euro”. TL w sposób kompleksowy porządkuje kilka kwestii związanych z nazewnictwem w obszarze UGW. W tzw. części horyzontalnej TL, a więc dotyczącej całego tekstu TWE, postanowiono:

- zastąpić wyraz „ECU” wyrazem „euro”, co oznacza, że prawo pierwotne UE będzie zgodne z prawem wtórnym i praktyką;
- sformułowanie „państwa członkowskie nieobjęte derogacją” zastąpić wyrażeniem „państwa członkowskie, których walutą jest euro”;
- zrezygnować ze skrótu „EBC”, zastępując go pełną nazwą „Europejski Bank Centralny”<sup>28</sup>;
- doprecyzować nazwę „Statut ESBC”, zastępując ją pełną nazwą „Statut ESBC i EBC”.

Ujednolicono również nazwę mechanizmu stabilizowania kursów walutowych (tzw. ERM II) poprzez wprowadzenie nazwy „mechanizm kursów wymiany walut”. Ponadto zmieniono brzmienie tzw. kursowego kryterium zbieżności zastępując zakaz dewaluacji w stosunku do waluty innego państwa członkowskiego zakazem dewaluacji w stosunku do euro (art. 121 ustęp 1 akapit pierwszy tiret trzecie TWE oraz art. 3 Protokołu (nr 13) w sprawie kryteriów konwergencji). Zmiana ma charakter techniczny i wynika z faktu, że po utworzeniu strefy euro zmienił się punkt odniesienia dla zakazu dewaluacji. W kolejnych raportach o konwergencji, EBC konsekwentnie wyraźnie stwierdza, że „w odniesieniu do stabilności kursu walutowego EBC sprawdza, czy dany kraj uczestniczył w mechanizmie ERM II (...) przez okres co najmniej dwóch lat przed analizą stopnia konwergencji bez poważnych napięć<sup>29</sup>, w szczególności bez dewaluacji w stosunku do euro.” Zmiana wprowadzona przez TL nie ma zatem znaczących implikacji praktycznych.

---

<sup>26</sup> Artykuł 4, ustęp 1 Statutu EBI, dotyczący udziałów państw członkowskich w kapitale EBI, w akapicie drugim stanowi: „Jednostką rozliczeniową jest euro ustanowione jako wspólna waluta państw członkowskich uczestniczących w trzecim etapie unii gospodarczo-walutowej.” Wprowadzenie nazwy „euro” do Statutu EBI odbyło się w drodze jednomyślnej decyzji Rady Gubernatorów EBI podjętej 5 czerwca 1998 r., która weszła w życie wraz z rozpoczęciem trzeciego etapu UGW 1 stycznia 1999 r. Zmiany w Statucie EBI, co do zasady, mogą być dokonywane bądź w trybie art. 48 TUE, który określa procedurę zmian traktatowych (co wymaga zwołania konferencji międzyrządowej i ratyfikacji jej wyników przez wszystkie państwa członkowskie) bądź w trybie artykułu 266 TWE, który stanowi, że niektóre artykuły Statutu mogą być zmienione, po wypełnieniu określonych warunków, w drodze jednomyślnej decyzji Rady Unii Europejskiej. Jednakże w niektórych, ściśle określonych przypadkach, takich jak definicja jednostki rozliczeniowej, zmiany do Statutu mogą być wprowadzone w drodze decyzji Rady Gubernatorów EBI. Na mocy TL definicja jednostki rozliczeniowej zostanie usunięta ze Statutu EBI.

<sup>27</sup> W artykule 10 ustęp 2 mowa jest o państwach członkowskich „które przyjęły euro”. Artykuł dotyczy systemu rotacji podczas głosowania w Radzie Prezesów EBC i został wprowadzony na mocy decyzji Rady zebranej w składzie szefów państw lub rządów z dnia 21 marca 2003 r. Decyzja wymagała ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie.

<sup>28</sup> Ta zmiana nie dotyczy Protokołów dołączonych do Traktatów, w tym w szczególności Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

<sup>29</sup> W raportach o konwergencji EBC zagadnienie braku „poważnych napięć” jest rozpatrywane poprzez (a) badanie stopnia odchylenia kursów walutowych od kursów centralnych w ERM II wobec euro, (b) zastosowanie wskaźników takich jak zmienność kursu walutowego względem euro oraz jej trend, jak również różnice

Ponadto, na mocy TL uchylone zostaną dwa protokoły dotyczące UGW:

- Protokół w sprawie Statutu Europejskiego Instytutu Walutowego (1992);
- Protokół w sprawie przejścia do trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej (1992).

Jeśli chodzi o uchylenie Protokołu w sprawie Statutu EIW, to EBC w swojej Opinii<sup>30</sup> zwrócił uwagę na fakt, iż niektóre z funkcji wykonywanych na podstawie postanowień tego protokołu znajdują nadal zastosowanie w odniesieniu do państw członkowskich z derogacją.<sup>31</sup> W związku z powyższym, EBC zwrócił uwagę na konieczność wprowadzenia zmian w art. 117 ust. 2 TWE, dzięki czemu odpowiednie funkcje będą mogły być w dalszym ciągu wykonywane przez EBC. TL wprowadza odpowiednie dostosowanie poprzez wyraźne stwierdzenie, że tak długo, jak istnieją państwa członkowskie objęte derogacją, EBC w odniesieniu do tych państw członkowskich wykonuje funkcje wcześniej wykonywane przez EIW.

### 3. Wnioski

TL nie wprowadza fundamentalnych zmian do architektury instytucjonalnej UGW, choć niektóre modyfikacje mogą mieć istotne implikacje dla państw pozostających poza strefą euro. Postanowienia w zakresie funkcjonowania UGW – podobnie jak szereg postanowień dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego – zostały, co do zasady, przeniesione do TL z TK w niezmienionej formie.

Obecna architektura prawno-instytucjonalna UGW jest dość skomplikowana, co wynika w znacznej mierze z faktu, że nie wszystkie państwa członkowskie należą do strefy euro. Sytuację dodatkowo komplikuje szczególny status Danii i Wielkiej Brytanii. TL wprowadza szereg zmian, mających na celu uporządkowanie i zwiększenie przejrzystości przepisów traktatowych (również w zakresie stosowanej terminologii) oraz uchyla szereg przepisów martwych i nieaktualnych, np. związanych z etapami tworzenia UGW. Immanentną cechą wielu postanowień TWE w obszarze UGW jest ich przejściowy charakter, co wynikało z założenia autorów Traktatu że docelowo wszystkie państwa członkowskie należeć będą do strefy euro<sup>32</sup>. W tym sensie postanowień traktatowych w obszarze UGW nie można uznać za docelowe. Należy jednak pamiętać, że TL zakończył niezwykle żmudny proces negocjacji w sprawie reformy traktatowej UE i państwa członkowskie nie będą w najbliższych latach skłonne do rozpoczynania debaty w jakichkolwiek kwestiach wymagających zmian w Traktatach.

Istniejące rozwiązania traktatowe zapewniają ramy dla ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych – wydaje się, że ewentualny deficyt działań w tej dziedzinie wynikał będzie nie tyle z niedostatecznej infrastruktury instytucjonalnej, ile z braku woli politycznej państw członkowskich. Pozycja Eurogrupy w systemie instytucjonalnym UE po wejściu w życie TL ulegnie niewątpliwemu wzmocnieniu. Instytucjonalizacja Eurogrupy, zwłaszcza postrzegana w szerszym kontekście wzmocnienia przepisów traktatowych dotyczących koordynacji

---

krótkoterminowych stóp procentowych w stosunku do strefy euro i ich zmiany oraz (c) badanie roli, jaką odegrały interwencje na rynku walutowym.

<sup>30</sup> *Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 5 lipca 2007 r.*, op.cit.

<sup>31</sup> Zgodnie z art. 44 oraz 47 ust. 1 Statutu ESBC takie funkcje są obecnie wykonywane przez Radę Ogólną EBC.

<sup>32</sup> Rozdział IV Tytułu VII TWE „Polityka gospodarcza i pieniężna”, dotyczący państw członkowskich objętych derogacją, zatytułowany jest „Postanowienia przejściowe” (po wejściu w życie TL będzie to Rozdział V Tytułu VIII)

polityki gospodarczej, oznacza stworzenie podstaw prawnych dla rozwoju ściślejszej współpracy w ramach strefy euro. Zwiększenie kompetencji decyzyjnych członków Rady pochodzących z państw unii walutowej oznacza bowiem nie tylko potencjalne usprawnienie mechanizmów decyzyjnych strefy euro ale i jej postępującą autonomizację w procesie koordynacji polityk gospodarczych, w tym budżetowych.

Postanowienia wprowadzone przez TL mogą skutkować osłabieniem faktycznej roli Rady ECOFIN na rzecz wzmocnienia Eurogrupy. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo intensyfikacji praktyki polegającej na uzgadnianiu wielu decyzji w obszarze szeroko rozumianej polityki gospodarczej – również tych dotyczących wszystkich państw członkowskich - na forum Eurogrupy (czyli bez udziału państw pozostających poza strefą euro), a następnie formalnej ich akceptacji przez Radę ECOFIN. Konsekwencją takiej praktyki byłoby ryzyko marginalizacji państw pozostających przez dłuższy okres poza unią walutową w procesie kształtowania polityki gospodarczej UE jako całości. Taki sposób procedowania oznacza bowiem dla tych państw mniejszą przejrzystość procesu decyzyjnego, ograniczony dostęp do informacji oraz zmniejszoną zdolność do rozpoznawania stanowisk poszczególnych państw i tworzenia koalicji. W rezultacie, mimo formalnego zachowania kompetencji decyzyjnych Rady ECOFIN, możliwości oddziaływania przez państwa spoza strefy euro na proces wypracowywania i przyjmowania decyzji mogą ulec zmniejszeniu. Zakres potencjalnej marginalizacji państw spoza strefy euro może być większy i wykraczać poza sprawy gospodarcze, obejmując szeroko rozumiany proces decyzyjny. W tym kontekście symptomatyczna była dyskusja dotycząca obsady funkcji przewodniczącego Komisji Europejskiej w 2004 r., kiedy to formułowano postulaty, że kandydat powinien pochodzić z państwa strefy euro.

Wprowadzenie dodatkowego etapu do procedury uchylania derogacji (rozszerzenia strefy euro) może, w przypadku braku woli politycznej do rozszerzenia strefy euro, służyć jej wydłużeniu i w konsekwencji uniemożliwić przystąpienie nowego państwa do strefy euro w założonym wcześniej terminie.

Jeśli chodzi o ramy formalno-prawne prowadzenia polityki pieniężnej oraz status EBC i ESBC, to TL nie wprowadza poważnych zmian co do istoty odpowiednich postanowień traktatowych. Zadania, mandat, status i przepisy prawne regulujące działania EBC oraz ESBC pozostają w zasadzie bez zmian. Na obecnym etapie trudno jednak przewidzieć wszystkie potencjalne konsekwencje zmiany usytuowania instytucjonalnego EBC poprzez jego umocowanie traktatowe jako jednej z siedmiu instytucji unijnych.

## **Bibliografia:**

1. Biuletyny Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych nr 35, 7 sierpnia 2007 r. oraz nr 46, 2 października 2007 r.
2. Dokumenty przygotowawcze oraz oficjalne dokumenty konferencji międzyrządowej dostępne na stronie internetowej Rady UE (<http://www.consilium.europa.eu/>)
3. Lindner I., Schmidt P., „The Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe – Institutional Aspects of monetary Union”, w: Monetary Policy & the Economy. Quarterly Review of Economic Policy, Q3/04, Oesterreichische Nationalbank, 2004.
4. Louis J.-V., „Monetary policy and central banking in the Constitution” w: „Legal aspects of the European System of Central Banks”, EBC 2005
5. Materiały z konferencji ekspertów „Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski” pod redakcją prof. Jana Barcza, zorganizowanej przez Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Centrum Strategii Europejskiej demosEUROPA, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Katedrę Prawa Europejskiego SGH oraz Katedrę Prawa Międzynarodowego Prawa UE WSPiZ im. L. Koźmińskiego, 11 lipca 2007 r.
6. Materiały Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej dostępne na stronie internetowej: [http://www.ukie.gov.pl/www/traktat\\_new.nsf/main?open](http://www.ukie.gov.pl/www/traktat_new.nsf/main?open)
7. *Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 5 lipca 2007 r. wydana na wniosek Rady Unii Europejskiej w sprawie otwarcia Konferencji Międzyrządowej w celu sporządzenia projektu Traktatu zmieniającego obowiązujące Traktaty (CON/2007/20)*, Dziennik Urzędowy UE C 160, 13/07/2007
8. *Opinion of the European Central Bank of 19 September 2003 at the request of the Council of the European Union on the draft Treaty establishing a Constitution for Europe (CON/2003/20)*, Official Journal C 229, 25/09/2003
9. Rada Europejska w Brukseli, 21-22 czerwca 2007 r. Konkluzje prezydencji (11177/1/07 REV 1)
10. Salembier S., Wtorek J., „Polityczno-ekonomiczne implikacje kalendarza przyjęcia wspólnej waluty euro przez nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej”, raport demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2007
11. Servais D., Ruggeri R., „The EU Constitution: its impact on Economic and Monetary Union and economic governance” w: „Legal aspects of the European System of Central Banks”, EBC 2005
12. „The institutional setting for Economic and Monetary Union – Treaty foundations and practical conduct of Policy”, ECB Monthly Bulletin, luty 2003
13. *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólną Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dziennik Urzędowy C 306 z 17 grudnia 2007 r.
14. Walter N., Becker W., „Treaty reform: Consequences for monetary Policy”, Deutsche Bank Research, EU Monitor 50, 10 October 2007

15. Zilioli Ch., Selmayr M., „Recent developments in the law of the European Central Bank”, Yearbook of European Law, 2006