

JOANNA SAPIEŻKO-SAMORDAK

WZMOCNIONA WSPÓŁPRACA W UNII EUROPEJSKIEJ

Koncepcja ■ doktryna ■ praktyka



Wzmocniona współpraca w Unii Europejskiej

Koncepcja, doktryna, praktyka

UNIwersytet Warszawski
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Instytut Stosunków Międzynarodowych

Joanna Sapiężko-Samordak

Wzmocniona współpraca w Unii Europejskiej

Koncepcja, doktryna, praktyka

Warszawa 2016

Publikacja dofinansowana przez Instytut Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzent: prof. dr hab. Witold Góralski

Opracowanie redakcyjne i korekta: Hanna Januszewska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Joanna Sapieżko-Samordak and Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszawa 2016

ISBN 978-83-8017-095-7



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wprowadzenie	17
Rozdział I. Rozwój historyczny i ramy prawne wzmocnionej współpracy	23
1. Wzmocniona współpraca jako przykład zróżnicowanej integracji ...	23
1.1. Koncepcje zróżnicowanej integracji w Unii Europejskiej	24
1.1.1. Europa wielu prędkości	25
1.1.1.1. Charakterystyka	25
1.1.1.2. Przykłady zastosowania	27
1.1.2. Idea „trzonu Europy”	28
1.1.2.1. Charakterystyka	28
1.1.2.2. Przykłady zastosowania	29
1.1.3. Europa zmiennej geometrii	29
1.1.3.1. Charakterystyka	29
1.1.3.2. Przykłady zastosowania	31
1.1.4. „Europa <i>à la carte</i> ”	32
1.1.4.1. Charakterystyka	32
1.1.4.2. Przykłady zastosowania	34
1.1.5. „Stopniowana integracja”	35
1.1.5.1. Charakterystyka	35
1.1.5.2. Przykłady zastosowania	36
1.1.6. Najnowsze modele integracji europejskiej	36
1.2. Wzmocniona współpraca a koncepcje zróżnicowanej integracji	42
1.3. Znaczenie koncepcji zróżnicowanej integracji	43
1.4. Zalety zróżnicowanej integracji	43
1.4.1. Uwzględnienie różnorodności	43
1.4.2. Demokratyczna legitymizacja integracji	44
1.4.3. Stabilizacja integracji	44
1.4.4. Dynamizacja procesu integracji	44
1.4.5. Przełamanie impasu decyzyjnego	45

1.5.	Wady zróżnicowanej integracji	45
1.5.1.	Zagrożenie spójności UE	45
1.5.2.	Podział państw na różne klasy	46
1.5.3.	Terminologia dotycząca zróżnicowanej integracji	47
1.6.	Formy zróżnicowanej integracji w Unii Europejskiej przed wprowadzeniem wzmocnionej współpracy	48
1.6.1.	UGiW	51
1.6.2.	Polityka społeczna	51
1.6.3.	Układ z Schengen	52
2.	Podstawa prawna wzmocnionej współpracy (rozwój historyczny)	53
2.1.	Instytucjonalizacja ściślejszej współpracy na mocy Traktatu z Amsterdamu	54
2.2.	Zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei	59
2.3.	Zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony	63
3.	Przesłanki podjęcia wzmocnionej współpracy	64
3.1.	Obszary zastosowania wzmocnionej współpracy	66
3.2.	Sprzyjanie realizacji celów Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu jej integracji	69
3.2.1.	Poszanowanie Traktatów i prawa UE	70
3.3.	Warunek ostateczności	71
3.4.	Minimalna liczba państw członkowskich	74
3.5.	Zakaz naruszania rynku wewnętrznego, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej	75
3.5.1.	Zakaz naruszania rynku wewnętrznego	75
3.5.2.	Zakaz naruszania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej	76
3.6.	Zakaz przeszkód i dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi oraz zakaz zakłócenia konkurencji między nimi	77
3.7.	Poszanowanie kompetencji, praw i obowiązków nieuczestniczących państw członkowskich	79
3.8.	Warunek otwartości wzmocnionej współpracy	80
3.8.1.	Podstawa prawna	80
3.8.2.	Warunkowe prawo uczestnictwa	81
3.8.3.	Gwarancje proceduralne	82
3.8.4.	Obowiązek wsparcia uczestnictwa	83
4.	Procedura podjęcia wzmocnionej współpracy	83
4.1.	Wyłączność inicjatywy ustawodawczej Komisji	84
4.2.	Decyzja upoważniająca Rady	86
4.3.	Zgoda Parlamentu Europejskiego	86

5.	Forma i treść aktu wyrażającego zgodę na rozpoczęcie wzmocnionej współpracy	87
6.	Procedura późniejszego przystąpienia do wzmocnionej współpracy ..	89
7.	Zakończenie i wycofanie się ze wzmocnionej współpracy	92
7.1.	Zakończenie wzmocnionej współpracy	93
7.1.1.	Zakończenie poprzez uczestnictwo wszystkich państw członkowskich	93
7.1.2.	Zakończenie przez państwa wzmocnionej współpracy	94
7.1.3.	Rozwiązanie przez orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE	95
7.2.	Wystąpienie państwa członkowskiego ze wzmocnionej współpracy	96
7.2.1.	Możliwość wystąpienia ze wzmocnionej współpracy	96
7.2.2.	Warunki i procedura wystąpienia ze wzmocnionej współpracy	97
7.2.3.	Skutki wystąpienia	99
8.	Procedury specjalne	99
8.1.	Specjalna procedura stosowana do WPZiB	99
8.1.1.	Procedura podjęcia wzmocnionej współpracy	99
8.1.2.	Procedura późniejszego przystąpienia	100
8.2.	Procedury szybkiej ścieżki w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych	101
8.2.1.	Obszary zastosowania procedury szybkiej ścieżki	101
8.2.2.	Mechanizm działania procedury szybkiej ścieżki	102
8.2.2.1.	Art. 82 ust. 3 i art. 83 ust. 3 TFUE	102
8.2.2.2.	Art. 86 ust. 1 i art. 87 ust. 3	104
9.	Funkcjonowanie wzmocnionej współpracy	105
9.1.	Zachowanie jedności instytucjonalnej	105
9.2.	Zasady przyjmowania aktów prawnych	106
9.3.	Rola Rady i Komisji	108
10.	Status aktów przyjętych w procedurze wzmocnionej współpracy	109
11.	Finansowanie wzmocnionej współpracy	110
12.	Alternatywy dla wzmocnionej współpracy	112
12.1.	Zróznicowana integracja na gruncie prawa pierwotnego	112
12.2.	Zróznicowana integracja na gruncie aktów prawa wtórnego ...	113
12.3.	Inne formy zróznicowanej integracji w zakresie WPZiB	115
12.3.1.	Stała współpraca strukturalna	116
12.3.2.	Konstruktywne wstrzymanie się od głosu	117
12.3.3.	Europejska Agencja Obrony	117

12.3.4. Misje wynikające ze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony	119
13. Podsumowanie	119
Rozdział II. Praktyczne zastosowanie wzmocnionej współpracy	122
1. Zastosowanie wzmocnionej współpracy w obszarze prawa międzynarodowego prywatnego	122
1.1. Wprowadzenie	122
1.2. Geneza prac	123
1.3. Zastosowana procedura	127
1.3.1. Wniosek państw członkowskich	127
1.3.2. Wniosek Komisji	128
1.3.3. Zgoda Parlamentu Europejskiego	128
1.3.4. Decyzja Rady	129
1.4. Decyzja upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy ..	129
1.5. Rozporządzenie Rzym III	130
1.5.1. Warunki formalne	130
1.5.2. Zakres zastosowania	131
1.5.3. Merytoryczne zasady wzmocnionej współpracy	131
1.5.4. Umowa w sprawie prawa właściwego	131
1.5.5. Prawo właściwe w przypadku braku umowy	132
1.5.6. Praktyczne zastosowanie Rozporządzenia Rzym III na przykładzie sprawy Hadadi	133
1.6. Warunki wzmocnionej współpracy	135
1.6.1. Podstawa prawna	135
1.6.2. Sprzyjanie realizacji celów Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu jej integracji	136
1.6.3. Poszanowanie Traktatów i prawa UE	138
1.6.4. Naruszenie prawa pierwotnego	139
1.6.5. Warunek ostateczności	141
1.6.6. Minimalna liczba państw członkowskich	142
1.6.7. Zakaz naruszania rynku wewnętrznego, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej	142
1.6.8. Zakaz przeszkód i dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi oraz zakaz zakłócenia konkurencji	142
1.6.9. Poszanowanie kompetencji, praw i obowiązków nieuczestniczących państw członkowskich	143
1.6.10. Warunek otwartości wzmocnionej współpracy	145
1.7. Przyczyny podjęcia wzmocnionej współpracy	145

1.8.	Przyczyny pozostania poza wzmocnioną współpracą	146
1.9.	Skutki wzmocnionej współpracy	148
1.9.1.	Wpływ na porządek prawny UE	148
1.9.2.	Możliwość zastosowania mechanizmu wzmocnionej współpracy	150
1.10.	Podsumowanie	150
2.	Jednolita ochrona patentowa	151
2.1.	Wprowadzenie	151
2.2.	Geneza prac	155
2.3.	Zastosowana procedura	159
2.3.1.	Wniosek państw członkowskich	159
2.3.2.	Wniosek Komisji	159
2.3.3.	Zgoda Parlamentu Europejskiego	160
2.3.4.	Decyzja Rady	160
2.3.5.	Zarzut braku transparentności prac	160
2.4.	Decyzja upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy	160
2.5.	Akty prawne przyjęte w ramach wzmocnionej współpracy	163
2.5.1.	Rozporządzenie nr 1257/2012	165
2.5.1.1.	Warunki formalne	165
2.5.1.2.	Zakres zastosowania	165
2.5.1.3.	Merytoryczne zasady wzmocnionej współpracy	166
2.5.2.	Rozporządzenie nr 1260/2012	171
2.5.2.4.	Warunki formalne	171
2.5.2.5.	Zakres zastosowania	172
2.5.2.6.	Zasady przyjętego systemu	172
2.5.3.	Porozumienie JSP	174
2.5.3.1.	Geneza prac	175
2.5.3.2.	Status JSP	176
2.5.3.3.	Organizacja JSP	177
2.5.3.4.	Zakres kompetencji JSP	180
2.5.3.5.	Przepisy materialne Porozumienia JSP	181
2.5.4.	Kompetencje Europejskiego Urzędu Patentowego	181
2.6.	Warunki wzmocnionej współpracy	182
2.6.1.	Podstawa prawna	182
2.6.2.	Sprzyjanie realizacji celów Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu jej integracji	184
2.6.3.	Poszanowanie Traktatów i prawa UE	187
2.6.3.1.	Zarzut naruszenia zasady państwa prawa	187
2.6.3.2.	Zarzut naruszenia art. 118 TFUE	188

2.6.3.3.	Zarzut naruszenia art. 291 ust. 2 TFUE i zasad ustanowionych w wyroku Meroni v. Wysoka Władza	190
2.6.3.4.	Zarzut naruszenia systemu sądowego Unii .	192
2.6.3.5.	Zarzut naruszenia zasady autonomii prawa UE oraz jednolitego stosowania prawa UE	193
2.6.3.6.	Zarzut naruszenia zasady pewności prawa	194
2.6.4.	Warunek ostateczności	197
2.6.5.	Minimalna liczba państw członkowskich	198
2.6.6.	Zakaz naruszania rynku wewnętrznego, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej	198
2.6.6.1.	Zakaz naruszania rynku wewnętrznego	198
2.6.6.2.	Zakaz naruszania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej	202
2.6.7.	Zakaz przeszkód i dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi oraz zakaz zakłócenia konkurencji	203
2.6.8.	Poszanowanie kompetencji, praw i obowiązków nieuczestniczących państw członkowskich	204
2.6.8.1.	Zarzut naruszenia prawa przyznawanego na podstawie art. 65 Konwencji o Patencie Europejskim	204
2.6.8.2.	Zarzut niezgodności z Konstytucją RP	205
2.6.9.	Warunek otwartości wzmocnionej współpracy	207
2.7.	Skutki zastosowania wzmocnionej współpracy w dziedzinie ochrony patentowej	208
2.7.1.	Pozytywne konsekwencje jednolitej ochrony patentowej	208
2.7.1.1.	Redukcja kosztów dla uprawnionych z patentu .	208
2.7.1.2.	Jednolitość orzecznictwa	210
2.7.2.	Negatywne konsekwencje związane z nowym system patentowym	211
2.7.2.1.	Utrata części suwerenności przez państwa członkowskie	211
2.7.2.2.	Wyzbycie się przez UE istotnych instrumentów kształtowania polityki patentowej	211
2.7.2.3.	Negatywne jednolite decyzje i orzeczenia	212
2.7.2.4.	Niepewność co do linii orzeczniczej	213
2.7.2.5.	Pogłębienie podziału patentowego rynku europejskiego	213

2.7.2.6. Wzrost kosztów dla uczestników obrotu gospodarczego	215
2.7.2.7. Szczególne korzyści dla wybranych państw	217
2.7.3. Skutki dla Polski	217
2.7.3.1. Niezgodność z Konstytucją RP	218
2.7.3.2. Znaczący wzrost liczby patentów na terytorium Polski	218
2.7.3.3. Pogorszenie sytuacji polskich podmiotów	219
2.8. Podsumowanie	221
3. Wzmocniona współpraca w sprawie podatku od transakcji finansowych	223
3.1. Wprowadzenie	223
3.2. Geneza prac	224
3.3. Zastosowana procedura	225
3.3.1. Wniosek państw członkowskich	225
3.3.1.1. Wniosek Komisji	225
3.3.1.2. Zgoda Parlamentu Europejskiego	225
3.3.1.3. Decyzja Rady	225
3.4. Decyzja upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy .	225
3.5. Akty przyjęte w ramach wzmocnionej współpracy	227
3.5.1. Zakres zastosowania projektu dyrektywy PTF	227
3.5.2. Wymagalność, podstawa opodatkowania i stawki	228
3.5.3. Płatność PTF, powiązane zobowiązania i zapobieganie oszustwom podatkowym, unikaniu opodatkowania i nadużyciom	229
3.6. Warunki wzmocnionej współpracy	229
3.6.1. Podstawa prawna	230
3.6.2. Poszanowanie Traktatów i prawa UE	230
3.6.3. Sprzyjanie realizacji celów Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu jej integracji	231
3.6.4. Warunek ostateczności	231
3.6.5. Minimalna liczba państw członkowskich	232
3.6.6. Zakaz naruszania rynku wewnętrznego, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej	232
3.6.7. Zakaz przeszkód i dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi oraz zakaz zakłócania konkurencji	233
3.6.8. Poszanowanie kompetencji, praw i obowiązków nieuczestniczących państw członkowskich	233
3.6.9. Warunek otwartości wzmocnionej współpracy	234

3.7.	Skutki wzmocnionej współpracy	234
3.7.1.	Pozytywne skutki PTF	234
3.7.2.	Negatywne skutki PTF	236
3.8.	Podsumowanie	237
4.	Wzmocniona współpraca a powołanie Prokuratury Europejskiej	239
5.	Podsumowanie	239

Rozdział III.	Kwestie problematyczne związane ze wzmocnioną współpracą	241
1.	Przyczyny niekorzystania ze wzmocnionej współpracy	241
1.1.	Sprzeczność wzmocnionej współpracy z dotychczasowym modelem integracji	241
1.2.	Osadzenie wzmocnionej współpracy w jednolitych ramach instytucjonalnych Unii	244
1.3.	Warunki podjęcia wzmocnionej współpracy	245
2.	Funkcja pogłębiania integracji	246
2.1.	Funkcja pogłębiania integracji całej UE	247
2.1.1.	Efekt przyciągania	247
2.1.2.	Efekt motywacji do zawierania kompromisów	249
2.1.3.	Zarządzanie wzrastającą różnorodnością w ramach UE	249
2.1.4.	Gwarancje proceduralne pogłębiania integracji	250
2.2.	Funkcja pogłębiania integracji wybranych państw w ramach UE	251
3.	Wzmocniona współpraca jako alternatywa dla tzw. metody szengeńskiej	254
4.	Wzmocniona współpraca a zasada jednolitości prawa unijnego oraz jednolitego rynku wewnętrznego	258
5.	Wzmocniona współpraca jako naruszenie zasady solidarności	259
6.	Problem zmniejszonej gotowości do zawierania kompromisu pomiędzy państwami członkowskimi	260
7.	Zagrożenie rozdrobnienia UE i budowy mniejszych grup	261
8.	Problem wzrostu antagonizmów pomiędzy państwami członkowskimi uczestniczącymi a nieuczestniczącymi/oddziaływanie dzielące państwa członkowskie	264
9.	Podsumowanie	265
	Zakończenie	267
	Bibliografia	273

WYKAZ SKRÓTÓW

- Decyzja I** Decyzja Rady nr 2010/405/UE z dnia 12 lipca 2010 r. upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji (Dz.Urz. UE L 189 z 22.07.2010 r.)
- Decyzja II** Decyzja Rady z dnia 10 marca 2011 r. w sprawie upoważnienia do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej (2011/167/UE), (Dz.Urz. UE L 76 z 22.11.2011 r.)
- Decyzja III** Decyzja Rady z dnia 22 stycznia 2013 r. upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych (2013/52/UE), (Dz.Urz. UE L 22 z 25.01.2013 r.)
- EBRD** Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
- Jednolity Akt Europejski** Jednolity Akt Europejski, podpisany 17 lutego 1986 r. (wszedł w życie 1 lipca 1987 r.), (Dz.Urz. WE L 169 z 29.06.1987 r.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 473, ze zm.)
- Konwencja o Europejskim Patencie** Konwencja o udzielaniu patentów europejskich (Konwencja o patencie europejskim), sporządzona w Monachium dnia 5 października 1973 r., zmieniona aktem zmieniającym artykuł 63 Konwencji z dnia 17 grudnia 1991 r. oraz decyzjami Rady Administracyjnej Europejskiej Organizacji Patentowej z dnia 21 grudnia 1978 r., 13 grudnia 1994 r., 20 października 1995 r., 5 grudnia 1996 r. oraz 10 grudnia 1998 r., wraz z Protokołami stanowiącymi jej integralną część (Dz. U. z 2004 r. Nr 79, poz. 737)
- JSP** Jednolity Sąd Patentowy

nieuczestniczące

- państwo członkowskie** państwo członkowskie Unii Europejskiej nieuczestniczące we wzmocnionej współpracy
- Pakt Fiskalny** Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, podpisany 2 marca 2012 r., (Dz. U. 2013 poz. 1258)
- Porozumienie JSP** Porozumienie w sprawie Jednolitego Sądu Patentowego z dnia 19 lutego 2013 r.
- PWBiS** Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości
- PTF** podatek od transakcji finansowych
- Rozporządzenie nr 1257/2012** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej (Dz.Urz. UE L 361/1 z 31.12.012 r.)
- Rozporządzenie nr 1260/2012** Rozporządzenie Rady (UE) nr 1260/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej w odniesieniu do mających zastosowanie ustaleń dotyczących tłumaczeń (Dz.Urz. UE L 361/1 z 31.12.2012 r.)
- Rozporządzenie Rzym III** Rozporządzenie Rady (UE) nr 1259/2010 z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia w życie wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozvodu i separacji prawnej (Dz.Urz. UE L 343 z 29.12.2010 r.)
- TEMS** Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności, podpisany 2 lutego 2012 r.
- TEWWIS** Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, podpisany 18 kwietnia 1951 r. (wszedł w życie 23 lipca 1952), (niepublikowany w Dz.Urz. UE)

TFUE	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012 r.)
Traktaty	Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej łącznie
Traktat z Amsterdamu	Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, podpisany 2 października 1997 r. (wszedł w życie 1 maja 1999 r.), (Dz.Urz. WE C 340 z 10.11.1997 r.)
Traktat z Lizbony	Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany 13 grudnia 2007 r. (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.), (Dz.Urz. UE C 306/1 z 17.12.2007 r.)
Traktat z Maastricht	Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht podpisany 7 lutego 1992 r. (wszedł w życie 1 listopada 1993 r.), (Dz.Urz. UE C 191 z 29.07.1992 r.)
Traktat z Nicei	Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, podpisany 26 lutego 2001 r. (wszedł w życie 1 lutego 2003 r.), (Dz.Urz. WE C 80 z 10.03.2001 r.)
Trybunał Sprawiedliwości UE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326/13 z 26.12.2012 r.)
TWE	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 321 E z 29.12.2006 r.)
uczestniczące państwo członkowskie UE lub Unia	państwo członkowskie Unii Europejskiej uczestniczące we wzmocnionej współpracy
UGiW	Unia Europejska
Układ z Schengen	Unia Gospodarcza i Walutowa
WE	Układ między rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14 czerwca 1985 r.
WPBiO	Wspólnota Europejska
WPZiB	Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony
	Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

WPROWADZENIE

Gwałtowny wzrost liczby państw członkowskich Unii Europejskiej („UE” lub „Unia”) w wyniku rozszerzenia z dnia 1 maja 2004 r. oraz 1 stycznia 2007 r. spowodował wyraźne zróżnicowanie wewnętrzne tej organizacji. Zrzesza ona obecnie państwa o różnorodnych interesach i możliwościach. Ponadto regulacje unijne obejmują coraz bardziej zróżnicowane obszary współpracy¹. Aby uniknąć blokowania procesu decyzyjnego wewnątrz UE, a jednocześnie zapobiec budowaniu na zewnątrz Unii form współpracy grupowej, konieczne stało się wprowadzenie pewnej elastyczności w ramach UE². Prof. Eugeniusz Piontek zauważa, że *„względnie spójna wizja programu i metodologii prawnej budowy zintegrowanej Europy w gronie sześciu założycielskich państw członkowskich uległa stopniowej erozji pod wpływem wielorakich różnic interesów ujawniających się z biegiem czasu między tymi państwami oraz w następstwie kolejnych poszerzeń grona państw członkowskich”*³.

Już w latach dziewięćdziesiątych model integracji, jako progresywnego budowania pakietu jednolitych zasad narzucanych i zastępujących krajowe normy przez scentralizowane instytucje, zaczął ulegać wyczerpaniu. Coraz większy nacisk zaczęto kłaść na zróżnicowaną integrację, w ramach której wprowadzono podstawy prawne mechanizmu wzmocnionej współpracy. Rola prawa unijnego miała przesunąć się w kierunku zarządzania, a nie eliminowania różnic pomiędzy systemami prawnymi państw członkowskich⁴.

¹ Gruszczak Artur, *Wzmocniona współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, 2002, nr 2, s. 95.

² Por. np. Barcz Jan, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 158.

³ Piontek Eugeniusz, *Wzmocniona współpraca – otwarty problem*, w: *Quo vadis Europa III?*, materiały konferencyjne (Warszawa, 12-13.11.2008 r.), Piontek Eugeniusz, Karasiewicz Krzysztof (red.), Warszawa 2009, s. 256.

⁴ Coutts Stephen David, *The Lisbon Treaty and the area of freedom, security and justice as an area of legal integration*, „Croatian Yearbook of European Law & Policy”, 2011, nr 7, s. 90-91.

Ustanowienie wzmocnionej współpracy na mocy Traktatu z Amsterdamu⁵ oznaczało po raz pierwszy tzw. „wyłożenie kart na stół” i jasną demonstrację, że UE jest otwarta na zróżnicowanie i fragmentaryzację porządku prawnego, chcąc tym samym zakończyć podejmowanie nie zawsze jasnych inicjatyw, jak np. Układ z Schengen, prowadzących w rzeczywistości i tak do różnicowania procesu integracji.

Wzmocniona współpraca może stać się istotnym narzędziem do przeciwstawienia się dezintegracyjnym siłom coraz większej heterogeniczności UE, a także zapewniającym, że postęp w kierunku coraz ściślejszej unii, przynajmniej w gronie wybranych państw, będzie wciąż możliwy⁶. Problem dezintegracji stał się realny szczególnie ostatnio w dobie kryzysu finansowego, gdyż najważniejsze środki przyjęte na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro podjęto poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii, tj. w formie środków międzyrządowych, a więc za pomocą tzw. metody szengeńskiej. Powstaje pytanie czy procedura wzmocnionej współpracy może stać się efektywną alternatywą dla metody szengeńskiej.

Ocenia się jednak, że procedury skorzystania z wprowadzonych form zróżnicowanej integracji są trudne i obwarowane licznymi zastrzeżeniami. Stąd istnieje obawa, że „*może chodzić bardziej o puste przyrzeczenia, niż o wartość dodaną*”⁷. Z drugiej strony, trzy dotychczasowe przypadki zastosowania w praktyce wzmocnionej współpracy wskazują, że mechanizm ten jest możliwy do uruchomienia i zdolny do rozwiązania problemu braku jednorodności wśród państw członkowskich.

W dotychczasowej literaturze brak jest kompleksowej i porównawczej analizy wszystkich dotychczasowych przypadków praktycznego uruchomienia wzmocnionej współpracy pod kątem ich zgodności z prawem i skutków, w szczególności dla dalszego procesu integracji w ramach UE. Obecna literatura w całościowym podejściu do wzmocnionej współpracy zatrzymała się na etapie analizy traktatowych przesłanek jej zastosowania. Ze względu na nagły wzrost przypadków zastosowania wzmocnionej współpracy (po ponad dziesięcioletnim okresie niestosowania jej w ogóle) i doniosłość znaczenia tego mechanizmu dla dotychczasowego modelu integracji, wymaga on pogłębionej

⁵ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, podpisany 2 października 1997 r. (wszedł w życie 1 maja 1999 r.), (Dz.Urz. WE C 340 z 10.11.1997 r.), w: <http://eur-lex.europa.eu>

⁶ Junge Kerstin, *Flexibility, Enhanced Co-operation and the Treaty of Amsterdam (European Dossier)*, 1999, s. 59-60.

⁷ Barcz Jan, *Unia Europejska na rozstajach...*, op. cit., s. 161.

analizy zarówno pod kątem jego teoretycznego ukształtowania, jak i dotychczasowego praktycznego zastosowania.

Głównymi celami niniejszej pracy były ocena instytucjonalizacji wzmocnionej współpracy w unijnym porządku prawnym oraz konsekwencji, w szczególności wpływu na dotychczasowy proces integracji, praktycznych przypadków zastosowania wzmocnionej współpracy. Jak na razie znalazła ona zastosowanie w obszarze prawa właściwego dla rozwodów i separacji, który to był pierwszym poligonem doświadczalnym wzmocnionej współpracy, a następnie w obszarze jednolitego systemu ochrony patentowej oraz wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych.

Rozpoczynając badania przyjęto tezę, że wzmocniona współpraca została stworzona w celu pogłębiania integracji poprzez umożliwienie zróżnicowanego rozwoju w ramach UE. Wzmocniona współpraca działać ma na zasadach katalizatora podejmowania decyzji, poprzez przełamywanie impasu decyzyjnego. Jej uruchomienie powinno wywoływać natomiast efekt tzw. przyciągania innych państw. Instytucjonalizacja wzmocnionej współpracy w Traktatach miała pozwolić na zarządzanie wzrastającą różnorodnością w ramach UE. Co do zasady, jako przykład zróżnicowanej integracji, nie jest ona jednak żadnym *novum* w unijnym porządku prawnym.

Sprawdzenie tych założeń wymagało w szczególności analizy przesłanek traktatowych podjęcia wzmocnionej współpracy, wpływu wzmocnionej współpracy na różnicowanie systemu prawnego UE, analizy dotychczasowych przykładów zastosowania wzmocnionej współpracy oraz ich skutków dla procesu integracyjnego UE. Zbadania wymagała zwłaszcza kwestia czy wzmocniona współpraca prowadzi do powstania „elitarnego klubu” bogatszych państw członkowskich. Szczególnego rozwinięcia wymagały kwestie problematyczne związane ze wzmocnioną współpracą, takie jak przyczyny długoletniego niekorzystania ze wzmocnionej współpracy, jej stosunku do zasad jednolitości prawa unijnego i jednolitego rynku wewnętrznego, solidarności oraz ryzyka trwałej fragmentaryzacji unijnego porządku prawnego i budowy różnych koalicji przez państwa członkowskie.

Tok wywodów został podzielony na trzy części. Struktura pracy odzwierciedla chronologiczny rozwój wzmocnionej współpracy. Pytanie badawcze postawione w pierwszym rozdziale jest następujące: czy podstawy traktatowe wzmocnionej współpracy gwarantują jej zastosowanie na rzecz pogłębiania integracji całej UE poprzez efektywne zarządzanie wzrastającą różnorodnością w ramach tej organizacji? Na wstępie przedstawiono podłoże teoretyczne zastosowania omawianego mechanizmu w postaci koncepcji zróżnicowanej integracji. Ta część pracy zarysowuje również elementy zróżnicowanej inte-

gracji stosowane w UE przed instytucjonalizacją wzmocnionej współpracy. Ma to na celu ukazanie, że sam pomysł nie jest czymś zupełnie nowym na tle integracji europejskiej. W rozdziale tym dokonano szczegółowej analizy przesłanek traktatowych, procedur podjęcia oraz późniejszego przystąpienia, funkcjonowania oraz statusu aktów przyjętych w ramach wzmocnionej współpracy, w szczególności pod kątem zagwarantowania spójności z unijnym porządkiem prawnym i wpływu na pogłębianie dalszej integracji w ramach UE. Rozdział zamyka przedstawienie alternatyw dla wzmocnionej współpracy proponowanych przez prawo unijne.

Druga część pracy koncentruje się wokół następującego pytania badawczego: jakie są konsekwencje podjęcia wzmocnionej współpracy w praktyce dla procesu integracji europejskiej? Ten rozdział pracy poświęcony został właśnie omówieniu dotychczasowych przypadków zastosowania wzmocnionej współpracy, tj. w obszarze prawa właściwego dla rozwodów, prawa patentowego oraz podatku od transakcji finansowych. Gruntownej analizie poddane zostały akty prawne stanowiące podstawę uruchomienia wzmocnionej współpracy we wskazanych powyżej dziedzinach. Przedstawione zostały kontrowersje związane z dotychczas uruchomionymi wzmocnionymi współpracami, stawiane im zarzuty i ich oddziaływania, w szczególności na dotychczasowy porządek prawny EU, na relacje z państwami nieuczestniczącymi oraz proces integracji.

Pytania badawcze postawione w ostatniej części pracy koncentrują się wobec następujących zagadnień: przyczyny niekorzystania ze wzmocnionej współpracy przez długi okres w pierwszych latach jej wprowadzenia do prawa pierwotnego UE oraz ryzyka i szanse wiążące się z tym mechanizmem. Ta część pracy poddaje analizie kwestie problematyczne, które wyłoniły się na tle teoretycznej struktury i praktycznych zastosowań wzmocnionej współpracy. Ma to na celu ostateczną weryfikację głównej tezy postawionej w niniejszej pracy, tj. przyczynianie się wzmocnionej współpracy do pogłębiania integracji w ramach UE. Te problematyczne zagadnienia to w szczególności: właśnie funkcja pogłębiania integracji, przyczyny długoletniego niekorzystania ze wzmocnionej współpracy, jej stosunek do zasady jednolitości prawa unijnego i zasady solidarności, wpływ na fragmentaryzację i budowę koalicji w ramach UE oraz na stosunki z państwami nieuczestniczącymi.

W zakresie objaśnień terminologicznych należy wskazać, że pierwotnie ustawodawca unijny zastosował pojęcie „ściślejszej współpracy”. Następnie w wyniku reformy przeprowadzonej Traktatem z Nicei⁸ dokonano zmiany

⁸ Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, podpisany 26 lutego 2001 r. (wszedł w życie 1 lutego 2003 r.), (Dz.Urz. WE C 80 z 10.03.2001 r.).

nazwy na „wzmocnioną współpracę”. Pojęcie „procedura” w odniesieniu do wzmocnionej współpracy używane jest w pracy w ślad za przepisami Traktatów regulującymi wzmocnioną współpracę, jak i dla określenia, że jest ona jedną z procedur przyjmowania aktów prawnych w ramach UE. Z kolei pojęcie „mechanizm” wypracowane zostało w literaturze przedmiotu, w szczególności zagranicznej. Kładzie ono nacisk na złożoną i kompleksową strukturę wzmocnionej współpracy. Natomiast termin „instytucja” stosowany jest w znaczeniu prawnym, tj. jako zespół ściśle powiązanych ze sobą norm prawnych regulujących dane zagadnienie, którym jest właśnie wzmocniona współpraca.

Zastosowane w pracy metody badawcze to: metoda jakościowa, interpretacyjna, historyczna, metoda analizy i krytyki źródeł i piśmiennictwa, prawnodogmatyczna i po części porównawcza.

Materiał źródłowy analizowany w pracy obejmuje w szczególności akty prawa unijnego, zarówno pierwotnego jak i wtórnego. W pierwszej kolejności analizie poddane zostały postanowienia Traktatów, w brzmieniu obecnym, jak i historycznym w zakresie regulacji wzmocnionej współpracy. Szczególną uwagę poświęcono aktom prawa wtórnego, na podstawie których doszło do praktycznego zastosowania wzmocnionej współpracy, tj. decyzjom upoważniającym do jej podjęcia, jak i rozporządzeniom przyjętym w ramach zainicjowanych procedur wzmocnionych współprac.

Jeśli chodzi o literaturę przedmiotu, w pracy wykorzystano zarówno źródła krajowe, jak i zagraniczne. Stosując kryterium zakresu tematycznego, można podzielić publikacje wykorzystane w pracy na trzy rodzaje. Jedne dotyczą koncepcji zróżnicowanej integracji dyskutowanych w ramach UE. Druga grupa publikacji koncentruje się wokół teoretycznej analizy przesłanek traktatowych wzmocnionej współpracy, a trzecia zajmuje się omawianiem praktycznych przypadków zastosowania tego mechanizmu.

Wśród najważniejszych polskich autorów przywołanych w pracy można wskazać prace: Jana Barcza, Eugeniusza Piontka, Moniki Szwarz-Kuczer, Stanisława Parzymiesa, Ryszarda Skubisza, Aurelii Nowickiej, Krystyny Szczepanowskiej-Kozłowskiej, Ewy Gromnickiej i Cezarego Mika. W zakresie autorów zagranicznych na szczególną uwagę zasługują: Alexander Stubb, Christian Calliess, Matthias Ruffert, Dirk Leuffen, Berthold Rittberger, Frank Schimelfennig, Armin Hatje, Birgit Brackhane, Kerstin Junge, Rudolf Streinz, Tobias Kruis, Walther Michl, Sandy Weickert, Jan J. Kuipers, Steve Peers, Federico Fabbrini, Massimo Bordignon i Sandro Brisco.

ROZDZIAŁ I

ROZWÓJ HISTORYCZNY I RAMY PRAWNE WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY

W Traktatach widoczne jest napięcie w zakresie wzmocnionej współpracy. W tle przepisów regulujących tę instytucję można zauważyć niezdecydowanie twórców Traktatów, dążących do pogodzenia dwóch kolidujących ze sobą idei: dążenia by wszystkie państwa członkowskie brały udział w pogłębianiu integracji w ramach UE, hamowaną przez niechęć do zezwolenia na to, by jedno państwo członkowskie zapobiegało postępowi pożądanemu przez znaczącą grupę państw¹.

1. WZMOCNIONA WSPÓŁPRACA JAKO PRZYKŁAD ZRÓŻNICOWANEJ INTEGRACJI

Wzmocniona współpraca należy do szerszej koncepcji, jaką jest zróżnicowana integracja. Zwolennicy zróżnicowanej integracji twierdzą, że jest ona narzędziem zarządzania rosnącą różnorodnością, po które sięga się wówczas, gdy wszystkie inne metody osiągnięcia porozumienia zawiodły. Jest ona tzw. „ostatnim rzutem kości” w strukturze, w której wzrostowi kompetencji i liczby członkostwa nie towarzyszy wzrost jednolitości politycznych celów. Tak długo jak państwa chcą kontynuować „grę w integrację” zgodnie z podstawowymi zasadami ustalonymi w traktacie rzymskim² z 1957 r., to nie mają wyboru, jak tylko operować wysoko ryzykownymi strategiami zróżnicowanej integracji³.

¹ Craig Paul, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, 2010, s. 448.

² Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25 marca 1957 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELex:11957E/TXT>

³ Walker Neil, *Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union*, „European Law Journal”, grudzień 1998, nr 4 Issue 4, s. 371.

1.1. Koncepcje zróżnicowanej integracji w Unii Europejskiej

Każde kolejne poszerzenie Unii dodawało do jej oryginalnych sześciu członków państwa różniące się zarówno rozwojem historycznym, jak i polityczną tradycją, nie wspominając o zróżnicowanym stopniu rozwoju gospodarczego. Odpowiednio, różnorodność poglądów i idei co do natury integracji europejskiej i jej celów stawała się coraz większa a dychotomia pomiędzy federalistami/eurofilami a zwolennikami międzyrządowości/eurosceptykami coraz bardziej ewoluowała i cementowała się. To właśnie zróżnicowanie jest jednym z największych przeszkód jednolitej progresji wszystkich państw członkowskich w kierunku coraz ściślejszej Unii⁴. Koncepcje zróżnicowanej integracji zaczęły być opracowywane po to, aby zapobiec stagnacji w procesie integracji i związanej z tym niemożności podejmowania decyzji przez Wspólnotę⁵.

W szczególności, w świetle zbliżającego się tzw. „wschodniego poszerzenia” w latach dziewięćdziesiątych ożyły dyskusje wśród polityków i naukowców co do tego, jak pogodzić kolejne poszerzenie Unii z jej koniecznymi reformami. W kwietniu 1994 r. Wolfgang Schäuble, Karl Lamers, Edouard Balladur i John Major zaproponowali jak jednocześnie zaimplementować postanowienia uzgodnione w Traktacie o Unii Europejskiej podpisanym w Maastricht w dniu 7 lutego 1992 r. („**Traktacie z Maastricht**”)⁶ i przygotować Unię do poszerzenia. W wyniku ich raportu w agendzie konferencji międzyrządowej w 1996 r. pojawił się termin „elastyczność”⁷. Następane lata zaowocowały gwałtownym rozwojem dyskusji na temat zróżnicowanej integracji, skutkując wytworzeniem różnych koncepcji. Pomimo tego, że akademicy zajęli się definiowaniem i porządkowaniem tychże koncepcji, debata o zróżnicowanej integracji wciąż charakteryzuje się zamieszaniem co do konkretnego znaczenia poszczególnych koncepcji⁸. W szczególności pojęcia „Europy wielu prędkości”, „Europa à la carte” oraz „Europy zmiennej geometrii” są używane w różnych kontekstach, tym samym zacierając różnice pomiędzy nimi.⁹ Należy podkreślić, że wzmocniona współpraca nie została odwzorowana wiernie na żadnej z tych koncepcji.

⁴ Junge Kerstin, *Flexibility...*, op. cit., s. 10.

⁵ Grieser Veronika, *Flexible Integration in der Europäischen Union: Neue Dynamik oder Gefährdung der Rechtseinheit?*, Berlin 2003, s. 32.

⁶ Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r. (wszedł w życie 1 listopada 1993 r.), (Dz.Urz. UE C 191 z 29.07.1992 r.), <http://eur-lex.europa.eu>

⁷ Grieser Veronika, *Flexible Integration...*, op. cit., s. 26.

⁸ Derpa Ulrich, *Die verstärkte Zusammenarbeit im Recht der Europäischen Union*, Stuttgart 2003, s. 66.

⁹ Junge Kerstin, *Flexibility...*, op. cit., s. 27.

Jednakże, jak zostanie pokazane poniżej po analizie przepisów, wzmocniona współpraca opiera się na poszczególnych elementach tychże koncepcji¹⁰.

W ostatnich latach, w szczególności w związku z reformami w strefie euro, koncepcje zróżnicowanej integracji ponownie przeżywają renesans, zrywając tym samym z dotychczasowym dogmatem, że jedynie spójna i jednolita Unia będzie efektywną organizacją. Wprost przeciwnie zakłada się drogę pogłębiania integracji europejskiej poprzez umożliwienie zróżnicowania w ramach UE. Teoretycy proponują nowe modele procesu integracji oraz identyfikują metody ich wdrożenia.

Poniżej przedstawione zostaną najbardziej popularne i charakterystyczne koncepcje zróżnicowanej integracji, choć w literaturze prezentowana jest ich znacznie większa liczba. Zarysowana również zostanie najnowsza debata teoretyczna w zakresie modeli integracji europejskiej.

1.1.1. Europa wielu prędkości

1.1.1.1. Charakterystyka

Termin „Europa wielu prędkości” po raz pierwszy pojawił się w Raporcie o Unii Europejskiej z dnia z 29 grudnia 1975 r. autorstwa Leo Tindemansa, ówczesnego premiera Belgii, który nawiązał do pomysłu Willi Brandta z listopada 1974 r.¹¹ W Raporcie L. Tindemans, zajmując bardzo ostrożne i raczej konserwatywne stanowisko w zakresie zróżnicowanej integracji, podkreśla rosnące socjalne i ekonomiczne zróżnicowanie pomiędzy państwami członkowskimi i przestrzega przed ignorowaniem tychże różnic i obstawaniem przy zsynchronizowanym tempie integracji, co jego zdaniem może ten proces po prostu udaremnić¹². Ten model zróżnicowanej integracji opiera się na kryterium czasu i zakłada, że realizacja wspólnych celów może być przeprowadzana jedynie przez grupę państw członkowskich, które mogą i chcą pogłębiać współpracę w wybranych dziedzinach, pod warunkiem jednak, że cele te są ustanawiane wspólnie przez wszystkie państwa członkowskie, a pozostałe państwa dołączają do współpracy w odpowiednim czasie. Innymi słowy „Europa wielu prędkości”

¹⁰ Grieser Veronika, *Flexible Integration...*, op. cit., s. 32.

¹¹ Por. np. Junge Kerstin, *Flexibility...*, op. cit., s. 1 i 27; Szwarz-Kuczer Monika, *Zróżnicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 21; Walker Neil, *Sovereignty...*, op. cit., s. 364; Wróbel Andrzej, Łacny Justyna, Kornobis-Romanowska Dagmara (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, tom III, Warszawa 2012, komentarz do art. 326-334 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w: System Informacji Prawniczej Lex.

¹² Avbelj Matej, *Revisiting flexible integration in times of post-enlargement and the lustration of EU constitutionalism*, „Croatian Yearbook of European Law & Policy”, 2008, nr 4, s. 135.

oznacza integrację, w ramach której państwa członkowskie decydują się na osiąganie tych samych celów i podejmowanie wspólnych działań, jednak nie-jednocześnie, a w różnym tempie¹³. Z założenia nie wszystkie państwa mogą lub chcą podążać w kierunku integracji europejskiej w jednakowym tempie, a w związku z tym należy odnaleźć środki do pogodzenia różnych interesów.

Pomimo istnienia różnic między państwami członkowskimi, dążą one do osiągnięcia tych samych celów, każde w odpowiednim dla siebie czasie. W tym sensie ta wizja integracji jest pozytywna. Należy zaznaczyć, że koncepcja ta dotyczy tylko nowych polityk i obszarów współpracy. To oznacza, że dotychczasowe *acquis communautaire* powinno być zachowane i rozwijane. Stąd „Europa wielu prędkości” stara się uniknąć powstania „Europy *à la carte*” oraz „Europy zmiennej geometrii”, które dopuszczają permanentne zróżnicowanie¹⁴.

W swoim raporcie L. Tindemans kładzie ponadto nacisk na obowiązek uczestniczenia w przyspieszonej integracji tych państw, które mogą to czynić. W ramach zasady solidarności państwa pozostające poza integracją w szybszym tempie, powinny otrzymywać wszelką możliwą pomoc od państw uczestniczących w integracji¹⁵.

„Europa wielu prędkości” tym samym wykazuje silne cechy podejścia ponadnarodowego. Przyjmując, że wszystkie państwa członkowskie są w stanie uzgodnić wspólne cele, zakłada, że jest możliwe stworzenie coraz „ściślejszej Unii” w Europie. Koncepcja ta próbuje znaleźć rozwiązanie jak przezwyciężyć techniczne bariery tego procesu. Stąd spośród wszystkich koncepcji zróżnicowanej integracji, „Europa wielu prędkości” wykazuje największy związek z ideą Unii ponadnarodowej¹⁶.

Podsumowując, według Alexandra Stubba, integracja „wielu prędkości” oznacza:

- „– *udział: wszystkich państw członkowskich;*
- *forum decyzyjne: konferencja międzyrządowa lub negocjacje akcesyjne, lub normalne procedury wspólnotowe (w odniesieniu do aktów prawa pochodnego);*
- *decyzje: podejmowane jednomyślnie;*

¹³ Forgó Katrin, *Differenzierte Integration*, IEF Working Papers Wiedeń 1996, w: <http://epub.wu.ac.at/60/1/document.pdf>, s. 12; Junge Kerstin, *Flexibility...*, op. cit., s. 27-29.

¹⁴ Stubb Alexander C.-G., *A categorization of differentiated integration*, „Journal of Common Market Studies”, styczeń 1996, nr 34, s. 287.

¹⁵ Por. np. Junge Kerstin, *Flexibility...*, op. cit., s. 27-28; Szwarz-Kuczer Monika, *Zróżnicowana integracja...*, op. cit., s. 21.

¹⁶ Junge Kerstin, *Flexibility...*, op. cit., s. 28.

- *budżet: Wspólnot;*
- *acquis: musi być zachowane;*
- *cele: wspólnie ustalone cele muszą być realizowane*¹⁷.

1.1.1.2. Przykłady zastosowania

Jak wskazano powyżej „Europa wielu prędkości” opiera się w szczególności na kryterium czasu. Stąd koncepcja ta jest ściśle związana z okresami przejściowymi przyznawanymi dla nowych państw członkowskich. W literaturze można spotkać się ze sprzeczną oceną, czy okresy przejściowe i derogacje, często przewidziane w traktatach akcesyjnych, są przykładem integracji o różnych prędkościach. Z jednej strony, Kerstin Junge wskazuje, że w traktatach akcesyjnych przewidziany jest sztywny rozkład integracji wiążący państwo członkowskie. Jej zdaniem, tym samym derogacje nie mogą być przykładem omawianej koncepcji, gdyż ta ostatnia nie zmusza państw członkowskich do przestrzegania konkretnego rozkładu, a pozwala każdemu państwu na rozwinięcie własnego tempa integracji w zależności od swej szczególnej sytuacji¹⁸. Przeciwnego zdania jest A. Stubb, który uważa, że okresy przejściowe i derogacje, przewidziane w traktatach akcesyjnych, są najlepszym przykładem integracji o różnych prędkościach¹⁹. Zgodzić się należy z tym ostatnim poglądem, gdyż terminy przewidziane w konkretnych derogacjach i okresach przejściowych nie są, co do zasady, narzucane przystępującym państwom, a uzgadniane z nimi podczas negocjacji akcesyjnych. Idealnym rozwiązaniem jest, gdy terminy te uwzględniają sytuację i możliwości ekonomiczne, polityczne czy społeczne przystępującego państwa członkowskiego.

Inne oznaki integracji w różnym tempie można znaleźć bezpośrednio w samych Traktatach²⁰. Na przykład art. 27 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”)²¹ pozwala, w celu ustanowienia oraz zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego, na wprowadzenie czasowych derogacji w stosunku do słabiej rozwiniętych gospodarek. Na tymczasowe derogacje pozwala także art. 192 ust. 5 TFUE²² w stosunku do państw członkowskich,

¹⁷ Stubb Alexander C.-G., *Negotiating flexibility...*, op. cit., s. 44, za: Szwarz-Kuczer Monika, *Zróżnicowana integracja...*, op. cit., s. 30.

¹⁸ Junge Kerstin, *Flexibility...*, op. cit., s. 28.

¹⁹ Stubb Alexander C.-G., *A categorization...*, op. cit., s. 291; por. także: Forgó Katrin, *Differenzierte...*, op. cit., s. 12.

²⁰ Stubb Alexander C.-G., *A categorization...*, op. cit., s. 291.

²¹ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), (Dz.U. UE C 326/47 z 26.10.2012 r.), <http://eur-lex.europa.eu>

²² Ibidem, art. 192 ust. 5.

dla których przyjęty środek niesie ze sobą koszty uznane za nieproporcjonalne. Podjęte działania mają na celu zgodnie z art. 191 TFUE²³ realizację celów w dziedzinie ochrony środowiska.

W doktrynie uznaje się, że także mechanizm Unii Gospodarczej i Walutowej („UGiW”) działa na zasadach integracji w różnym tempie²⁴. Państwa członkowskie, oprócz Wielkiej Brytanii i Danii, wspólnie ustanowiły cel w postaci przyjęcia jednolitej waluty. Jednakże każde z nich przystępuje do realizacji trzeciego etapu UGiW w odpowiednim czasie po spełnieniu warunków konwergencji.

1.1.2. Idea „trzonu Europy”

1.1.2.1. Charakterystyka

Polityczne poruszenie wzbudził tzw. „Schäuble-Lamers-raport” frakcji CDU/CSU przedstawiony w niemieckim Bundestagu w dniu 1 listopada 1994 r. ze swoją ideą „trzonu Europy” (lub tzw. „twardego jądra”)²⁵. Po raz pierwszy koncepcja ta zaproponowana została jednak przez Charlesa de Gaulle’a, a następnie podniesiona przez francuskiego premiera Edouarda Balladur’a w wywiadzie dla gazety *Le Figaro* z dnia 30 sierpnia 1994 r.²⁶

Idea „trzonu Europy” opiera się na kryterium geograficznym. Bazuje ona na koncepcji przestrzennie zróżnicowanej integracji. Wychodzi z założenia, że pogłębiona i przyspieszona integracja zachodzi pomiędzy państwami centralnie położonymi, tj. założycielskimi państwami członkowskimi. Pomiedzy tymi państwami istnieje większy stopień spójności oraz politycznej zgodności co do celów procesu integracji. Państwa te powinny działać wspólnie w nastawieniu na rozwijanie wspólnych inicjatyw. Szybsza integracja tych kilku państw jest konieczna celem uniknięcia dezintegracji Unii²⁷. Według Balladur’a zadaniem państw trzonu jest implementacja UGiW oraz europejskiej unii obronnej²⁸.

Koncepcja ta nie zakłada wykluczenia innych państw członkowskich. Ścisła współpraca powinna pozostać dla nich otwartą. Jednakże koncepcja dopuszcza geograficzny podział UE: tj. na państwa, które biorą nie tyle udział w politykach obowiązkowych, ale także fakultatywnych, oraz państwa,

²³ Ibidem, art. 191.

²⁴ Stubb Alexander C.-G., *A categorization...*, op. cit., s. 291.

²⁵ Calliess Christian, Ruffert Matthias (red.), *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, Monachium 2011, s. 319.

²⁶ Junge Kerstin, *Flexibility...*, op. cit., s. 32.

²⁷ Ratiu Camelia, *Verstärkte Zusammenarbeit – differenzierte Integration in der Praxis. Eine Antwort auf die erweiterte EU?*, 2004, s. 5.

²⁸ Junge Kerstin, *Flexibility...*, op. cit., s. 32.

które nie uczestniczą w tych ostatnich obszarach współpracy²⁹. Funkcją trzonu jest jednak działanie jako magnes i przyciąganie państw, nieuczestniczących w danej integracji. Stąd długoterminowo trzon powinien stać się zbędny. Konsekwentnie „trzon Europy” postrzegany jest jako czasowe narzędzie pogłębiania i poszerzania integracji³⁰.

„Europa trzonu” w swej istocie stanowi podejście ponadnarodowe. Ukie-
runkowana jest na maksymalizację integracji poprzez ukształtowanie twardego
jądra, tj. grupy państw, które pogłębiają integrację pomiędzy sobą. Separacja
jądra i peryferii nie powinna trwać wiecznie. Idealnie, jeśli oba kręgi ostatecznie
pokryją się. W odróżnieniu od „Europy wielu prędkości” omawiana koncepcja
nie zakłada, że cele integracji są od samego początku uzgadniane przez wszyst-
kie państwa członkowskie. Uznaje ona natomiast wzrastające polityczne zróżni-
cowanie w ramach UE poprzez zezwolenie homogenicznym państwom trzonu
na rozwój współpracy, w szczególności w zakresie kontrowersyjnych polityk³¹.

1.1.2.2. Przykłady zastosowania

Obecnie brak jest praktycznych przykładów zastosowania „Europy trzo-
nu”³². Można jednak twierdzić, że w przyszłości te państwa, które uczestniczą
w UGiW i należą do Układu z Schengen ukształtują swego rodzaju trzon UE.
Na bardzo teoretycznej płaszczyźnie „Europa trzonu” może powstać także jako
rezultat „Europy zmiennej geometrii” albo „Europy wielu prędkości”. W pierw-
szym przypadku, trzon zostałby zbudowany z państw, które znajdowałyby się
w punkcie krzyżowania wszystkich polityk i które uczestniczyłyby we wszyst-
kich politykach. W drugim przypadku natomiast, trzon stanowiłyby bardziej
zaawansowane we współpracy państwa, szybciej osiągające uzgodnione cele³³.

1.1.3. Europa zmiennej geometrii

1.1.3.1. Charakterystyka

Koncepcja „Europy zmiennej geometrii” po raz pierwszy została przed-
stawiona w 1979 r. przez Gérarda Tardy’ego, członka francuskiego *Comissariat
Général du Plan*. Rok później użyta została przez sam *Comissariat Général*

²⁹ Ibidem, s. 38, Weickert Sandy, *Die verstärkte Zusammenarbeit als Institut des Unionsrecht*,
Drezno 2007, <http://www.db-thueringen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-13640/Weickert/Diss.pdf>, s. 16.

³⁰ Junge Kerstin, *Flexibility...*, op. cit., s. 33.

³¹ Ibidem, s. 33-34.

³² Derpa Ulrich, *Die verstärkte...*, s. 82.

³³ Junge Kerstin, *Flexibility...*, op. cit., s. 34.

du Plan oraz Jacques Delors'a³⁴. Opiera się ona kryterium geograficznym. Koncepcja ta wychodzi z założenia, że istniejące różnice pomiędzy państwami członkowskimi są nie do przezwyciężenia. Stąd nieunikniona jest nawet trwała i nieodwracalna separacja pomiędzy państwami mocniej i słabiej rozwiniętymi³⁵. Skutkiem jest niekiedy trwała instytucjonalizacja zróżnicowanej integracji. Podczas gdy integracja różnicowana według kryterium czasu definiuje szerokie spektrum wspólnych celów, to integracja różnicowana według kryterium przestrzeni mniej ambitnie zakłada, że ze względu na polityczne, kulturowe i ekonomiczne zróżnicowanie Europy, osiągnięcie wspólnych celów jest nierealistyczne. Zgodnie z tym podejściem, Europa ze względu na swe zróżnicowanie, będzie i powinna organizować się poprzez tworzenie różnych ośrodków integracji³⁶.

K. Junge wskazuje, że pojęcie „Europy zmiennej geometrii” może opisywać dwa różne modele integracji. W pierwszym, koncepcja ta zakłada istnienie obowiązkowej bazy wspólnych dla wszystkich polityk. Baza ta może być uzupełniana przez dodatkowe oraz różne formy i stopnie współpracy w zakresie innych polityk. Różne państwa członkowskie byłyby członkami różnych kręgów współpracy. Europa zintegrowana według tego modelu, miałaby w swym centrum zapewne rynek wewnętrzny oraz szereg innych kręgów międzyrządowej współpracy, krzyżujących się ze sobą i z centrum. W wąskim znaczeniu ten model integracji zawiera w sobie koncepcje, takie jak „Europa à la carte”, „Europa trzonu” i „Europa zmiennej geometrii”.

W drugim wariantie „Europa zmiennej geometrii” przewiduje istnienie policentrycznych kręgów współpracy bez wspólnego centrum. Zakłada włączenie wszystkich państw z kontynentu do współpracy, tym samym likwidując podział na państwa członkowskie i nieczłonkowskie UE. Państwa integrują się tylko dlatego, bo chcą rozwiązać swoje ekonomiczne i polityczne problemy. W praktyce oznaczałoby to na przykład włączenie do UGiW państw należących do EFTA, a wykluczenie tych bardziej zacofanych gospodarczo³⁷.

„Europa zmiennej geometrii” w tym drugim wariantie oznaczałaby dezintegrację UE w kształcie, w jakim znamy obecnie. Zamiast UE istniałyby różne formy współpracy zrzeszające różne państwa. Instytucje i struktury unijne stałyby się zbędne. Ten wariant zmiennej geometrii jest zatem najbardziej radykalną propozycją, spośród tych próbujących rozwiązać problem

³⁴ Wróbel Andrzej, Łacny Justyna, Kornobis-Romanowska Dagmara (red.), *Komentarz do art. 326-334 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, op. cit.

³⁵ Junge Kerstin, *Flexibility...*, op. cit., s. 38.

³⁶ Stubb Alexander C.-G., *A categorization...*, op. cit., s. 287.

³⁷ Junge Kerstin, *Flexibility...*, op. cit., s. 38-39.

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

