



## DOKOŃCZENIE BUDOWY EUROPEJSKIEJ UNII GOSPODARCZEJ I

Wkład Komisji w Agendę przywódców

#FutureofEurope #EURoad2Sibiu

### ROLA „KLAUZULI ELASTYCZNOŚCI” – ARTYKUŁ 352

Tak zwana „klauzula elastyczności” (zob. ramka 1) przewidziana w art. 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>1</sup> odegrała niezwykle ważną rolę w historii unii gospodarczej i walutowej.

#### Unia gospodarcza i walutowa: Krótka historia podstaw prawnych

1957	▶ Signing of the Rome Treaties, establishing a European Economic Community based on a Single Market	1988	▶ Heads of State or Government set up a committee to study Economic and Monetary Union under the chairmanship of the President of the European Commission, Jacques Delors
1969	▶ Heads of State or Government define the Economic and Monetary Union as an objective of European integration	1989	▶ The Delors Report on the Economic and Monetary Union proposes to strengthen the introduction of Economic and Monetary Union in three stages
1970	▶ Werner Group – a working group chaired by the Prime Minister of Luxembourg Pierre Werner – submits its final report envisaging the achievement of full Economic and Monetary Union in ten years, through progressive steps	1990	▶ Heads of State or Government decide to launch first stage of Economic and Monetary Union with full liberalisation of capital movements by 1 July 1990
1971	▶ The (then six) Member States approve the gradual introduction of the Economic and Monetary Union, including narrower margins of currency fluctuation	1992	▶ Maastricht Treaty provides for the gradual introduction of the Euro as the single currency of the Member States and the implementation of a common monetary policy through the European Central Bank
1972	▶ Creation of the 'snake in the tunnel' mechanism by the six Member States: a mechanism to manage the floating of currencies against the dollar	1999	▶ Launching of the Euro and transfer of exclusive competence over monetary policy to the European Central Bank
1979	▶ Creation of the European Monetary System based on the concept of fixed, but adjustable exchange rates against the European Currency Unit	2002	▶ The Euro comes into circulation

Ewolucja historii podstaw prawnych unii gospodarczej i walutowej nieodłącznie wiąże się ze stosowaniem art. 352 TFUE (tabela 1).

Zarządzanie pierwszymi instrumentami wsparcia bilansu płatniczego, ustanowienie Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej, wprowadzenie europejskiej jednostki walutowej – wszystko to opierało się na „klauzuli elastyczności”<sup>2</sup>.

Mimo że historia Europejskiego Mechanizmu Stabilności wywodzi się z umowy międzynarodowej między członkami strefy euro, jego powstanie jest powiązane z art. 352 TFUE.

Stało się to szczególnie widoczne, gdy Trybunał Sprawiedliwości orzekł o zgodności Europejskiego Mechanizmu Stabilności z prawem w słynnym wyroku w sprawie Pringle. Trybunał uznał w nim, że art. 352 TFUE może zapewnić UE niezbędne uprawnienia do ustanowienia stałego mechanizmu, pozwalającego na wsparcie finansowe dla członków strefy euro znajdujących się w trudnej sytuacji – mimo że stosowanie klauzuli elastyczności zamiast umowy międzynarodowej między państwami członkowskimi nie zostało przez Trybunał uznane za obowiązkowe<sup>3</sup>.

Niemniej jednak obecny art. 352 TFUE został już wykorzystany do stworzenia instrumentu wsparcia bilansu płatniczego – instrumentu pożyczkowego ustanowionego

## RAMKA 1: CO TO JEST „KLAUZULA ELASTYCZNOŚCI”?

Twórcy traktatów włączyli do nich klauzulę elastyczności, ponieważ zdawali sobie sprawę, że w przepisach nie da się przewidzieć wszystkich sytuacji, które mogą zaistnieć w procesie integracji. Klauzula ta pozwala UE działać w obszarach, w których w Traktatach nie zostały jej wyraźnie przyznane kompetencje, choć są one niezbędne do osiągnięcia celów wyznaczonych w Traktatach. Stanowi więc sposób na przystosowanie się do nowych wyzwań.

Poprzednia klauzula elastyczności – zawarta w dawnym art. 235 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Traktat EWG) oraz w dawnym art. 308 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Traktat

WE) – została zachowana w traktacie lizbońskim, w art. 352 TFUE, mimo poszerzenia kompetencji UE.

Jej zastosowanie wymaga jednomyślności w Radzie, a od reformy lizbońskiej – także zgody Parlamentu Europejskiego. Komisja jest zobowiązana zwrócić uwagę parlamentów narodowych na wykorzystanie tej podstawy prawnej. Procedura przeglądu ex ante pod kątem zgodności z zasadą pomocniczości ma zastosowanie do wszystkich wniosków prawodawczych.

Stosowanie tej klauzuli było szczególnie widoczne w historii Europejskiego Systemu Walutowego.

w celu wspierania państw członkowskich zmagających się z problemami w zakresie bilansu płatniczego. To wykorzystanie art. 352 TFUE w kontekście pierwszych kroków stawianych w kierunku unii gospodarczej i walutowej wskazuje, że istniała już powszechna zgoda co do tego, że art. 352 TFUE można wykorzystać w celu ustanowienia innych podobnych instrumentów.

Podobne rozumowanie można więc zastosować przy realizacji kolejnego logicznego etapu unii gospodarczej i walutowej: utworzenie Europejskiego Funduszu Walutowego w ramach traktatowych przez transpozycję istniejącego Europejskiego Mechanizmu Stabilności do prawa UE.

Włączenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności w unijne ramy można zatem dokonać za pośrednictwem rozporządzenia w oparciu o art. 352 TFUE. Aby zapewnić płynną kontynuację działań, państwa członkowskie uzgodniłyby włączenie kapitału Europejskiego Mechanizmu Stabilności do Europejskiego Funduszu Walutowego w drodze indywidualnych zobowiązań lub uproszczonego

wielostronnego aktu. Skorzystanie z art. 352 TFUE wymaga jednak spełnienia kilku warunków.

Jak już ustalił Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Pringle<sup>4</sup>, nie istnieje żadna konkretna traktatowa podstawa prawna utworzenia mechanizmu takiego jak Europejski Mechanizm Stabilności. Ponadto Trybunał ustalił, że Europejski Mechanizm Stabilności należy do dziedziny polityki gospodarczej<sup>5</sup>. W związku z tym, że zgodnie z art. 3 ust. 4 TUE jest to jeden z celów Unii Europejskiej, stworzenie Europejskiego Funduszu Walutowego w oparciu o Europejski Mechanizm Stabilności mieści się w ramach dziedzin polityki określonych w Traktatach. Konieczność istnienia takiego organu jak Europejski Mechanizm Stabilności opiera się na faktach i jest potwierdzona postanowieniami art. 136 ust. 3 TFUE, a także drugiego motywu Porozumienia ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności, w których określa się obecny Europejski Mechanizm Stabilności jako „mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to **niezbędne** do ochrony stabilności strefy euro jako całości”.

## BOX 2: WHAT ARTICLE 352 TFEU SAYS

1. Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktaty nie przewidziały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy. Jeżeli przepisy te są przyjmowane przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, stanowi ona również jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.
2. W ramach procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości określonej w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej Komisja zwraca uwagę parlamentów narodowych na wnioski, których podstawą jest ten artykuł.
3. Środki, których podstawą jest ten artykuł, nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, jeżeli Traktaty wykluczają taką harmonizację.

Rozporządzenie oparte na art. 352 TFUE nie stanowi obejścia procedury przeglądu Traktatów. Wprowadzenie Europejskiego Mechanizmu Stabilności do prawa UE, znajdujące poparcie w postanowieniach art. 136 ust. 3 TFUE, nie poszerza zakresu kompetencji UE, natomiast wypełnia lukę w jej szczegółowych uprawnieniach bez poszerzania jej celów, funkcji i działań.

Procedura art. 352 TFUE wymaga wniosku Komisji, który zostanie rozpatrzony w trybie specjalnej procedury ustawodawczej: w drodze jednomyślnej decyzji Rady (wszystkich państw członkowskich – co do zasady również tych, których walutą nie jest euro) i za zgodą Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z art. 352 ust. 2 TFUE Komisja byłaby również zobowiązana do zwrócenia uwagi parlamentów narodowych na taki wniosek, a także miałyby zastosowanie procedura kontroli stosowania zasady pomocniczości (protokół nr 2 do Traktatów).

### RAMKA 3: ART. 352 TFUE A ZMIANY TRAKTATÓW

Trybunał Sprawiedliwości jasno stwierdził, że art. 352 TFUE, „stanowiąc integralną część systemu instytucjonalnego opartego na zasadzie przyznania kompetencji, nie może służyć jako podstawa rozszerzenia zakresu kompetencji [Unii] poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień Traktatów, w szczególności poza postanowienia określające zadania i działania [Unii]. Artykuł [352 TFUE] nie może być w żadnym przypadku wykorzystywany jako podstawa przyjęcia przepisów, które w istocie skutkowałyby zmianą Traktatów z pominięciem przewidzianej w nich w tym celu procedury”<sup>6</sup>. Orzeczenie to przypomniano w deklaracji nr 42 dołączanej do Traktatów.

W przeciwieństwie do zmiany Porozumienia ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności lub zmiany Traktatów zastosowanie art. 352 TFUE nie wymaga ratyfikacji przez wszystkie parlamenty narodowe. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z konstytucjami niektórych państw członkowskich<sup>7</sup> do głosowania za projektem w Radzie przez przedstawiciela państwa wymagana jest wcześniejsza zgoda parlamentu. W tym względzie, w przypadku tych państw członkowskich, krajowe kroki niezbędne do zmiany Porozumienia ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności mogą być równie wymagające, jak te narzucone przy stosowaniu art. 352 TFUE. W przypadku pozostałych ratyfikacja krajowa nie jest wymagana.

### RAMKA 4: ROLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W PROCEDURZE ART. 352 TFUE

W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony niemiecki trybunał konstytucyjny postanowił, że do wyrażenia zgody na przyjęcie aktu na podstawie art. 352 TFUE przez przedstawiciela Niemiec w Radzie niezbędna jest formalna zgoda Bundestagu i Bundesratu<sup>8</sup>. Podobnie byłoby w przypadku Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z brytyjskim aktem o unii Europejskiej z 2011 r.

W polskiej ustawie o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem w UE także przewidziano szczegółowe gwarancje w odniesieniu do art. 352 TFUE, do których Trybunał Konstytucyjny RP odniósł się w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony<sup>9</sup>.

Tymczasem według interpretacji trybunałów konstytucyjnych Czech i Francji klauzula elastyczności jest objęta pierwotnym instrumentem ratyfikacyjnym<sup>10</sup>. W innych państwach członkowskich, na przykład w Danii, Szwecji, Finlandii, Austrii czy Hiszpanii, obowiązują przepisy – natury ogólnej, a nie konkretnie dotyczące art. 352 TFUE –

które umożliwiają ich parlamentom zażądania od ministrów omówienia stanowiska przed posiedzeniem Rady.<sup>11</sup>

- 
1. Poprzednie odpowiedniki art. 352 TFUE można znaleźć w art. 235 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotą Gospodarczą (Traktat EWG) oraz w art. 308 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Traktat WE).
  2. W rzeczywistości orzeczenie dotyczyło poprzednika art. 352 TFUE, czyli art. 235 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotą Gospodarczą.
  3. Sprawa C-370/12 Pringle, EU:C:2012:756, pkt 67.
  4. Ibidem, pkt 64.
  5. Ibidem, pkt 60.
  6. Opinia 2/94 z dnia 28 marca 1996 r., EU:C:1996:140, pkt 30.
  7. Tak wygląda sytuacja w Niemczech. Zob. wyrok niemieckiego trybunału konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony, DE:BVerfG:2009:es2009 0630.2bve000208, pkt 417: „Stosowanie klauzuli elastyczności, przewidzianej w art. 352 TFUE, wymaga każdorazowo ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 zdanie 2 ustawy zasadniczej”. Postanowienie to skodyfikowano w art. 8 *Integrationsverantwortungsgesetz* (ustawy o odpowiedzialności za integrację) z dnia 22 września 2009 r. W takich przypadkach niemiecka konstytucja wymaga większości dwóch trzecich głosów, zarówno w Bundestagu, jak i Bundesradzie.
  8. Zob. wyrok niemieckiego trybunału konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony, DE:BVerfG:2009:es2009 es20090630.2bve000208, pkt 417: „Stosowanie klauzuli elastyczności, przewidzianej w art. 352 TFUE, wymaga każdorazowo ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 zdanie 2 ustawy zasadniczej”. Postanowienie to skodyfikowano w art. 8 *Integrationsverantwortungsgesetz* (ustawy o odpowiedzialności za integrację) z dnia 22 września 2009 r.
  9. Zgodnie z przepisami art. 7 i 11 polskiej ustawy o współpracy Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi projekty aktów przed przyjęciem stanowiska. Istnieje też obowiązek konsultacji z organem właściwym na podstawie regulaminu Sejmu i Senatu. Zob. wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. – Sygn. akt K 32/09, dostępny na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego (<http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/4867-traktat-z-lizbony/>).
  10. P. Kiiver, „German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures”, (2009) 10 *German Law Journal*, 1287–1296, s. 1296.
  11. Ibidem, s. 1295. Art. 8 hiszpańskiej ustawy 8/1994 z dnia 19 maja regulującej działalność komitetu mieszanego ds. Unii Europejskiej, dodany artykułem 2 ustawy 38/2010 z dnia 20 grudnia.

TABELA 1: ART. 352 TFUE A WAŻNE ETAPY W HISTORII UGW

Ważne etapy	Podstawa prawna
<p>1971 Rada przyjęła decyzję 71/142/EWG, którą uruchomiła możliwość wzajemnej pomocy w formie dwustronnych pożyczek na sytuacje kryzysowe dotyczące bilansu płatniczego.</p>	<p>Dawny art. 108 Traktatu EWG (obecnie art. 142 TFUE)</p>
<p>1973 Rozporządzeniem Rady (WE) nr 907/73 ustanowiono <b>Europejski Fundusz Współpracy Walutowej</b>, mający wspierać funkcjonowanie mechanizmu „węża walutowego”. Państwa członkowskie zaczęły wносить rezerwy w celu zapewnienia puli środków na stabilizację kursów wymiany walut i sfinansowanie pomocy dla bilansów płatniczych. Wartość jednostki rozliczeniowej określono na podstawie wartości pewnej wagi czystego złota. Działalność Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej zakończono w 1999, wraz z wprowadzeniem euro.</p>	<p>Dawny art. 235 Traktatu EWG (obecnie art. 352 TFUE)</p>
<p>1975 Kryzys naftowy w 1973 r. i trudności związane z bilansem płatniczym w szeregu państw członkowskich sprawiły, że wolumen kredytów stał się niewystarczający, a procedura pomocy dwustronnej trwała zbyt długo, by mogła stanowić skuteczny środek zaradczy w sytuacjach kryzysowych. Rada przyjęła w związku z tym rozporządzenie <b>(EWG) nr 397/75 dotyczące pożyczek wspólnotowych</b>, wykorzystując do tego klauzulę elastyczności. Na jego podstawie Wspólnota została upoważniona do pozyskania środków w wysokości do 3 mld dolarów od państw trzecich, banków lub bezpośrednio na rynkach kapitałowych przez emisję instrumentów dłużnych na co najmniej pięć lat i do udostępnienia tych środków państwom członkowskim. Rola Wspólnoty w tym przypadku ograniczała się do zorganizowania środków i prowadzenia negocjacji, a zagwarantowanie spłaty należało nadal do obowiązków państw członkowskich, a nie budżetu wspólnotowego.</p>	<p>Dawny art. 235 Traktatu EWG (obecnie art. 352 TFUE)</p>
<p>1978 <b>Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3181/78 dotyczące Europejskiego Systemu Walutowego</b> Rozporządzeniem tym upoważniono Europejski Fundusz Współpracy Walutowej do przyjmowania rezerw pieniężnych od władz monetarnych państw członkowskich i emisji ECU w oparciu o te aktywa. „Waluta koszykowa”, znana jako ECU, została już wcześniej ustanowiona rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3180/78 zmieniającym wartość jednostki rozliczeniowej stosowanej przez Europejski Fundusz Współpracy Walutowej na podstawie przepisów rozporządzenia Rady (EWG) nr 907/73. Pierwotnie do ECU jako centralnego elementu Europejskiego Systemu Walutowego odwoływano się już w <b>rezolucji Rady Europejskiej z dnia 5 grudnia 1978 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Systemu Walutowego</b> oraz w innych dokumentach, dotyczących powiązanych kwestii.</p>	<p>Dawny art. 235 Traktatu EWG (obecnie art. 352 TFUE)</p>
<p>1981 <b>Rozporządzenie Rady (EWG) nr 682/81 dostosowujące mechanizm pożyczek wspólnotowych w celu wsparcia bilansu płatniczego państw członkowskich stanowiło reformę instrumentów stworzonych w 1975 r.</b> Dzięki niemu Komisja została upoważniona do zaciągania pożyczek w imieniu EWG, a odpowiedzialność przed pożyczkodawcami mogła ponosić sama Wspólnota.</p>	<p>Dawny art. 235 Traktatu EWG (obecnie art. 352 TFUE)</p>
<p>1988 Rada postanowiła połączyć instrument wzajemnej pomocy z 1971 r. z ustanowionym w 1975 r. systemem pożyczek wspólnotowych w drodze <b>rozporządzenia (EWG) nr 1969/88 ustanawiającego instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich</b>. Dysponując budżetem w wysokości nawet 16 mld ECU, Rada była w stanie zapewnić państwom członkowskim pożyczki na wsparcie bilansu płatniczego.</p>	<p>Dawny art. 235 Traktatu EWG (obecnie art. 352 TFUE)  Dawny art. 108 Traktatu EWG (obecnie art. 143 TFUE)</p>

Ważne etapy	Podstawa prawna	
2002	Powstały w 1988 r. instrument został zreformowany rozporządzeniem Rady (WE) nr 332/2002 ustanawiającym mechanizm dotyczący średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansu płatniczego państw członkowskich. Rozporządzeniem tym, obowiązującym do dzisiaj i mającym zastosowanie do państw, których walutą nie jest euro, Rada zakończyła tworzenie wspólnotowego – a obecnie unijnego – systemu pożyczek. Instrument ten początkowo obejmował 12 mld euro, które udało się w 2008 r. podnieść do 25 mld euro, a w 2009 r. – do 50 mld euro.	Dawny art. 308 Traktatu WE (obecnie art. 352 TFUE)
2012	Komisja zaproponowała dostosowanie pomocy finansowej dla państw, których walutą nie jest euro, do nowych narzędzi wsparcia stworzonych w kontekście kryzysów finansowych, takich jak Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF), europejski mechanizm stabilizacji finansowej (EFSM) oraz Europejski Mechanizm Stabilności (EMS). Pozwoliłoby to na wzmocnienie zarządzania gospodarczego oraz koordynacji gospodarczej i budżetowej, a także na zwiększenie skuteczności procesu podejmowania decyzji poprzez uproszczenie procedury jego uruchomienia. Wniosek Komisji nie został jednak na razie przyjęty przez prawodawcę.	Art. 352 TFUE.
2012	W wyroku w sprawie Pringle Trybunał rozważył możliwość, że art. 352 TFUE może dawać Unii Europejskiej uprawnienia wystarczające do przyjęcia systemu porównywalnego do EMS.	