



2. Gospodarka, nauka i jakość życia

2.1. Rynek wewnętrzny.....	4
2.1.1. Rynek wewnętrzny: zasady ogólne.....	5
2.1.2. Swobodny przepływ towarów.....	12
2.1.3. Swobodny przepływ kapitału.....	18
2.1.4. Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług.....	22
2.1.5. Swobodny przepływ pracowników.....	27
2.1.6. Wzajemne uznawanie dyplomów.....	33
2.1.7. Powszechny jednolity rynek cyfrowy.....	37
2.1.8. Usługi telekomunikacyjne po przystępnej cenie dla przedsiębiorstw i konsumentów.....	43
2.1.9. Wewnętrzny rynek energii.....	48
2.1.10. Zamówienia publiczne.....	55
2.1.11. Prawo spółek.....	61
2.1.12. Własność intelektualna, przemysłowa i handlowa.....	69
2.1.13. Delegowanie pracowników.....	78
2.2. Ochrona konsumentów i zdrowia publicznego.....	83
2.2.1. Polityka ochrony konsumentów: zasady i instrumenty.....	84
2.2.2. Przepisy dotyczące ochrony konsumentów.....	89
2.2.3. Prawa pasażerów.....	96
2.2.4. Zdrowie publiczne.....	103



2.2.5. Produkty lecznicze i wyroby medyczne.....	109
2.2.6. Bezpieczeństwo żywności.....	114
2.3. Polityka społeczna i polityka zatrudnienia.....	120
2.3.1. Zatrudnienie i polityka społeczna: zasady ogólne.....	121
2.3.2. Europejski Fundusz Społeczny Plus.....	127
2.3.3. Polityka zatrudnienia.....	133
2.3.4. Zabezpieczenie społeczne w innych państwach członkowskich Unii.....	139
2.3.5. Bezpieczeństwo i higiena pracy.....	145
2.3.6. Prawo pracowników do otrzymywania informacji, wyrażania opinii w drodze konsultacji oraz do uczestnictwa.....	151
2.3.7. Dialog społeczny.....	157
2.3.8. Równouprawnienie kobiet i mężczyzn.....	163
2.3.9. Walka z ubóstwem, wykluczeniem społecznym i dyskryminacją.....	173
2.4. Polityka przemysłowa, energetyczna i w zakresie badań naukowych.....	180
2.4.1. Ogólne zasady unijnej polityki przemysłowej.....	181
2.4.2. Małe i średnie przedsiębiorstwa.....	186
2.4.3. Europejska agenda cyfrowa.....	191
2.4.4. Przemysł obronny.....	197
2.4.5. Polityka w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego.....	202
2.4.6. Polityka innowacyjności.....	208
2.4.7. Polityka energetyczna: zasady ogólne.....	213
2.4.8. Efektywność energetyczna.....	219
2.4.9. Energia ze źródeł odnawialnych.....	224
2.4.10. Energia jądrowa.....	229
2.5. Polityka ochrony środowiska.....	234
2.5.1. Polityka ochrony środowiska: ogólne zasady i podstawowe ramy.....	235
2.5.2. Walka ze zmianą klimatu.....	241
2.5.3. Różnorodność biologiczna, użytkowanie gruntów i leśnictwo.....	249
2.5.4. Ochrona wód i gospodarka wodna.....	256
2.5.5. Zanieczyszczenie powietrza i zanieczyszczenie hałasem.....	262
2.5.6. Efektywne gospodarowanie zasobami a gospodarka o obiegu zamkniętym.....	268
2.5.7. Zrównoważona konsumpcja i produkcja.....	275
2.5.8. Chemikalia i pestycydy.....	281
2.6. Unia gospodarcza i walutowa, polityka podatkowa i polityka konkurencji....	288
2.6.1. Historia unii gospodarczej i walutowej.....	289
2.6.2. Instytucje unii gospodarczej i walutowej.....	295
2.6.3. Europejska polityka pieniężna.....	301
2.6.4. Zarządzanie gospodarcze.....	307
2.6.5. Unia bankowa.....	313
2.6.6. Unijne ramy polityki budżetowej.....	318
2.6.7. Nadzór makroekonomiczny.....	326
2.6.8. Pomoc finansowa dla państw członkowskich UE.....	330
2.6.9. Ogólna polityka podatkowa.....	334
2.6.10. Opodatkowanie bezpośrednie: podatek od osób fizycznych i prawnych.....	339
2.6.11. Podatki pośrednie.....	345
2.6.12. Polityka konkurencji.....	351
2.6.13. Polityka w dziedzinie usług finansowych.....	356



2.6.14. Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF)..... 362



2.1. RYNEK WEWNĘTRZNY



2.1.1. RYNEK WEWNĘTRZNY: ZASADY OGÓLNE

Rynek wewnętrzny to przestrzeń dobrobytu i wolności, umożliwiająca dostęp do towarów, usług, zatrudnienia, możliwości biznesowych i kultury. Nieustannie podejmowane działania zapewniają jego dalszy rozwój z korzyścią dla konsumentów i przedsiębiorstw w UE. Rynek cyfrowy otwiera możliwości pobudzenia gospodarki poprzez handel elektroniczny i ogranicza biurokrację dzięki administracji elektronicznej. Nadal jednak utrzymują się wyzwania, na przykład związane z ponownym pojawieniem się przeszkód w funkcjonowaniu czterech swobód (swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i osób) z powodu COVID-19.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 4 ust. 2 lit. a), art. 26, 27, 114 i 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Ideą wspólnego rynku, stworzonego na mocy traktatu rzymskiego z 1958 r., było zniesienie barier handlowych między państwami członkowskimi, aby zwiększyć dobrobyt gospodarczy i przyczynić się do „coraz ściślejszego związku między narodami Europy”. Zgodnie z Jednolitym aktem europejskim z 1986 r. do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) włączono cel polegający na utworzeniu rynku wewnętrznego, który zdefiniowano jako „obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału”.

OSIĄGNIĘCIA

A. Wspólny rynek z 1958 r.

Wspólny rynek – główny cel traktatu rzymskiego – powstał w wyniku unii celnej z 1968 r., zniesienia kwot, zapoczątkowania swobodnego przepływu obywateli i pracowników oraz pewnej harmonizacji podatkowej wraz z powszechnym wprowadzeniem podatku od wartości dodanej (VAT) w 1970 r. Jednak zakres swobody handlu towarami i usługami oraz swobody przedsiębiorczości pozostał ograniczony z powodu utrzymujących się praktyk antykonkurencyjnych narzuconych przez organy publiczne.

B. Wprowadzenie rynku wewnętrznego w latach 80. XX wieku i Jednolity akt europejski

Początkowe podejście polegające na szczegółowej harmonizacji prawodawstwa oraz konieczność zachowania jednomyślności w Radzie postrzegano jako przeszkody utrudniające postęp. Zmieniło się to po wyrokach Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawach Dassonville ([sprawa 8-74](#)) i Cassis de Dijon ([sprawa 120/78](#)) w latach 70. XX wieku – uznano w nich pewne ograniczenia przywozu za niezgodne z prawem i wprowadzono wzajemne uznawanie. Orzeczenia te ożywiły debatę na temat handlu wewnątrzspółnotowego i skierowały EWG na drogę wdrażania rynku wewnętrznego.



W [Jednolitym akcie europejskim](#), który wszedł w życie 1 lipca 1987 r., wyznaczono termin urzeczywistnienia rynku wewnętrznego na 31 grudnia 1992 r. W akcie tym usprawniono również mechanizmy podejmowania decyzji dotyczących rynku wewnętrznego dzięki wprowadzeniu głosowania większością kwalifikowaną w sprawie wspólnych stawek celnych, swobody świadczenia usług, swobodnego przepływu kapitału i zbliżenia ustawodawstw krajowych. Ponad 90% aktów ustawodawczych wymienionych w białej księdze z 1985 r. przyjęto w terminie, głównie z zastosowaniem głosowania większością kwalifikowaną.

C. Ku współodpowiedzialności w dążeniu do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego: lata 2003–2010

Rynek wewnętrzny w dużym stopniu przyczynił się do osiągnięcia dobrobytu oraz do integracji gospodarki UE. W centrum nowej strategii rynku wewnętrznego, realizowanej w latach 2003-2010, znalazła się potrzeba usprawnienia przepływu towarów, zintegrowania rynków usług, ograniczenia wpływu przeszkód podatkowych i uproszczenia otoczenia regulacyjnego. Istotne postępy osiągnięto, jeśli chodzi o otwieranie sektora usług transportowych, telekomunikacyjnych, pocztowych oraz sektora elektryczności i gazu.

D. Ożywienie rynku wewnętrznego w 2010 r.

Aby na nowo pobudzić rozwój jednolitego rynku europejskiego i ponownie umieścić społeczeństwo, konsumentów oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) w centrum polityki jednolitego rynku, w październiku 2010 r. Komisja opublikowała komunikat pt. „W kierunku Aktu o jednolitym rynku” ([COM\(2010\)0608](#)). Przedstawiono w nim szereg środków mających przyspieszyć rozwój unijnej gospodarki i tworzenie miejsc pracy w wyniku realizacji ambitniejszej polityki jednolitego rynku.

W październiku 2012 r. Komisja, aby dalej rozwijać jednolity rynek i spożytkować jego niewykorzystany potencjał jako motor wzrostu, przedstawiła „Akt o jednolitym rynku II” ([COM\(2012\)0573](#)). W akcie tym określono 12 działań podstawowych, które miały być szybko podjęte przez instytucje UE. Koncentrowały się one na czterech głównych czynnikach: 1) zintegrowanych sieciach, 2) transgranicznej mobilności obywateli i przedsiębiorstw, 3) gospodarce cyfrowej oraz 4) działaniach wzmacniających spójność i zwiększających korzyści dla konsumentów.

W komunikacie pt. „Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem” ([COM\(2012\)0259](#)) Komisja zaproponowała środki horyzontalne, takie jak położenie nacisku na jednoznaczne i łatwe do wdrożenia nowe uregulowania, lepsze wykorzystanie istniejących narzędzi informatycznych, aby ułatwić korzystanie z praw obowiązujących na jednolitym rynku, oraz ustanowienie krajowych centrów monitorujących funkcjonowanie jednolitego rynku. Monitoring stanowi integralną część rocznych sprawozdań dotyczących integracji rynku wewnętrznego składanych w toku europejskiego semestru.

28 października 2015 r. Komisja opublikowała komunikat pt. „Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw” ([COM\(2015\)0550](#)). Jego celem było zapewnienie obywatelom praktycznych korzyści oraz zwiększenie możliwości dla konsumentów i przedsiębiorstw. Współgrało to z działaniami Komisji na rzecz zwiększenia inwestycji, wykorzystania potencjału jednolitego rynku cyfrowego i zwiększenia konkurencyjności. Strategia koncentrowała się również na dobrze funkcjonującym rynku energii i propagowaniu mobilności pracowników



bez nadużywania przepisów. Ponadto 17 kwietnia 2019 r. przyjęto [dyrektywę \(UE\) 2019/633](#) w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych.

W maju 2015 r. Komisja przyjęła strategię jednolitego rynku cyfrowego ([COM\(2015\)0192](#)), w której określono intensywny program legislacyjny dotyczący budowy europejskiej gospodarki cyfrowej, kontynuowany w Europejskiej agendzie cyfrowej. W centrum [programu dla Europy](#) z 2019 r., przedstawionego przez Ursulę von der Leyen, Komisja wyraźnie umieściła wzmocnienie jednolitego rynku cyfrowego. Zobowiązanie to odnowiono w dokumencie strategicznym Komisji z lutego 2020 r. pt. „[Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy](#)”, w którym przedstawiono sposoby urzeczywistnienia jednolitego rynku cyfrowego. W szczególności należy to osiągnąć poprzez ustanowienie europejskiego jednolitego rynku danych i stworzenie za pomocą spójnych regulacji równych warunków działania w internecie i poza nim.

Podczas pandemii COVID-19 Komisja w komunikacie pt. „[Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację](#)” podkreśliła centralną rolę, jaką cyfryzacja jednolitego rynku będzie odgrywać w odbudowie bloku. Ma to się opierać na czterech elementach: 1) inwestycjach w lepszą łączność, 2) silniejszej obecności przemysłowej i technologicznej w strategicznych częściach cyfrowego łańcucha dostaw (np. AI, cyberbezpieczeństwo, infrastruktura chmury obliczeniowej, 5G), 3) prawdziwej gospodarce opartej na danych i wspólnej europejskiej przestrzeni danych oraz 4) sprawiedliwszym otoczeniu ułatwiającym prowadzenie działalności gospodarczej.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

A. Informacje ogólne

Parlament był siłą napędową procesu, który doprowadził do utworzenia rynku wewnętrznego. W szczególności w rezolucji z 20 listopada 1997 r. poparł ideę przekształcenia do 2002 r. rynku wewnętrznego w całkowicie zintegrowany jednolity rynek wewnętrzny. W kilku rezolucjach przyjętych w 2006 r. (np. z 12 lutego, 14 lutego, 16 maja i 6 lipca) Parlament poparł pogląd, że rynek wewnętrzny powinien stanowić wspólne ramy i punkt odniesienia dla wielu polityk UE.

Parlament odegrał również aktywną rolę w ożywianiu rynku wewnętrznego. W [rezolucji z 20 maja 2010 r.](#) w sprawie przybliżenia jednolitego rynku konsumentom i obywatelom podkreślił, że należy podjąć działania, dzięki którym konsumenci i MŚP będą lepiej poinformowani, wzmocni się ich pozycja i wzrośnie zaufanie obywateli. Parlament ustosunkował się do Aktu o jednolitym rynku, przyjmując 6 kwietnia 2011 r. trzy rezolucje: w sprawie [zarządzania i partnerstwa na jednolitym rynku](#), w sprawie [jednolitego rynku dla Europejczyków](#) oraz w sprawie [jednolitego rynku sprzyjającego przedsiębiorstwom i wzrostowi gospodarczemu](#).

Parlament jest równie aktywny, jeśli chodzi o zarządzanie jednolitym rynkiem. [7 lutego 2013 r. przyjął rezolucję](#) zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie zarządzania jednolitym rynkiem, w której zaapelował o uczynienie cyklu zarządzania jednolitym rynkiem jednym z filarów europejskiego semestru. Ponadto Parlament przyjął [25 lutego 2014 r. rezolucję](#) w sprawie zarządzania jednolitym rynkiem w ramach europejskiego semestru 2014, a następnie – [27 lutego 2014 r. rezolucję](#) w sprawie SOLVIT, ogólnounijnego systemu rozwiązywania problemów rynku wewnętrznego. Poza tym



Parlament przyjął [rezolucję z 12 kwietnia 2016 r.](#) w sprawie dążenia do poprawy regulacji jednolitego rynku.

W badaniach Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO) w 2016 r. uwypuklono przejście gospodarki UE w kierunku polityki [cyfrowej](#), [ekologicznej](#) i [społecznej](#)^[1]. Na tej podstawie Parlament [zaapelował](#) o bardziej innowacyjny, pogłębiony i sprawiedliwszy jednolity rynek. Aby usprawnić dostęp obywateli i przedsiębiorstw do informacji i usług online, 13 września 2018 r. Parlament przyjął [stanowisko w pierwszym czytaniu](#) w sprawie [wniosku](#) dotyczącego utworzenia jednolitego portalu cyfrowego. Przedsiębiorstwa, zwłaszcza w innych państwach UE, często mają trudności ze zrozumieniem obowiązujących przepisów. Portal cyfrowy ma im w tym pomóc. [Rozporządzenie \(UE\) 2018/1724](#) zostało przyjęte 2 października 2018 r., a jego stosowanie ma się rozpoczynać stopniowo do 12 grudnia 2023 r.

Badania naukowe z 2019 r. wskazują, że zasady swobodnego przepływu towarów i usług oraz przepisy w tej dziedzinie generują korzyści szacowane na 985 mld EUR rocznie^[2]. Jednak w [ekspertyzie](#)^[3] dotyczącej przeszkód prawnych w państwach członkowskich dla przepisów jednolitego rynku, opublikowanym w listopadzie 2020 r., stwierdzono, że choć jednolity rynek UE to bardzo udany przykład integracji rynku, w państwach członkowskich nadal istnieją bariery, które uniemożliwiają osiągnięcie pełnego potencjału jednolitego rynku. W ekspertyzie zaapelowano, aby w sposób bardziej ukierunkowany kontrolować proponowane przepisy krajowe, które mogłyby być sprzeczne z przepisami i zasadami jednolitego rynku.

Jednym z obszarów, w których występują tego rodzaju sprzeczności, jest swobodny przepływ usług. 2 grudnia 2020 r. Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO) przyjęła sprawozdanie z własnej inicjatywy pt. „Wzmocnienie

[1]Opracowania naukowe: Godel, M. I. i in., [Reducing Costs and Barriers for Businesses in the Single Market](#) [Ograniczenie kosztów i barier dla przedsiębiorstw na jednolitym rynku], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2016; Montalvo, C. i in., [A Longer Lifetime for Products: Benefits for Consumers and Companies](#) [Dłuższy cykl życia produktów: korzyści dla konsumentów i przedsiębiorstw], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2016; Liger, Q. i in., [Social Economy](#) [Gospodarka społeczna], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2016. Wśród nowszych opracowań znajdują się: Ström, P., [The European Services Sector and the Green Transition](#) [Europejski sektor usług a transformacja ekologiczna], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020; Núñez Ferrer, J., [The EU's Public Procurement Framework](#) [Unijne ramy zamówień publicznych], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020; Keirsbilck, B. i in., [Sustainable Consumption and Consumer Protection Legislation](#) [Zrównoważona konsumpcja a przepisy o ochronie konsumentów], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020; Marcus, J. S. i in., [The impact of COVID-19 on the Internal Market](#) [Wpływ COVID-19 na rynek wewnętrzny], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020.

[2]Badania na ten temat: Poutvaara P. i in., [Contribution to Growth: Free Movement of Goods. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses](#) [Wpływ na wzrost gospodarczy: swobodny przepływ towarów. Zapewnienie korzyści gospodarczych obywatelom i przedsiębiorstwom], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2019; Pelkmans J. i in., [Contribution to Growth: The Single Market for Services. Delivering economic benefits for citizens and businesses](#) [Wpływ na wzrost gospodarczy: jednolity rynek usług. Zapewnienie korzyści gospodarczych obywatelom i przedsiębiorstwom], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020.

[3]Dahlberg, E. i in., [Legal obstacles in Member States to Single Market rules](#) [Przeszkody prawne w państwach członkowskich dla przepisów jednolitego rynku], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020.



jednolitego rynku: przyszłość swobodnego przepływu usług”. W [sprawozdaniu](#), przyjętym na posiedzeniu plenarnym 20 stycznia 2021 r., podkreślono, że należy dopilnować wdrożenia przepisów jednolitego rynku usług oraz usprawnić egzekwowanie prawa przez Komisję.

Parlament dostrzegł korzyści płynące z ram administracji elektronicznej, które usprawniają procedury administracyjne, poprawiają jakość usług i zwiększają wydajność sektora publicznego. Cyfrowe usługi publiczne mają zmniejszyć obciążenia administracyjne, przyspieszyć interakcje z rządem i zmniejszyć koszty, i w ten sposób stać się katalizatorem gospodarczych i społecznych korzyści jednolitego rynku. W związku z tym komisja IMCO przyjęła [sprawozdanie końcowe](#) przedstawiające strategię przyspieszenia cyfryzacji usług publicznych. Parlament przyjął je 18 kwietnia 2023 r.

B. Przewyciężenie COVID-19 na jednolitym rynku

Pandemia COVID-19 wywarła ogromny wpływ na swobodny przepływ towarów na rynku wewnętrznym. W związku z tym Parlament przyjął 17 kwietnia 2020 r. [rezolucję](#), w której podkreślił, że jednolity rynek jest źródłem wspólnego europejskiego dobrobytu i dobrostanu oraz stanowi kluczowy element doraźnej i ciągłej reakcji na pandemię. Podczas [webinarium](#)^[4] komisji IMCO w listopadzie 2020 r. przeanalizowano wpływ COVID-19 na rynek wewnętrzny i ochronę konsumentów oraz zasugerowano, co można zrobić, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego już teraz, a także w przypadku przyszłych kryzysów.

22 lutego 2021 r. w komisji IMCO przedstawiono [ekspertyzę](#)^[5] na ten sam temat. W badaniu wykazano, że zamknięcie granic i inne środki podjęte przez państwa członkowskie na początku pandemii znacznie ograniczyły swobodny przepływ na rynku wewnętrznym nie tylko towarów, ale również usług i osób. W tym samym miesiącu Parlament wraz z Radą ustanowił [Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#), w którym stwierdzono, że w trwałą odbudowę dobrze funkcjonującego rynku wewnętrznego należy zaangażować prężne MŚP. Bardzo istotny w tym względzie jest projekt sprawozdania z własnej inicjatywy w sprawie zwalczania barier pozataryfowych i pozapodatkowych na jednolitym rynku ([2021/2043\(INI\)](#)) z czerwca 2021 r., ponieważ nie tylko odnosi się do ogólnych i utrzymujących się barier w swobodnym przepływie towarów i usług, ale również szczegółowo omawia, w jaki sposób pandemia COVID-19 i reakcje polityczne na nią stanowiły przeszkodę dla czterech swobód.

C. Jednolity rynek cyfrowy ([2.1.7](#))

Podobnie jak Komisja Parlament w ciągu ostatnich 10 lat w coraz większym stopniu skupiał się na wyzwaniach i możliwościach dla jednolitego rynku wynikających z cyfryzacji. 11 grudnia 2012 r. Parlament przyjął dwie rezolucje nieustawodawcze dotyczące rynku wewnętrznego: w sprawie [stworzenia jednolitego rynku cyfrowego](#) i w sprawie [strategii wolności cyfrowej w polityce zagranicznej UE](#). W rezolucjach opowiedziano się za wolnością cyfrową w polityce zagranicznej UE, podkreślając

[4]Milieu Consulting SRL, The impact of COVID-19 on the Internal Market and Consumer Protection – IMCO Webinar Proceedings [Wpływ COVID-19 na rynek wewnętrzny i ochronę konsumentów – publikacja po webinarium IMCO], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020.

[5]Marcus, J. S. i in., The impact of COVID-19 on the Internal Market [Wpływ COVID-19 na rynek wewnętrzny], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2021.



neutralność sieci, która ma zapewniać, aby dostawcy nie ograniczali niesprawiedliwie korzystania z internetu. Celem rezolucji była harmonizacja polityki rynku cyfrowego w całej UE. W wyniku tej inicjatywy przyjęto środki ustawodawcze na rzecz jednolitego rynku łączności elektronicznej, w tym [neutralności sieci](#) i zniesienia [opłat roamingowych](#).

20 maja 2021 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie cyfrowej przyszłości Europy, w której uznał kluczową rolę zmian cyfrowych na jednolitym rynku oraz potrzebę usunięcia barier utrudniających funkcjonowanie jednolitego rynku cyfrowego. [Akt o rynkach cyfrowych](#) i [akt o usługach cyfrowych](#) ułatwiają stworzenie konkurencyjnego, sprawiedliwego, zharmonizowanego i bezpieczniejszego jednolitego rynku cyfrowego. Możliwości i wyzwania dla jednolitego rynku cyfrowego w świetle aktu o rynkach cyfrowych i aktu o usługach cyfrowych przeanalizowano ponadto w [zbiorze badań](#) opracowanych przez Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia.

W październiku 2022 r. komisja IMCO zorganizowała [wysłuchanie](#), aby upamiętnić 30. rocznicę utworzenia jednolitego rynku UE i jego osiągnięcia. Ze względu na obecną trudną sytuację, prelegenci, kładąc nacisk na wniosek ustawodawczy w sprawie [nadzwyczajnego instrumentu jednolitego rynku](#), podkreślali również, jak ważne jest poszukiwanie dalszych możliwości wzrostu i konsolidacja jednolitego rynku.

23 listopada 2022 r. Parlament i Rada podpisały [rozporządzenie \(UE\) 2022/2399](#) dotyczące unijnego środowiska jednego okienka w dziedzinie cel. Jego celem jest ułatwienie handlu międzynarodowego dzięki zmniejszeniu za pomocą narzędzi cyfrowych obciążeń i kosztów administracyjnych. Przedsiębiorstwa i przedsiębiorcy będą mogli przekazywać dane celne i inne niż celne wymagane do odprawy towarów oraz dopełniać formalności za pośrednictwem jednego portalu w danym państwie członkowskim.

W [lipcu 2023 r.](#) komisja IMCO zatwierdziła nadzwyczajny instrument jednolitego rynku, proponując zmianę nazwy na „akt o sytuacji nadzwyczajnej na rynku wewnętrznym i odporności rynku wewnętrznego”, aby lepiej przygotować się na przyszłe kryzysy. Inspirowane wyzwaniami związanymi z pandemią, przepisy te mają chronić swobodę przemieszczania się w UE i ustanawiają różne poziomy alarmowe, aby proaktywnie radzić sobie z nadchodzącymi kryzysami. Komisja nadzorowałaby środki kryzysowe państw członkowskich, aby zapewnić spójność i legalność, oraz ustanowiłaby przyspieszone trasy dla pracowników i towarów o krytycznym znaczeniu w przypadku zamknięcia granic. Ponadto byłaby uprawniona do wydawania zamówień priorytetowych na podstawowe towary, aby uniknąć niedoborów. Parlament przyjął [sprawozdanie](#) 13 września 2023 r. i negocjacje międzyinstytucjonalne są już w toku.

W październiku 2023 r. opublikowano [ekspertyzę](#) dotyczącą nadzoru rynku w UE, w której podkreślono kluczową rolę organów nadzoru rynku w ochronie konsumentów – organy te dopilnowują, aby produkty spełniały normy w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony środowiska. W ekspertyzie wskazano luki w nadzorze rynku potęgowane wzrostem handlu elektronicznego i pandemią, takie jak identyfikowalność produktów, oraz wyzwanie, jakie stanowi monitorowanie sprzedaży przez internet. Do najważniejszych zaleceń należą rozbudowa unijnych ośrodków testowych, wzmocnienie infrastruktury cyfrowej, zwiększenie odpowiedzialności za internetowe platformy handlowe oraz nasilenie współpracy transgranicznej i wymiany informacji między organami nadzoru rynku a organami celnymi. Środki te mają służyć



harmonizacji praktyk nadzoru rynku, wzmocnić nadzór nad produktami sprzedawanymi przez internet poprzez zobowiązanie internetowych platform handlowych, aby wdrożyły środki zapewniające zgodność z przepisami UE, oraz zagwarantować spójną ochronę konsumentów w całej UE.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023



2.1.2. SWOBODNY PRZEPIY TOWARÓW

Swobodny przepływ towarów ułatwiło zniesienie ceł oraz innych barier pozataryfowych. Zasady takie jak wzajemne uznawanie i normalizacja dodatkowo przyczyniły się do rozwoju rynku wewnętrznego. Dzięki przyjęciu w 2008 r. nowych ram prawnych usprawniono przepływ towarów, system nadzoru nad rynkiem w UE oraz oznakowanie CE (europejski znak zgodności). Nadal istnieją jednak wyzwania związane z harmonizacją rynku wewnętrznego, ponieważ pandemia COVID-19 i inne czynniki wciąż mogą utrudniać swobodny przepływ towarów.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 26 oraz artykuły 28–37 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#) (TFUE).

CELE

Prawo swobodnego przepływu towarów pochodzących z państw członkowskich albo towarów pochodzących z państw trzecich, które znajdują się w swobodnym obrocie w państwach członkowskich, stanowi jedną z podstawowych zasad wynikających z traktatu (art. 28 TFUE). Pierwotnie swobodny przepływ towarów stanowił element unii celnej między państwami członkowskimi i wiązał się ze zniesieniem ceł, ograniczeń ilościowych w handlu oraz środków równoważnych, a także ustanowieniem wspólnej zewnętrznej taryfy celnej w Unii. Następnie nacisk położono na zniesienie wszystkich pozostałych przeszkód w swobodnym przepływie towarów w celu utworzenia rynku wewnętrznego.

OSIĄGNIĘCIA

Zniesienie ceł i ograniczeń ilościowych (kwot) między państwami członkowskimi nastąpiło 1 lipca 1968 r. Do tego czasu nie udało się osiągnąć dodatkowych celów – ani zakazu dotyczącego środków o działaniu równoważnym, ani harmonizacji odpowiednich krajowych systemów prawnych. Cele te stały się pierwszoplanowe przy podejmowaniu dalszych wysiłków na rzecz urzeczywistnienia swobodnego przepływu towarów.

A. Zakaz stosowania opłat o skutku równoważnym w stosunku do ceł: artykuł 28 ust. 1 i art. 30 TFUE

Ponieważ traktat nie zawiera definicji powyższego pojęcia, Trybunał Sprawiedliwości musiał zdefiniować je w swoim orzecznictwie. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że każda opłata nałożona na produkt sprowadzony z państwa członkowskiego, z wyłączeniem podobnych produktów krajowych, poprzez zmianę jego ceny ma taki sam wpływ na swobodę przepływu towarów jak cło i może być uznana za środek o działaniu równoważnym bez względu na swą naturę lub formę ([wspólne sprawy 2/62, 3/62 i 232/78](#)).

B. Zakaz środków o skutku równoważnym w stosunku do ograniczeń ilościowych: artykuł 34 i art. 35 TFUE

Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie Dassonville wyraził opinię, że wszystkie zasady handlowe mające zastosowanie w danym państwie członkowskim,



mogące bezpośrednio lub pośrednio, w danym momencie lub w przyszłości, ograniczyć handel w obrębie Wspólnoty, uznaje się za środki mające skutek równoważny w stosunku do ograniczeń ilościowych ([sprawa 8/74 Dassonville](#) z dnia 11 lipca 1974 r. i [sprawa C-320/03](#) z dnia 15 listopada 2005 r., pkt 63–67). Wyrok Trybunału w sprawie [Cassis de Dijon](#) wprowadził ponadto zasadę, że każdy produkt wyprodukowany zgodnie z prawem, znajdujący się w obrocie w jednym państwie członkowskim, zgodnie z uczciwymi i tradycyjnymi zasadami oraz procesem produkcji w danym państwie, musi zostać dopuszczony do obrotu w każdym innym państwie członkowskim. Stanowiło to podstawę do debaty, która doprowadziła do określenia zasady wzajemnego uznawania funkcjonującej w sytuacji braku harmonizacji. Wobec tego nawet wtedy, gdy nie istnieją środki harmonizacji UE (wtórne prawodawstwo UE), państwa członkowskie mają obowiązek dopuszczenia do obrotu towarów wyprodukowanych zgodnie z prawem i będących w obrocie w innych państwach członkowskich.

Co istotne, zakres zastosowania art. 34 TFUE podlega ograniczeniu na podstawie wyroku w sprawie [Keck](#), zgodnie z którym niektóre sposoby sprzedaży nie są objęte tym artykułem, pod warunkiem że są one stosowane w sposób pozbawiony dyskryminacji (tj. mają zastosowanie wobec wszystkich odpowiednich uczestników rynku prowadzących działalność w granicach danego kraju i w taki sam sposób – z prawnego i faktycznego punktu widzenia – wpływają na wprowadzanie do obrotu produktów krajowych i produktów z innych państw członkowskich).

C. Wyjątki od zakazu środków mających skutek równoważny w stosunku do ograniczeń ilościowych

Artykuł 36 TFUE zezwala państwom członkowskim na nakładanie ograniczeń równoważnych z limitami ilościowymi ze względów pozagospodarczych, takich jak moralność publiczna, porządek publiczny lub bezpieczeństwo. Wyjątki te należy poddawać wąskiej interpretacji i nie mogą one skutkować arbitralną dyskryminacją ani ukrytymi barierami handlowymi między państwami członkowskimi. Muszą one bezpośrednio służyć interesowi publicznemu i być proporcjonalne do zamierzonego poziomu ochrony.

W sprawie [Cassis de Dijon](#) Trybunał Sprawiedliwości uznał, że państwa członkowskie mogą zwolnić niektóre środki krajowe z unijnych ograniczeń w handlu, jeżeli spełniają one obowiązkowe wymogi, takie jak skuteczna kontrola fiskalna, ochrona zdrowia publicznego, uczciwość handlowa i ochrona konsumentów. Państwa członkowskie są zobowiązane do informowania Komisji o tych zwolnieniach. Aby prowadzić kontrolę nad takimi środkami, ustanowiono procedury wymiany informacji i mechanizm monitorowania (zgodnie z postanowieniami art. 114 i 117 TFUE i [rozporządzeniem Rady \(WE\) nr 2679/98](#). Procedury te zostały sformalizowane w [rozporządzeniu \(UE\) 2019/515](#) w sprawie wzajemnego uznawania, przyjętym w 2019 r. i uchylającym wcześniejsze rozporządzenie w tej sprawie.

D. Harmonizacja ustawodawstwa krajowego

Przyjęcie przepisów harmonizujących umożliwiło zniesienie przeszkód (np. poprzez uznawanie przepisów krajowych jako niemających zastosowania) i ustanowienie wspólnych zasad w celu zagwarantowania swobody przepływu towarów i produktów oraz poszanowania innych celów traktatu UE, takich jak ochrona środowiska, konsumenta i konkurencji.

Proces harmonizacji w UE został usprawniony poprzez przyjęcie zasady głosowania większością kwalifikowaną w przypadku dyrektyw związanych z jednolitym rynkiem,



zgodnie z art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zmienionego traktatem z Maastricht. W [białej księdze Komisji z 1985 r.](#) wprowadzono nowe podejście w celu uniknięcia szczegółowej harmonizacji i skoncentrowano się na wzajemnym uznawaniu przepisów krajowych. Zgodnie z tym podejściem, potwierdzonym [rezolucjami](#) i [decyzjami](#) Rady, harmonizacja ogranicza się do zasadniczych wymogów i ma miejsce wówczas, gdy przepisy krajowe nie są równoważne i utrudniają handel. Metoda ta ma na celu zapewnienie swobodnego przepływu towarów poprzez techniczną harmonizację całych sektorów i utrzymanie wysokiego poziomu ochrony interesu publicznego, co ma wpływ na takie produkty jak zabawki, materiały budowlane, maszyny, urządzenia gazowe i sprzęt telekomunikacyjny.

E. Urzeczywistnienie rynku wewnętrznego

Utworzenie jednolitego rynku wymagało usunięcia pozostałych przeszkód w swobodnym przepływie towarów. W [białej księdze Komisji z 1985 r.](#) określono, które bariery techniczne i fizyczne muszą zostać usunięte oraz jakie środki w tym celu Wspólnota musi podjąć. Większość tych środków przyjęto już. Jednolity rynek wciąż jednak wymaga istotnych reform, jeżeli ma sprostać wyzwaniom wynikającym z postępu technologicznego, poza tym wciąż utrzymują się niektóre bariery pozataryfowe.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament zdecydowanie opowiada się za ukończeniem tworzenia rynku wewnętrznego, kładąc szczególny nacisk na wspomniane nowe podejście mające na celu ułatwienie swobodnego przepływu towarów. Parlament odegrał istotną rolę w ukształtowaniu dyrektyw harmonizacyjnych i był głęboko zaangażowany w tworzenie nowych ram prawnych przyjętych w 2008 r. Priorytetem Parlamentu było zadbanie o to, aby wszystkie podmioty działające na rynku były odpowiedzialne za zgodność i bezpieczeństwo produktów, oraz poprawa widoczności i zrozumienia oznakowania CE wśród konsumentów. Parlament nadal aktywnie uczestniczy w tych wysiłkach, pracując nad pakietem dostosowawczym, który obejmuje dziewięć dyrektyw regulujących różne produkty, takie jak windy, artykuły pirotechniczne i materiały wybuchowe.

W [rezolucji z 8 marca 2011 r.](#) Parlament wezwał do utworzenia jednolitego systemu nadzoru rynku dla wszystkich produktów, co doprowadziło do przyjęcia [pakietu dotyczącego bezpieczeństwa produktów i nadzoru rynku](#) w 2013 r. Do kwietnia 2019 r. Parlament przyjął [rozporządzenie \(UE\) 2019/1020](#) w celu wzmocnienia nadzoru nad rynkiem i zagwarantowania zgodności produktów. W 2021 r. Komisja [zapropnowała](#) nowe rozporządzenie w celu zagwarantowania bezpieczeństwa niezwykłościowych produktów konsumpcyjnych. Zaktualizowane przepisy dotyczące bezpieczeństwa produktów, mające na celu zagwarantowanie wysokich norm bezpieczeństwa dla wszystkich produktów sprzedawanych w UE, zarówno w internecie, jak i poza nim, zostały formalnie zatwierdzone przez Parlament w marcu 2023 r., co doprowadziło do opublikowania 10 maja 2023 r. [rozporządzenia w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów](#).

Dla właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego ważną rolę odgrywa normalizacja. Zharmonizowane normy europejskie zapewniają swobodny przepływ towarów na rynku wewnętrznym, umożliwiają przedsiębiorstwom w UE poprawę konkurencyjności, a także chronią zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów oraz



środowisko. W celu poszerzenia zakresu reformy normalizacyjnej Parlament przyjął [rezolucję](#) w dniu 21 października 2010 r.

2 lutego 2022 r. Komisja wprowadziła [strategię normalizacyjną](#) mającą na celu wspieranie odpornego, ekologicznego i cyfrowego jednolitego rynku, proponując zmiany w rozporządzeniu w sprawie normalizacji z 2012 r. Następnie 14 grudnia 2022 r. uchwalono [rozporządzenie \(UE\) 2022/2480](#) aktualizujące unijne ramy prawne dotyczące ustanawiania norm. W dniu 23 stycznia 2023 r. Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO) zorganizowała [wysłuchanie](#) w celu omówienia historycznych i przyszłych kierunków polityki normalizacyjnej, w którym udział wzięła Komisja i różne zainteresowane strony.

W oparciu o nową strategię w zakresie normalizacji 30 marca 2022 r. Komisja opublikowała [wniosek](#) dotyczący harmonizacji wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych, w którym to wniosku skoncentrowała się w szczególności na normalizacji ekologicznego rynku wewnętrznego. 23 maja 2023 r. komisja IMCO wraz z Komisją Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI) zorganizowała wysłuchanie publiczne i przyjęła sprawozdanie w sprawie przeglądu rozporządzenia dotyczącego wyrobów budowlanych, zawierające niemal 300 propozycji zmian. 13 grudnia 2023 r. odbędzie się [trzecia](#) runda negocjacji międzyinstytucjonalnych w sprawie tego rozporządzenia.

Podczas ósmej kadencji koncentrowano się na przepisach dotyczących urządzeń kolei linowych, urządzeń spalających paliwa gazowe, urządzeń medycznych i środków ochrony indywidualnej, a także na [rozporządzeniu w sprawie eCall](#) w doniesieniu do wymagań w zakresie homologacji typu na potrzeby wdrożenia systemu pokładowego eCall w oparciu o numer alarmowy 112. W ramach pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym Parlament przyjął przepisy dotyczące udostępniania na jednolitym rynku produktów nawozowych z oznakowaniem CE ([rozporządzenie \(UE\) 2019/1009](#)).

Z [badań](#) przeprowadzonych w 2019 r. wynika, że korzyści, których źródłem jest stosowanie zasady swobodnego przepływu towarów oraz powiązanych z nią przepisów, wynoszą 386 mld EUR rocznie^[1]. Nadal jednak istnieją bariery utrudniające pełną swobodę przepływu towarów. Dowody na istnienie tych barier zawiera [badanie](#)^[2] opublikowane w listopadzie 2020 r., w którym dokonano przeglądu przepisów krajowych ograniczających swobodny przepływ towarów i usług oraz prawo przedsiębiorczości na jednolitym rynku UE. W badaniu stwierdzono, że choć jednolity rynek UE jest największym i najbardziej udanym przykładem integracji gospodarczej na świecie, nie jest on jeszcze wolny od nieproporcjonalnych przeszkód w swobodnym przepływie towarów.

Podczas pandemii COVID-19 w [rezolucji z 17 kwietnia 2020 r.](#) Parlament podkreślił pilną potrzebę utrzymania otwartych wewnętrznych granic UE dla towarów, podkreślając rolę jednolitego rynku we wspólnym dobrobycie UE i jego

[1]Poutvaara, P., Contribution to Growth: Free Movement of Goods – Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses [Wkład na rzecz wzrostu – swobodny przepływ towarów. Zapewnienie korzyści gospodarczych obywatelom i przedsiębiorstwom], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2019.

[2]Dahlberg, E. i in., Legal obstacles in Member States to Single Market rules, [Przeszkody prawne w państwach członkowskich dla przepisów jednolitego rynku], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020.



kluczowe znaczenie w reagowaniu na kryzys. W [komunikacie](#) z 15 maja 2020 r. Komisja zaproponowała skoordynowaną strategię na rzecz przywrócenia swobody przemieszczania się i zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. To oparte na współpracy podejście miało kluczowe znaczenie, aby umożliwić przemieszczanie podstawowych towarów, w tym środków medycznych i sprzętu medycznego, w całej UE, co złagodziło wpływ ograniczeń na granicach, nakładanych przez państwa.

W [rezolucji z dnia 19 czerwca 2020 r.](#) Parlament przypomniał, że strefa Schengen jest jednym z najważniejszych osiągnięć projektu UE, i wezwał państwa członkowskie do zniesienia ograniczeń dotyczących swobody przemieszczania się, a także do zintensyfikowania wysiłków na rzecz osiągnięcia integracji w ramach Schengen.

Podczas [seminarium internetowego](#)^[3] przeprowadzonego przez Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia w listopadzie 2020 r. dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów dokonano przeglądu wpływu pandemii na swobodny przepływ towarów, usług i osób w UE. Omówiono wówczas wyzwania związane z przepływem towarów związanych z opieką zdrowotną, takich jak środki ochrony indywidualnej, i podkreślono potrzebę lepszej koordynacji na szczeblu UE w dziedzinie zamówień publicznych i przepływu towarów na wypadek przyszłych kryzysów. W [badaniu](#)^[4] uzupełniającym przedstawionym w lutym 2021 r. przeanalizowano ponadto wpływ pandemii na rynek wewnętrzny i ochronę konsumentów, a także zasugerowano dodatkowe środki mające na celu zwiększenie odporności rynku wewnętrznego UE na przyszłe kryzysy.

Parlament odegrał zasadniczą rolę w harmonizacji przepisów celnych, czego kulminacją było ustanowienie unijnego środowiska jednego okienka w dziedzinie ceł na mocy [rozporządzenia \(UE\) 2022/2399](#). Rozporządzenie to, które będzie obowiązywać w ciągu następnej dekady, wprowadza unijny system jednego okienka w dziedzinie ceł służącego do wymiany świadectw (EU CSW-CERTEX), który jest w fazie pilotażowej od 2017 r. Faza początkowa do 2025 r. ma na celu wzmocnienie wymiany międzyrządowej na granicach UE, w szczególności w odniesieniu do procedur pozacelnych. W kolejnej fazie, rozpoczynającej się w 2031 r., wprowadzony zostanie system obejmujący relacje przedsiębiorstw z organami administracji rządowej w celu usprawnienia procedury odprawy celnej dla przedsiębiorstw zajmujących się przywozem lub wywozem towarów, co ma na celu znaczne ograniczenie obecnych przeszkód w handlu.

Jeżeli chodzi o rozwiązania [interoperacyjne](#) dla organów administracji publicznej, przedsiębiorstw i konsumentów w UE z myślą o bezproblemowym transgranicznym świadczeniu usług, trwają [negocjacje](#) nad nowym aktem w sprawie Interoperacyjnej Europy, a Rada i Parlament debatują obecnie nad ostatecznymi aspektami technicznymi rozporządzenia.

W [badaniu](#)^[5] przeprowadzonym na zlecenie komisji IMCO przez Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia w dniu 9 grudnia

[3]Milieu Consulting SRL, The impact of COVID-19 on the Internal Market and Consumer Protection - IMCO Webinar Proceedings [Wpływ COVID-19 na rynek wewnętrzny i ochronę konsumentów – webinarium komisji IMCO], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020.

[4]Marcus, J. S. i in., The impact of COVID-19 on the Internal Market [Wpływ COVID-19 na rynek wewnętrzny], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2021.

[5]Hausemer, P. et al., A Comparative Analysis of Member States' Customs Authorisation Procedures for the Entry of Products into the European Union [Porównawcza analiza procedur wydawania przez państwa członkowskie pozwoleń celnych na wóz produktów do Unii Europejskiej], publikacja dla Komisji Rynku



2022 r. opublikowano analizę rozbieżnych procedur wydawania pozwoleń celnych w państwach członkowskich na produkty wprowadzane do UE. Ponieważ te rozbieżne procedury prowadzą do barier handlowych i zakłóceń na rynku wewnętrznym, jednym z proponowanych rozwiązań było utworzenie europejskiej agencji celnej.

Ponadto 17 maja 2023 r. Komisja przedstawiła wniosek ([COM\(2023\)0257](#)) stanowiący kompleksową próbę modernizacji unijnych ram celnych. Istotną cechą wniosku jest utworzenie unijnego centrum danych celnych zarządzanego przez nowo powstały Urząd UE ds. Celnych. Centrum to będzie służyć jako duże repozytorium danych do wykrywania oszustw i niezgodności oraz umożliwi wymianę danych między UE a państwami trzecimi, a także będzie sprzyjać współpracy między organami celnymi państw członkowskich UE.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023



2.1.3. SWOBODNY PRZEPŁYW KAPITAŁU

Swobodny przepływ kapitału jest jedną z czterech podstawowych swobód jednolitego rynku UE. Jest nie tylko najmłodszą ze wszystkich swobód, ale ma również największy zasięg, ponieważ obejmuje także państwa trzecie. Liberalizacja przepływu kapitału postępowała stopniowo. W wyniku przyjęcia traktatu z Maastricht od początku 2004 r. nie wolno ograniczać przepływu kapitału ani płatności, zarówno między państwami członkowskimi, jak i z państwami trzecimi, chociaż mogą istnieć wyjątki.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 63 i 66 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Należy wyeliminować wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, wyjąwszy określone okoliczności. Swobodny przepływ kapitału stanowi podstawę jednolitego rynku i uzupełnia pozostałe trzy swobody. Przyczynia się również do wzrostu gospodarczego, umożliwiając skuteczne inwestowanie kapitału, i promuje wykorzystanie euro jako międzynarodowej waluty, co umacnia rolę UE jako partnera na arenie międzynarodowej. Swobodny przepływ był również warunkiem rozwoju unii gospodarczej i walutowej oraz wprowadzenia euro.

OSIĄGNIĘCIA

A. Początkowe etapy (przed powstaniem rynku wewnętrznego)

Pierwsze działania Wspólnoty miały ograniczony zakres. Traktat rzymski z 1957 r. wymagał usunięcia ograniczeń w zakresie, w jakim było to konieczne z punktu widzenia funkcjonowania wspólnego rynku. [Pierwsza dyrektywa kapitałowa](#) z 1960 r., zmieniona w 1962 r., zakończyła stosowanie ograniczeń dotyczących niektórych rodzajów komercyjnych i prywatnych przepływów kapitałowych, takich jak zakup nieruchomości, krótkoterminowe lub średnioterminowe kredyty na transakcje handlowe oraz zakup papierów wartościowych pozostających w obrocie giełdowym. Niektóre państwa członkowskie poszły dalej i wprowadziły jednostronne środki krajowe, znosząc w ten sposób wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału (np. Niemcy i kraje Beneluksu). Dalszym krokiem była kolejna [dyrektywa](#) z 1972 r. w sprawie międzynarodowego przepływu kapitału.

B. Dalszy postęp i powszechna liberalizacja na rynku wewnętrznym

W 1985 r. i 1986 r. poprawki wprowadzone do pierwszej dyrektywy kapitałowej przyniosły dalszą liberalizację w takich dziedzinach jak długoterminowe kredyty na transakcje handlowe i zakup papierów wartościowych, które nie są przedmiotem obrotu giełdowego. Pełna liberalizacja przepływu kapitału nastąpiła dzięki [dyrektywie Rady](#) z 1988 r., w której z dniem 1 lipca 1990 r. zniesiono wszelkie pozostałe ograniczenia w przepływie kapitału między mieszkańcami państw członkowskich. Jej celem było również podobne zliberalizowanie przepływu kapitału z udziałem państw trzecich.



C. Ostateczny system

1. Zasada

Na mocy traktatu z Maastricht wprowadzono swobodny przepływ kapitału jako swobodę traktatową. Zgodnie z art. 63 TFUE obecnie zakazane są wszelkie ograniczenia przepływu kapitału i płatności między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Zadaniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest interpretacja przepisów dotyczących swobodnego przepływu kapitału, a w tym zakresie istnieje już obszerne orzecznictwo. Jeżeli państwa członkowskie ograniczają w nieuzasadniony sposób swobodny przepływ kapitału, stosuje się zwyczajowe postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zgodnie z art. 258–260 TFUE.

2. Wyjątki i uzasadnione ograniczenia

Wyjątki ograniczają się głównie do przepływu kapitału do lub z państw trzecich (art. 64 TFUE). Oprócz możliwości, którą dysponują państwa członkowskie, by utrzymać w mocy ograniczenia dotyczące inwestycji bezpośrednich i innych transakcji obowiązujących w danym dniu, Rada, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może również jednomyślnie przyjąć środki, które stanowią krok wstecz w procesie liberalizacji przepływu kapitału do lub z państw trzecich. Ponadto Rada i Parlament Europejski mogą przyjąć środki ustawodawcze dotyczące inwestycji bezpośrednich, podejmowania działalności gospodarczej, świadczenia usług finansowych lub dopuszczania papierów wartościowych na rynki kapitałowe. Art. 66 TFUE przewiduje środki nadzwyczajne w stosunku do państw trzecich, z ograniczeniem do sześciu miesięcy.

Jedynie uzasadnione ograniczenia dotyczące przepływu kapitału w ujęciu ogólnym, w tym przepływów w obrębie UE, określono w art. 65 TFUE. Obejmują one: (i) środki niezbędne do zapobiegania naruszeniom prawa krajowego (zwłaszcza w dziedzinie opodatkowania i nadzoru ostrożnościowego nad usługami finansowymi); (ii) procedury służące deklarowaniu przepływu kapitału do celów administracyjnych bądź statystycznych; oraz (iii) środki uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Na ten ostatni powołano się podczas europejskiego kryzysu zadłużeniowego, gdy Cypr (w 2013 r.) i Grecja (w 2015 r.) zostały zmuszone do wprowadzenia kontroli przepływu kapitału, aby zapobiec jego nadmiernemu odpływowi. Cypr usunął wszystkie pozostałe ograniczenia w 2015 r., a Grecja – w 2019 r. Pojawienie się finansów cyfrowych, zwłaszcza kryptowalut opartych na technologii blockchain, może stanowić wyzwanie dla obecnych koncepcji mających na celu zapewnienie swobodnego przepływu kapitału.

Art. 144 TFUE dopuszcza – w ramach programów pomocy na rzecz wyrównania bilansu płatniczego – środki na rzecz ochrony bilansu płatniczego, jeśli trudności zagrażają funkcjonowaniu rynku wewnętrznego lub w razie nagłego kryzysu. Z tej klauzuli ochronnej korzystać mogą wyłącznie państwa członkowskie spoza strefy euro.

Ponadto w art. 75 i 215 TFUE przewidziano możliwość nałożenia sankcji finansowych w celu zapobiegania terroryzmowi i jego zwalczania lub na podstawie decyzji podjętych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Swobodny przepływ kapitału jest ograniczony w związku z sankcjami gospodarczymi nałożonymi na Rosję w następstwie jej inwazji na Ukrainę.



3. Płatności

Art. 63 ust. 2 TFUE stanowi, że „zakazane są wszelkie ograniczenia w płatnościach między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi”.

W 2001 r. przyjęto [rozporządzenie](#) harmonizujące koszty płatności wewnętrznych i transgranicznych w strefie euro. [Uchylono je i zastąpiono](#) w 2009 r., zapewniając korzyści mieszkańcom państw członkowskich dzięki obniżeniu opłat za płatności transgraniczne w euro praktycznie do zera. Następnie [uchylono je i zastąpiono](#) w 2021 r. w celu obniżenia opłat za płatności transgraniczne między państwami członkowskimi należącymi do strefy euro i niebędącymi jej członkami.

W [dyrektywie w sprawie usług płatniczych](#) zawarto podstawy prawne do ustanowienia pakietu przepisów mających zastosowanie do wszelkich usług płatniczych w UE, aby płatności transgraniczne były tak łatwe, skuteczne i bezpieczne jak płatności „krajowe” oraz aby wspierać skuteczność i ograniczenie kosztów przez większą konkurencję, dzięki otwarciu rynków płatności dla nowych podmiotów. Dyrektywa w sprawie usług płatniczych zapewnia niezbędne ramy dla inicjatywy europejskiego sektora bankowego i płatniczego pod nazwą „jednolity obszar płatności w euro (SEPA)”. Pod koniec 2010 r. instrumenty SEPA były dostępne, ale używano ich dość rzadko. W związku z tym w 2012 r. przyjęto [rozporządzenie](#) ustanawiające ogólnounijne ostateczne terminy przekształcenia starych krajowych poleceń przelewu i poleceń zapłaty na instrumenty SEPA. W 2015 r. współprawodawcy przyjęli zmienioną [dyrektywę w sprawie usług płatniczych](#), która uchylila obowiązującą dyrektywę. Zwiększa ona przejrzystość i ochronę konsumentów oraz dostosowuje zasady do obsługi innowacyjnych usług płatniczych, w tym płatności internetowych i telefonii komórkowej. Dyrektywa weszła w życie 12 stycznia 2016 r. i obowiązuje od 13 stycznia 2018 r.

D. Późniejsze zmiany

Mimo postępów osiągniętych w liberalizacji przepływów kapitału w UE rynki kapitałowe pozostały w znacznej mierze rozdrobnione. W oparciu o plan inwestycyjny dla Europy, Komisja uruchomiła we wrześniu 2015 r. inicjatywę przewodnią: [Unię rynków kapitałowych](#). Obejmuje ona szereg działań mających na celu stworzenie prawdziwie zintegrowanego jednolitego rynku kapitału do 2019 r. W czerwcu 2017 r. opublikowano [śródkresowy przegląd](#) planu działań w sprawie unii rynków kapitałowych. Ponadto Komisja i państwa członkowskie starają się wyeliminować przeszkody w transgranicznym inwestowaniu, co należy do kompetencji krajowych. W celu zbadania tej kwestii utworzono grupę ekspertów ds. barier w swobodnym przepływie kapitału. W marcu 2017 r., w ramach dalszych działań prowadzonych w wyniku prac grupy ekspertów, Komisja opublikowała [sprawozdanie](#) opisujące sytuację w państwach członkowskich. W marcu 2019 r. Komisja opublikowała [komunikat](#) zatytułowany „Unia rynków kapitałowych: postępy w budowie jednolitego rynku kapitału na rzecz silnej unii gospodarczej i walutowej”. Następnie we wrześniu 2020 r. przyjęto [drugi plan działania na rzecz unii rynków kapitałowych](#), obejmujący 16 priorytetów.

Komisja stara się również wstrzymać stosowanie istniejących dwustronnych umów inwestycyjnych wewnątrz UE (BIT), wiele z których obowiązywało przed ostatnimi etapami rozszerzenia UE. Komisja uznaje umowy między państwami członkowskimi za utrudnienie dla jednolitego rynku, ponieważ są momentami sprzeczne z ramami prawnymi UE, a niekiedy je powielają. Na przykład mechanizmy arbitrażu włączone do



BIT wykluczają zarówno sądy krajowe, jak i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, uniemożliwiając tym samym stosowanie prawa UE. BIT mogą również skutkować korzystniejszym traktowaniem inwestorów z niektórych państw członkowskich, które zawarły wewnątrzunijne BIT. 24 października 2019 r. osiągnięto porozumienie torujące drogę do rozwiązania tych kwestii. 29 maja 2020 r. 23 państwa członkowskie [podpisały](#) umowę o rozwiązaniu BIT między państwami członkowskimi UE. Komisja publikuje również roczne [sprawozdania i badania](#) dotyczące przepływów kapitału w UE i w kontekście globalnym. W czasie kryzysu wywołanego COVID-19, pomimo skrajnej presji na system finansowy, żadne państwo członkowskie UE nie zastosowało ograniczeń w przepływie kapitału w stosunku do przepływów finansowych.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament zdecydowanie wspierał wysiłki sprzyjające liberalizacji przepływu kapitału. Uznał jednak, że taka liberalizacja powinna być bardziej zaawansowana wewnątrz UE niż w odniesieniu do reszty świata, aby zagwarantować przeznaczanie oszczędności unijnych przede wszystkim na inwestycje unijne. Wskazywał również, że liberalizacji kapitału powinna towarzyszyć pełna liberalizacja usług finansowych i harmonizacja prawa podatkowego, tak aby utworzyć jednolity unijny rynek finansowy. To dzięki politycznym naciskom wywieranym przez Parlament Komisja mogła wystąpić z inicjatywą ustawodawczą dotyczącą harmonizacji płatności wewnętrznych i transgranicznych.

Parlament poparł uruchomienie unii rynków kapitałowych. Przyjął [rezolucję](#), w której zwrócono uwagę na potrzebę wyrównania szans wśród uczestniczących podmiotów w celu poprawy dystrybucji kapitału wewnątrz UE. W rezolucji wezwano do zniesienia istniejących przeszkód w finansowaniu transgranicznym, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw, oraz do wzmocnienia roli Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych w działaniach na rzecz poprawy konwergencji nadzorczej. W kwietniu 2019 r. Parlament uzgodnił szereg [aktów ustawodawczych](#) wprowadzających elementy składowe unii rynków kapitałowych.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Gospodarczej i Monetarnej](#).

Christian Scheinert
10/2023



2.1.4. SWOBODA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I SWOBODA ŚWIADCZENIA USŁUG

Swoboda przedsiębiorczości i świadczenia usług ma zasadnicze znaczenie dla mobilności przedsiębiorstw i mobilności zawodowej w UE. Pełne wdrożenie dyrektywy usługowej ma kluczowe znaczenie dla umocnienia rynku wewnętrznego, ale nadal istnieją przeszkody. Pandemia COVID-19 spowodowała pojawienie się nowych wyzwań. W odpowiedzi, w lutym 2022 r., Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której określił, w jaki sposób ożywienie gospodarcze po pandemii COVID-19 może najlepiej złagodzić negatywne skutki dla tych podstawowych wolności.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 26 (rynek wewnętrzny), art. 49–55 (prawo przedsiębiorczości) oraz art. 56–62 (usługi) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Osoby prowadzące własną działalność gospodarczą oraz przedstawiciele wolnych zawodów lub osoby prawne w rozumieniu art. 54 TFUE, które prowadzą legalną działalność w jednym z państw członkowskich, mogą: (i) trwale i stale prowadzić działalność gospodarczą w innym państwie członkowskim (swoboda przedsiębiorczości: art. 49 TFUE) lub (ii) tymczasowo oferować i świadczyć usługi w innych państwach członkowskich, pozostając jednocześnie w kraju pochodzenia (swoboda świadczenia usług: art. 56 TFUE). Oznacza to, że należy położyć kres przejawom dyskryminacji ze względu na narodowość oraz przyjąć środki ułatwiające korzystanie z tych swobód, jeżeli mają one przynieść oczekiwane skutki. Obejmuje to harmonizację przepisów krajowych w zakresie dostępu i ich wzajemne uznawanie ([2.1.6](#)).

OSIĄGNIĘCIA

A. Liberalizacja w traktacie

1. Podstawowe wolności

Prawo przedsiębiorczości obejmuje prawo do podejmowania i wykonywania własnej działalności gospodarczej, a także do zakładania przedsiębiorstw i zarządzania nimi z myślą o stałym i ciągłym prowadzeniu działalności na tych samych warunkach, na których prawo państwa członkowskiego, gdzie prowadzona jest działalność, umożliwia to obywatelom tego państwa.

Swoboda świadczenia usług odnosi się do wszelkich usług wykonywanych zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są one objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób. Podmiot świadczący usługę może w tym celu tymczasowo prowadzić działalność w państwie członkowskim świadczenia usługi na takich samych warunkach jak te, których przestrzegania państwo to wymaga od własnych obywateli.



2. Wyjątki

Na mocy TFUE swoboda przedsiębiorczości i świadczenia usług nie obejmuje działalności, która jest związana z wykonywaniem władzy publicznej (art. 51 TFUE). Zakres wyłączenia tego rodzaju działalności jest jednak ograniczony wykładnią zważającą: przypadki wyłączenia mogą dotyczyć jedynie tych szczególnych rodzajów działalności i funkcji, które wiążą się ze sprawowaniem władzy. Ponadto cała kategoria zawodowa podlega wyłączeniu tylko wówczas, gdy związana z nią działalność jest w pełni poświęcona sprawowaniu władzy publicznej lub gdy ta jej część, która wiąże się ze sprawowaniem władzy publicznej, jest nierozdzielnie związana z pozostałą częścią. Wyjątki pozwalają państwom członkowskim na wyłączenie produkcji materiałów wojskowych lub handlu nimi (art. 346 ust. 1 lit. b) TFUE) i utrzymanie wobec obywateli innych państw szczególnych przepisów uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego (art. 52 ust. 1).

B. Dyrektywa usługowa – ukończenie procesu tworzenia rynku wewnętrznego

Dyrektywa usługowa ([dyrektywa 2006/123/WE](#)) umacnia swobodę świadczenia usług w UE. Dyrektywa ta jest kluczowa dla ukończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego, ponieważ może przynieść ogromne korzyści konsumentom i MŚP. Celem jest utworzenie otwartego jednolitego rynku usług w ramach UE, a jednocześnie zapewnienie odpowiedniej jakości usług świadczonych na rzecz konsumentów. Zgodnie z [komunikatem Komisji pt. „Europa 2020” – strategia na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu](#) pełne wdrożenie dyrektywy usługowej mogłoby przynieść zwiększenie obrotów w sektorze usług handlowych o 45% oraz wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych o 25%, a w konsekwencji wzrost PKB o 0,5–1,5%. Dyrektywa ta przyczynia się do uproszczenia i modernizacji procedur administracyjnych i przepisów. Cele te realizuje się nie tylko w drodze przeglądu obowiązujących przepisów, przyjmowania odpowiedniego ustawodawstwa i wprowadzania w nim zmian, ale również poprzez realizację długofalowych projektów (takich jak wprowadzenie punktów kompleksowej obsługi i zapewnienie współpracy administracyjnej).

Wdrożenie tej dyrektywy uległo znacznemu opóźnieniu. Chociaż początkowe reformy doprowadziły do usunięcia licznych barier na jednolitym rynku usług, od 2012 r. tempo tych reform uległo spowolnieniu. Starania na rzecz wprowadzania reform zmalały, a znaczące postępy odnotowano głównie w państwach członkowskich otrzymujących pomoc finansową lub w państwach członkowskich posiadających kompleksowe krajowe programy reform. Pomimo zdolności dyrektywy do zwiększenia PKB UE o 2,6%, dotychczas wykorzystano zaledwie 0,9 % tego potencjału wzrostu, pozostawiając niewykorzystany margines w wysokości 1,7%. Komisja [uznaje](#) te opóźnienia, ale uważa, że zmiana dyrektywy nie jest konieczna. Zamiast tego koncentruje się na zapewnieniu, by dyrektywa przyniosła pełne korzyści dzięki egzekwowaniu i wprowadzeniu „pakietu usługowego”, który obejmuje nowe wnioski ustawodawcze mające na celu ożywienie sektora usług i wyeliminowanie utrzymujących się luk we wdrażaniu.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament odegrał kluczową rolę w liberalizacji działalności na własny rachunek, dbając o to, by niektóre, ograniczone rodzaje działalności były zastrzeżone



dla własnych obywateli poszczególnych państw. Wystąpił również do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ze skargą na Radę w związku z brakiem działania w zakresie polityki transportowej. W wyroku z 1985 r. ([sprawa nr 13/83 z 22 maja 1985 r.](#)) stwierdzono, że Rada ponosi odpowiedzialność za niezapewnienie swobodnych usług transportu międzynarodowego, co stanowi naruszenie traktatu rzymskiego. W związku z tym Rada musiała przyjąć odpowiednie akty prawne. Rola Parlamentu poszerzyła się dzięki stosowaniu procedury współdecyzji i zwykłej procedury ustawodawczej w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług.

Parlament odegrał również decydującą rolę w procesie przyjmowania i monitorowania dyrektywy usługowej, wzywając państwa członkowskie do przestrzegania jej przepisów i ich właściwego wykonywania. 15 lutego 2011 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie wdrożenia dyrektywy, a 25 października 2011 r. [kolejną rezolucję](#), dotyczącą procesu wzajemnej oceny. Po wydaniu przez Komisję komunikatu w czerwcu 2012 r. komisja IMCO Parlamentu Europejskiego sporządziła sprawozdanie na temat stanu i przyszłości wewnętrznego rynku usług, które zostało [przyjęte na posiedzeniu plenarnym](#) 11 września 2013 r.

7 lutego 2013 r. Parlament przyjął również [rezolucję](#) z zaleceniami dla Komisji dotyczącymi zarządzania rynkiem wewnętrznym. Podkreślił w niej znaczenie sektora usług jako kluczowego obszaru wzrostu gospodarczego, zasadniczy charakter swobody świadczenia usług i korzyści wynikające z pełnego wdrożenia dyrektywy usługowej.

Parlament priorytetowo potraktował wnioski dotyczące telekomunikacji, takie jak rozporządzenia w sprawie identyfikacji elektronicznej ([rozporządzenie \(UE\) nr 910/2014](#)) i „łączość na całym kontynencie”. [Rezolucja](#) Parlamentu z lipca 2012 r. dotyczyła usług finansowych, w tym podstawowych usług płatniczych i kredytów hipotecznych ([dyrektywa 2014/17/UE](#)). W [rezolucji](#) z marca 2014 r. Parlament wypowiedział się w sprawie pakietu dotyczącego imprez turystycznych. Dyrektywa o kredycie hipotecznym zapewnia ochronę konsumentów i zapewnia świadomą zdolność finansową. Dyrektywa w sprawie rynków finansowych ([dyrektywa 2014/65/UE](#)) promuje przejrzystość. W 2019 r. Parlament odniósł się do wymogów dostępności ([dyrektywa \(UE\) 2019/882](#)) w celu wsparcia obywateli z niepełnosprawnościami. Aby to wzmocnić, w [rezolucji](#) z października 2022 r. zaproponowano utworzenie Centrum AccessibleEU, aby zgromadzić ekspertów i specjalistów ds. dostępności.

[Badanie](#)^[1] z 2019 r. wykazało, że przepisy UE dotyczące swobodnego przepływu usług, w tym w zakresie kwalifikacji zawodowych i handlu detalicznego, przynoszą znaczne korzyści gospodarcze: 284 mld EUR rocznie z tytułu dyrektywy usługowej, 80 mld EUR z tytułu usług świadczonych w ramach wolnych zawodów i 20 mld EUR z tytułu usług w zakresie zamówień publicznych. Z innego [badania](#)^[2] wynika również, że sektor usług, który stanowi 24% handlu wewnątrzunijnego (wzrost z 20% od początku XXI wieku) i odpowiada 78% wartości dodanej brutto UE, ma kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego. W badaniu wskazano jednak również różnorodność

[1]Pelkmans, J., Contribution to growth: The Single Market for Services - Delivering economic benefits to citizens and businesses [Wkład we wzrost gospodarczy: jednolity rynek usług – zapewnianie korzyści ekonomicznych obywatelom i przedsiębiorstwom], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2019 r.

[2]Dahlberg, E. i in., Legal obstacles in Member States to Single Market rules [Przeszkody prawne w państwach członkowskich dla przepisów jednolitego rynku], publikacja na zlecenie Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020 r.



regulacyjną i wyzwania informacyjne jako czynniki, które zwiększają koszty działalności gospodarczej i utrudniają swobodny przepływ usług i swobodę przedsiębiorczości w UE.

W [rezolucji](#) z 17 kwietnia 2020 r. Parlament uznał jednolity rynek za zasadniczy element dobrobytu Europy i kluczowy w reagowaniu na COVID-19. Ponadto w [rezolucji](#) z 19 czerwca 2020 r. Parlament podkreślił znaczenie strefy Schengen dla UE i wezwał państwa członkowskie do złagodzenia ograniczeń w przemieszczaniu się i do podjęcia działań na rzecz pełnej integracji strefy Schengen.

25 listopada 2020 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie dążenia do bardziej zrównoważonego jednolitego rynku dla przedsiębiorstw i konsumentów, w której skupiono się na różnych obszarach polityki, a zwłaszcza na ochronie konsumentów i udziale przedsiębiorstw w transformacji ekologicznej (mającej zasadnicze znaczenie dla zwiększenia zrównoważonego charakteru jednolitego rynku). Na wniosek komisji IMCO Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia Parlamentu Europejskiego opublikował briefing pt. „Europejski sektor usług a transformacja ekologiczna”, który był wkładem do tej rezolucji.

20 stycznia 2021 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) pt. „Wzmocnienie jednolitego rynku: przyszłość swobodnego przepływu usług”. Podkreślono w niej, że należy dopilnować wdrożenia przepisów jednolitego rynku usług oraz usprawnić działania Komisji w zakresie egzekwowania prawa. Położono też nacisk na konieczność oceny stopnia wdrożenia unijnych ram prawnych dla usług, a także wzmocnienia pozycji przedsiębiorstw dzięki zapewnieniu im lepszego dostępu do informacji.

Pandemia COVID-19 doprowadziła do przywrócenia licznych ograniczeń, które wpłynęły na swobodę przemieszczania się na unijnym jednolitym rynku, w tym na sektor usług. Podczas [webinarium](#)^[3] zorganizowanego 9 listopada 2020 r. przez Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia przeanalizowano wpływ pandemii, przewidując znaczące przyszłe zmiany w popycie na usługi i podaży wynikające z postępu technologicznego i zmienionych nawyków konsumentów. W [badaniu](#)^[4] przedstawionym komisji IMCO w lutym 2021 r. podkreślono, że chociaż początkowe zamknięcie granic zakłóciło świadczenie transgranicznych usług zawodowych, przyjęcie narzędzi cyfrowych ułatwiło powrót do pewnego poziomu normalności.

[Rezolucja](#) Parlamentu z 17 lutego 2022 r. w sprawie zwalczania barier pozataryfowych i pozapodatkowych na jednolitym rynku odnosi się do ogólnie utrzymujących się barier w swobodnym przepływie towarów i świadczeniu usług, a także szczególnie do tego, w jaki sposób COVID-19 wywarł szkodliwy wpływ na cztery swobody (swobodny przepływ towarów, swobodny przepływ osób, swobodę świadczenia usług i swobodny przepływ kapitału). Przeszkody dla czterech swobód utrzymują się pomimo stopnia, w jakim narzędzia cyfrowe zaradziły niektórym trudnościom gospodarczym wynikającym z ograniczeń związanych z COVID-19.

[3]Milieu Consulting SRL, The impact of COVID-19 on the Internal Market and Consumer Protection - IMCO Webinar Proceedings [Wpływ COVID-19 na rynek wewnętrzny i ochronę konsumentów – webinarium komisji IMCO], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020 r.

[4]Marcus, J. S. i in., The impact of COVID-19 on the Internal Market [Wpływ COVID-19 na rynek wewnętrzny], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2021 r.



Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023



2.1.5. SWOBODNY PRZEPIY PRACOWNIKÓW

Jedną z czterech swobód, z których korzystają obywatele UE, jest swobodny przepływ pracowników. Obejmuje on prawo pracowników do przemieszczania się i pobytu, prawo wjazdu i pobytu członków rodziny oraz prawo do podejmowania pracy w innym państwie członkowskim UE i bycia traktowanym na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego. Ograniczenia stosuje się w odniesieniu do służby publicznej. Funkcję specjalnej agencji do spraw swobodnego przepływu pracowników, w tym pracowników delegowanych, pełni Europejski Urząd ds. Pracy.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE); art. 4 ust. 2 lit. a), art. 20, 26 i 45-48 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Od powstania UE swobodny przepływ pracowników jest jedną z jej podstawowych zasad. Ustanowiony w art. 45 TFUE, należy do podstawowych praw pracowników i stanowi uzupełnienie swobodnego przepływu towarów, kapitału i usług na jednolitym rynku europejskim. Swobodny przepływ pracowników oznacza zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy i zatrudnienia. Ponadto artykuł ten stanowi, że pracownik UE ma prawo do przyjęcia oferty zatrudnienia, do swobodnego przemieszczania się po terytorium państwa, do przebywania w nim w celu podjęcia pracy oraz do pozostawania w nim pod pewnymi warunkami po ustaniu zatrudnienia.

Obywatele państw EFTA (Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii) mogą podejmować pracę w UE i mają takie same prawa i obowiązki jak pracownicy z UE. UE zawarła również specjalne umowy z innymi państwami spoza UE.

OSIĄGNIĘCIA

Według danych Eurostatu w 2021 r. 3,9% (10,2 mln) obywateli UE w wieku produkcyjnym (20-64 lat) mieszkało w państwie UE innym niż kraj, którego są obywatelami – stanowi to wzrost w porównaniu z 2,4% w 2009 r. Ponadto odnotowano 1,7 mln pracowników transgranicznych i 3,6 mln pracowników delegowanych.

A. Aktualne ogólne zasady dotyczące swobodnego przepływu

Od lat 60. XX wieku prawo do swobodnego przepływu pracowników zapisywano w różnych rozporządzeniach i dyrektywach. Kilkakrotnie unowocześniano rozporządzenie ustanawiające w sprawie swobodnego przepływu pracowników (rozporządzenie 1612/68) oraz dyrektywę uzupełniającą w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników (dyrektywa Rady 68/360). Obecnie kluczowe przepisy UE to [dyrektywa 2004/38/WE w sprawie prawa do przemieszczania się i pobytu](#), [rozporządzenie \(UE\) nr 492/2011 w sprawie swobodnego przepływu pracowników](#), [rozporządzenie \(UE\) 2019/1149 ustanawiające Europejski Urząd ds. Pracy](#) oraz [dyrektywa 2014/54/UE w sprawie środków ułatwiających](#)



[korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników.](#)

1. Prawo pracowników do przemieszczania się i prawo pobytu

Dyrektywa 2004/38/WE wprowadziła obywatelstwo UE jako podstawowy status obywateli państw członkowskich korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium UE. Każdy obywatel UE ma prawo pobytu na terytorium innego państwa UE przez pierwsze trzy miesiące bez żadnych warunków czy formalności poza wymogiem posiadania ważnego dokumentu tożsamości lub paszportu. W przypadku dłuższego pobytu przyjmujące państwo członkowskie może wymagać od danego obywatela zarejestrowania pobytu w rozsądnym i niedyskryminującym terminie.

Prawo obywateli Unii do pobytu przez okres dłuższy niż trzy miesiące podlega pewnym warunkom: w przypadku osób, które nie są pracownikami lub nie prowadzą działalności na własny rachunek, prawo pobytu uzależnione jest od posiadania przez nie wystarczających środków, aby nie stać się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego, oraz od posiadania ubezpieczenia zdrowotnego. Studentom i osobom uczestniczącym w szkoleniu zawodowym również przysługuje prawo pobytu, podobnie jak osobom bezrobotnym (nie z własnej woli), które zarejestrowały się jako bezrobotne.

Obywatele UE po pięcioletnim, nieprzerwanym okresie legalnego zamieszkiwania w przyjmującym państwie członkowskim nabywają prawo stałego pobytu.

Na mocy dyrektywy zmodernizowano pojęcie **łączenia rodzin** przez rozszerzenie definicji „członka rodziny” (uprzednio obejmowała ona jedynie współmałżonka, zstępnych do lat 21 lub dzieci oraz wstępnych pozostających na utrzymaniu) o partnerów z zarejestrowanych związków, jeśli w prawie przyjmującego państwa członkowskiego uznano związki zarejestrowane za równoważne małżeństwu. Niezależnie od przynależności państwowej tym członkom rodziny przysługuje prawo pobytu w tym samym państwie co dany pracownik.

2. Zatrudnienie

W rozporządzeniu nr 492/2011 ustanowiono przepisy dotyczące zatrudnienia, równego traktowania i rodzin pracowników. Każdy obywatel dowolnego państwa członkowskiego ma prawo poszukiwać zatrudnienia w innym państwie członkowskim zgodnie z odpowiednimi przepisami dotyczącymi pracowników krajowych. Państwa członkowskie nie mogą stosować żadnych praktyk dyskryminacyjnych, takich jak oferowanie pracy tylko swoim obywatelom lub wymaganie umiejętności językowych wykraczających poza to, co jest uzasadnione i niezbędne do wykonywania danego zawodu. Ponadto pracownik migrujący jest uprawniony do otrzymania w krajowym urzędzie pracy przyjmującego państwa członkowskiego takiej samej pomocy jak obywatel tego państwa, a także ma prawo przebywać w państwie przyjmującym przez czas potrzebny do poszukiwania pracy, złożenia podania o pracę i przejścia procesu rekrutacji. Prawo to dotyczy w równym stopniu wszystkich pracowników z innych państw członkowskich, bez względu na to, czy są zatrudnieni na czas nieokreślony, czy są pracownikami sezonowymi lub transgranicznymi bądź osobami świadczącymi usługi.

Powyższe przepisy nie mają jednak zastosowania do pracowników delegowanych, ponieważ nie korzystają oni z prawa do swobodnego przemieszczania się: zamiast



tego, to pracodawcy korzystają ze swobody świadczenia usług, aby wysłać pracowników za granicę na czas określony. Pracownicy delegowani są chronieni na podstawie [dyrektywy o delegowaniu pracowników](#) (dyrektywa UE 2018/957 zmieniająca dyrektywę 96/71/WE), która przewiduje takie same zasady wynagradzania jak zasady odnoszące się do pracowników miejscowych w państwie przyjmującym i reguluje okres, po którym obowiązuje prawo pracy państwa przyjmującego ([2.1.13](#)).

Jeżeli chodzi o warunki pracy i zatrudnienia na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, obywatele jednego państwa członkowskiego pracujący w innym państwie członkowskim korzystają z takich samych świadczeń socjalnych i podatkowych oraz dostępu do mieszkań jak pracownicy krajowi. Ponadto mają oni prawo do równego traktowania pod względem korzystania z praw związkowych.

Przepisy antydyskryminacyjne mają zastosowanie również do dzieci pracowników migrujących. Państwa członkowskie powinny zachęcać te dzieci do uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu zawodowym, aby ułatwić ich integrację.

Ponadto art. 35 dyrektywy 2004/38/WE wyraźnie daje państwom członkowskim prawo do wycofania każdego prawa nadanego na mocy tej dyrektywy w przypadku nadużycia lub oszustwa.

3. Orzecznictwo dotyczące swobodnego przepływu pracowników

Od czasu wprowadzenia obywatelstwa UE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) uszczegółowił interpretację dyrektywy 2004/38/WE w szeregu orzeczeń dotyczących swobodnego przepływu pracowników. Specjalna internetowa [baza danych](#) Komisji zawiera orzecznictwo w tej dziedzinie.

B. Ograniczenia swobodnego przepływu

Traktat zezwala państwu członkowskiemu na odmowę obywatelowi UE wjazdu na jego terytorium lub prawa pobytu ze względu na politykę publiczną, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne. Takie środki muszą być umotywowane indywidualnym zachowaniem osoby, której dotyczą, a zachowanie takie musi stanowić wystarczająco poważne i rzeczywiste zagrożenie dla podstawowych interesów państwa. Pod tym względem dyrektywa 2004/38/WE przewiduje szereg gwarancji proceduralnych.

Zgodnie z art. 45 ust. 4 TFUE swobodny przepływ pracowników nie ma zastosowania do zatrudnienia w sektorze publicznym, chociaż TSUE interpretuje to odstępstwo w bardzo restrykcyjny sposób.

W okresie przejściowym po przystąpieniu nowych państw członkowskich można stosować pewne warunki ograniczające swobodny przepływ pracowników z tych państw członkowskich, do nich i między nimi. Obecnie nie obowiązują żadne okresy przejściowe.

W związku z brexitem 31 grudnia 2020 r. zakończył się swobodny przepływ pracowników między Zjednoczonym Królestwem a UE-27. Prawa obywateli UE-27 już mieszkających i pracujących w Zjednoczonym Królestwie oraz obywateli Zjednoczonego Królestwa mieszkających i pracujących w UE-27 objęto umową o wystąpieniu. Daje ona tym obywatelom prawo dalszego pobytu lub pracy, gwarantuje niedyskryminację i chroni ich prawa do zabezpieczenia społecznego. Wszystkie nowe sytuacje transgraniczne związane z zabezpieczeniem społecznym, które zaistniały od 1 stycznia 2021 r., są objęte [umową o handlu i współpracy między UE a Zjednoczonym Królestwem](#).



C. Działania wspierające swobodny przepływ

UE podjęła szereg działań zmierzających do stworzenia otoczenia sprzyjającego mobilności pracowników. Obejmują one:

- reformę systemu uznawania kwalifikacji zawodowych zdobytych w innych państwach członkowskich UE w celu zharmonizowania i usprawnienia procedury; obejmuje to automatyczne uznawanie szeregu zawodów w sektorze zdrowia oraz architektów ([dyrektywa 2013/55/UE](#) zmieniająca dyrektywę 2005/36/WE, [2.1.6](#));
- wydanie w 2016 r. europejskiej legitymacji zawodowej dla wybranych zawodów regulowanych;
- koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, w tym przenoszenie uprawnień do ochrony socjalnej, dzięki [rozporządzeniu \(WE\) nr 883/2004](#) i [rozporządzeniu wykonawczemu \(WE\) nr 987/2009](#), poddawanych obecnie rewizji ([2.3.4](#));
- europejską kartę ubezpieczenia zdrowotnego (2004) jako dowód ubezpieczenia zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 oraz dyrektywą w sprawie transgranicznej opieki zdrowotnej ([dyrektywa 2011/24/UE](#));
- łatwiejsze nabywanie i zachowywanie uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalnych ([dyrektywa 2014/50/UE](#));
- obowiązek zapewnienia dyskryminowanym pracownikom możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej i wyznaczenia organów zajmujących się propagowaniem i monitorowaniem równego traktowania ([dyrektywa 2014/54/UE](#)).

31 lipca 2019 r. ustanowiono Europejski Urząd ds. Pracy (ELA), będący inicjatywą w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych. Do jego głównych celów należą: zapewnienie lepszego egzekwowania przepisów UE dotyczących mobilności pracowników i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zapewnienie usług wsparcia dla mobilnych pracowników i pracodawców, wspieranie koordynacji między państwami członkowskimi w zakresie transgranicznego egzekwowania przepisów, w tym wspólnych inspekcji i mediacji w celu rozwiązywania sporów transgranicznych, oraz promowanie współpracy między państwami członkowskimi w zwalczaniu pracy nierejestrowanej.

Agencja łączy lub przejmuje różne wcześniejsze inicjatywy europejskie istotne z punktu widzenia mobilności pracowników, w szczególności portal mobilności zawodowej EURES (Europejskie Służby Zatrudnienia) oraz europejską platformę na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej.

D. Wpływ pandemii COVID-19 i napaści Rosji na Ukrainę na swobodny przepływ pracowników

Pandemia COVID-19, która dotknęła UE na początku 2020 r., spowodowała bezprecedensowe ograniczenia w swobodnym przepływie pracowników między państwami członkowskimi UE, zwłaszcza w wyniku przywrócenia kontroli granicznych na granicach wewnętrznych. W konsekwencji wystąpiły przeszkody w mobilności pracowników transgranicznych, sezonowych i delegowanych i zwiększyło się wśród nich bezrobocie. W marcu 2020 r. Komisja wydała wytyczne dotyczące swobodnego przepływu pracowników podczas epidemii COVID-19. 13 października 2020 r. Rada przyjęła [zalecenie w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczenia swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19](#), które



zawiera postanowienia dotyczące uchylenia wymogów kwarantanny dla niezbędnych pracowników, a następnie, 1 lutego 2021 r. – [aktualizację](#) zalecenia.

W następstwie rosyjskiej inwazji na Ukrainę miliony osób uciekły z Ukrainy do Unii Europejskiej. W celu zapewnienia skutecznej pomocy Komisja niezwłocznie zaproponowała [dyrektywę w sprawie tymczasowej ochrony](#). Dyrektywa przyznaje osobom uciekającym z Ukrainy zezwolenie na pobyt oraz dostęp do edukacji i rynku pracy. Komisja opracowała [wytyczne](#), żeby ułatwić podejmowanie pracy oraz korzystanie ze szkoleń i kształcenia dorosłych. Wytyczne mają zapewnić szybką i skuteczną integrację ukraińskich uchodźców na europejskim rynku pracy oraz ułatwić uznawanie ich kwalifikacji akademickich i zawodowych. Dane z lipca 2023 r. wskazują, że z mechanizmu tymczasowej ochrony korzysta obecnie ponad 4,1 mln osób z Ukrainy.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski zawsze podkreślał, że UE i jej państwa członkowskie powinny koordynować działania w celu wspierania swobodnego przepływu pracowników.

W [rezolucji z 16 stycznia 2014 r. w sprawie respektowania podstawowego prawa do swobodnego przepływu w UE](#) Parlament przypomniał, że prawa do swobodnego przepływu w celach zawodowych nie należy wiązać z nieprawnym wykorzystywaniem systemów zabezpieczenia społecznego, oraz wezwał państwa członkowskie do powstrzymania się od wszelkich działań mogących naruszać prawo do swobodnego przepływu.

Parlament poparł utworzenie Europejskiego Urzędu ds. Pracy (ELA) w [rezolucji z 16 kwietnia 2019 r.](#) Nawoływał do utworzenia jednego wspólnego portalu poświęconego swobodzie przepływu, a także postulował, by ELA mógł proponować z własnej inicjatywy wspólne inspekcje. Ponadto dodał do jego głównych zadań współpracę w zakresie pracy nierejestrowanej, dzięki czemu europejska platforma na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej (która powstała w 2016 r. przy silnym poparciu ze strony Parlamentu) kontynuuje swoją działalność.

W [rezolucji z 17 kwietnia 2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami](#) Parlament zaapelował o to, by pracownicy sezonowi i transgraniczni, zwłaszcza w kluczowych sektorach, mogli przekraczać granice. 19 czerwca 2020 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie ochrony pracowników transgranicznych i sezonowych w Unii w kontekście kryzysu wywołanego COVID-19](#). Rok później w rezolucji z 19 maja 2021 r. w sprawie [wpływu przepisów unijnych na swobodny przepływ pracowników i usług: wewnątrzunijna mobilność zawodowa jako narzędzie dopasowania umiejętności do potrzeb rynku](#) Parlament ponownie zwrócił uwagę na szczególnie trudną sytuację pracowników przygranicznych, delegowanych, sezonowych, transgranicznych i innych mobilnych pracowników podczas pandemii COVID-19 i wezwał do wyeliminowania niedociągnięć strukturalnych w europejskich i krajowych ramach regulacyjnych. Parlament zaapelował o lepsze wdrażanie, egzekwowanie i monitorowanie zmienionej dyrektywy o delegowaniu pracowników oraz o utworzenie punktu kompleksowej obsługi, w którym pracownicy i pracodawcy mogliby uzyskać dostęp do usług cyfrowych związanych z mobilnością pracowników i delegowaniem pracowników.



Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej](#) Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych.

Aoife Kennedy
10/2023



2.1.6. WZAJEMNE UZNAWANIE DYPLOMÓW

Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług są jednym z fundamentów jednolitego rynku, umożliwiając mobilność przedsiębiorstw i specjalistów w całej UE. W celu wdrożenia tych swobód, dyplomy i kwalifikacje wydawane na szczeblu krajowym muszą być powszechnie uznawane. W zakresie harmonizacji i wzajemnego uznawania przyjęto różne rozwiązania, opracowywane są też kolejne przepisy dotyczące tej kwestii.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 26 i 53 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

By osoby pracujące na własny rachunek oraz wykonujące określone zawody mogły prowadzić działalność lub tymczasowo oferować usługi w innym państwie członkowskim, dyplomy, świadectwa i inne dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji zawodowych wydane w innych państwach członkowskich muszą być wzajemnie uznawane. Wszystkie przepisy krajowe regulujące dostęp do różnych zawodów muszą zostać skoordynowane i zharmonizowane.

OSIĄGNIĘCIA

Art. 53 ust. 1 TFUE umożliwia wzajemne uznawanie dyplomów i innych kwalifikacji, których wymaga się we wszystkich państwach członkowskich w przypadku dostępu do zawodów regulowanych w celu ułatwienia korzystania ze swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług. Ten sam artykuł odnosi się również do potrzeby koordynacji przepisów krajowych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności na własny rachunek. Ustęp 2 tego artykułu uzależnia kwestię wzajemnego uznawania – w przypadku, gdy taka harmonizacja okaże się trudnym procesem – od koordynacji warunków wykonywania działalności zawodowej w poszczególnych państwach członkowskich. Proces harmonizacji objął przyjęcie kilku dyrektyw od połowy lat 70. ubiegłego wieku. Na ich podstawie prawodawstwo dotyczące wzajemnego uznawania jest dostosowywane do potrzeb zaistniałych w różnych sytuacjach. Różni się ono stopniem szczegółowości w zależności od zawodu, choć w ostatnich przypadkach przepisy takie przyjmowano przy zastosowaniu bardziej ogólnego podejścia.

A. Podejście sektorowe (w zależności od zawodu)

1. Wzajemne uznawanie po harmonizacji

Harmonizacja przebiegła szybciej w sektorze opieki zdrowotnej, a oczywistą tego przyczyną był fakt, że wymagania dotyczące kwalifikacji zawodowych, a zwłaszcza szkoleń, nie różnią się zbytnio w poszczególnych krajach (w przeciwieństwie do innych zawodów). Dlatego harmonizacja w odniesieniu do znacznej liczby zawodów (np. lekarze, pielęgniarki, lekarze weterynarii, położne i przedstawiciele handlowi pracujący na własny rachunek) nie sprawiła trudności. Dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych ([dyrektywa 2005/36/WE](#)) doprecyzowała, uprościła i uaktualniła istniejące dyrektywy i zebrała przepisy dotyczące zawodów



regulowanych, takich jak lekarz, dentysta, pielęgniarka, lekarz weterynarii, położna, farmaceuta oraz architekt, w jednym akcie legislacyjnym. W dyrektywie tej określono sposób uznawania przez przyjmujące państwo członkowskie kwalifikacji zawodowych uzyskanych w innym państwie członkowskim (kraju pochodzenia). Uznawanie kwalifikacji zawodowych odbywa się zarówno w oparciu o ogólny system uznawania, jak i o rozwiązania szczegółowe dotyczące każdego z wyżej wymienionych zawodów. Oprócz wielu innych aspektów, szczególną uwagę zwraca się w nim na poziom kwalifikacji, odbyte szkolenia i doświadczenie zawodowe (zarówno ogólne, jak i specjalistyczne). Dyrektywa dotyczy również kwalifikacji zawodowych w sektorze transportu oraz kwalifikacji pośredników ubezpieczeniowych i biegłych rewidentów. Zawody te były wcześniej regulowane przez dyrektywy szczegółowe. W dniu 22 czerwca 2011 r. Komisja przyjęła zieloną księgę dotyczącą unowocześnienia dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych ([COM\(2011\)0367](#)), w której zaproponowano reformę systemów uznawania kwalifikacji zawodowych, ze szczególnym uwzględnieniem ułatwienia mobilności pracowników i dostosowania szkoleń do bieżących wymagań rynku pracy. W dniu 19 grudnia 2011 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący przeglądu dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych ([COM\(2011\)0883](#)) w oparciu o wyniki różnych procedur konsultacyjnych i w odpowiedzi na rezolucję Parlamentu z dnia 15 listopada 2011 r. Kluczowe propozycje obejmowały: wprowadzenie europejskiej legitymacji zawodowej; harmonizację minimalnych wymogów w zakresie szkoleń; automatyczne uznawanie kwalifikacji w siedmiu zawodach: architekta, dentysty, lekarza, pielęgniarki, położnej, farmaceuty oraz lekarza weterynarii; a także wprowadzenie systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, który to system umożliwi wzmocnioną współpracę w zakresie uznawania dyplomów. Głównym celem przeglądu było ułatwienie oraz zwiększenie mobilności specjalistów w UE oraz pomoc w redukcji niedoborów personelu w niektórych państwach członkowskich. Zmieniona dyrektywa ([dyrektywa 2013/55/UE](#)) została przyjęta w dniu 20 listopada 2013 r.

Na początku pandemii COVID-19 Komisja przedstawiła w komunikacie wytyczne dotyczące ułatwienia wzajemnego uznawania kwalifikacji pracowników służby zdrowia i podkreśliła znaczenie zapewnienia w jak największym stopniu ich swobodnego przepływu, aby zapewnić bezpieczeństwo pacjentów ([C\(2020\)3072](#)).

2. Wzajemne uznawanie bez harmonizacji

W przypadku innych zawodów różnice w przepisach krajowych uniemożliwiły harmonizację. Sprawilo to, że osiągnięcie wzajemnego uznawania stało się trudniejsze. Różnorodność systemów prawnych uniemożliwiła wprowadzenie wzajemnego i nieograniczonego uznawania dyplomów i kwalifikacji, które zagwarantowałyby niezwłocznie swobodę przedsiębiorczości na podstawie dyplomu uzyskanego w kraju pochodzenia. W [dyrektywie Rady 77/249/EWG](#) z dnia 22 marca 1977 r. zezwolono prawnikom na okazjonalne korzystanie ze swobody świadczenia usług, Jednak korzystanie ze swobody przedsiębiorczości wymaga posiadania dyplomu kraju przyjmującego. [Dyrektywa 98/5/WE](#) z dnia 16 lutego 1998 r. oznaczała znaczny postęp, ponieważ prawnikom posiadającym dyplom uzyskany w jednym z państw członkowskich zezwolono na osiedlenie się w innym państwie członkowskim i wykonywanie zawodu, przy czym kraj przyjmujący może od nich wymagać, aby podczas rozprawy reprezentowali i bronili swoich klientów w asyście miejscowego prawnika. Po trzech latach pracy na tych warunkach prawnicy mogą uzyskać prawo do pełnego wykonywania zawodu na podstawie zdanego testu umiejętności, którego



zakres określa kraj przyjmujący, lecz bez konieczności przystępowania do egzaminu kwalifikacyjnego. W innych dyrektywach zastosowano tę zasadę w odniesieniu do innych zawodów, takich jak przewoźnicy w drogowym transporcie towarów, agenci i brokerzy ubezpieczeniowi, a także fryzjerzy i architekci.

B. Ogólne podejście

Tworzenie rozwiązań legislacyjnych dotyczących wzajemnego uznawania w poszczególnych sektorach, niekiedy przy daleko idącej harmonizacji przepisów krajowych, od dawna było długą i żmudną procedurą. Dlatego też oczywista stała się potrzeba opracowania ogólnego systemu wzajemnego uznawania dyplomów, obowiązującego w przypadku wszystkich zawodów regulowanych, których nie dotyczyły rozwiązania szczegółowe w ramach prawa UE. To nowe ogólne podejście oznaczało zmianę perspektywy. Wcześniej „uznawanie” było uzależnione od istnienia przepisów UE dotyczących „harmonizacji” w przypadku konkretnego zawodu regulowanego lub rodzaju działalności. W nowej sytuacji „wzajemne uznawanie” stało się niemalże automatyczne w oparciu o ustalone przepisy i w odniesieniu do wszystkich określonych zawodów regulowanych bez potrzeby przyjmowania prawodawstwa wtórnego dla poszczególnych sektorów. Od tej chwili metodę „harmonizacji” i „wzajemnego uznawania” nadal stosowano równolegle, a w niektórych sytuacjach jedna metoda uzupełniała drugą, gdyż jednocześnie przyjmowano rozporządzenie i dyrektywę ([rezolucje Rady z dnia 3 grudnia 1992 r.](#) i [15 lipca 1996 r.](#) w sprawie przejrzystości kwalifikacji i świadectw szkolenia zawodowego). Przyjmujące państwo członkowskie nie może odmówić kandydatom prawa do wykonywania danego zawodu, jeżeli dysponują oni kwalifikacjami wymaganymi w kraju ich pochodzenia. Jednak w przypadku, gdy odbyte przez nich szkolenia trwały krócej niż w kraju przyjmującym, państwo to może wymagać określonego doświadczenia w zawodzie; natomiast jeżeli szkolenia zasadniczo się różnią, państwo to może wymagać przejścia okresu adaptacyjnego bądź zdania testu umiejętności (wybór należy do kandydata), chyba że dany zawód wymaga znajomości prawa krajowego.

Niemniej jednak w maju 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zalecenia Rady ([COM \(2018\)0270](#)) w sprawie propagowania automatycznego wzajemnego uznawania okresów nauki za granicą na poziomie wyższym i średnim II stopnia. [Zalecenie](#) to zostało przyjęte przez Radę w dniu 26 listopada 2018 r. i stanowi ważny krok w realizacji ambitnego celu Komisji, jakim jest ustanowienie do 2025 r. europejskiego obszaru edukacji (EEA) ([COM\(2020\)0625](#)), co wiąże się z automatycznym wzajemnym uznawaniem bez odrębnych procedur uznawania w całej UE.

Pomimo tego zobowiązania do ustanowienia EEA do 2025 r., niektóre państwa członkowskie, dążąc do szybszego wdrożenia automatycznego wzajemnego uznawania, znalazły rozwiązania międzyregionalne poza ramami UE. Kraje Beneluksu (Belgia, Holandia i Luksemburg) oraz kraje bałtyckie (Estonia, Litwa i Łotwa) podpisały 27 września 2021 r. [umowę](#) o automatycznym uznawaniu dyplomów.

W odpowiedzi na wojnę Rosji z Ukrainą Komisja wydała w kwietniu 2022 r. [zalecenie](#) w sprawie uznawania kwalifikacji osób uciekających z Ukrainy.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W dniu 15 listopada 2011 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie egzekwowania dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, w której wezwał



do unowocześnienia i ulepszenia tej dyrektywy oraz zachęcał do stosowania najskuteczniejszych i najodpowiedniejszych technologii. Parlament zaproponował wprowadzenie europejskiej legitymacji zawodowej oficjalnie uznawanej przez wszystkie właściwe organy, jako sposobu na ułatwienie procesu uznawania kwalifikacji zawodowych.

W odpowiedzi na rezolucję Parlamentu w dniu 19 grudnia 2011 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący przeglądu dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Po pomyślnych negocjacjach trójstronnych Parlament uzyskał zmiany, które zaproponował, w tym wprowadzenie dobrowolnej legitymacji zawodowej, utworzenie mechanizmu ostrzegania, sprecyzowania przepisów dotyczących częściowego dostępu do zawodów regulowanych, przepisów dotyczących znajomości języków obcych oraz utworzenia mechanizmu wzajemnej oceny zawodów regulowanych w celu zapewnienia większej przejrzystości. Skutkiem tego było przyjęcie w dniu 20 listopada 2013 r. [dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE](#) zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Od października 2023 r. Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego rozważa środki mające na celu [skorygowanie tej dyrektywy](#), aby umożliwić rumuńskim absolwentom pielęgniarstwa uznanie ich kwalifikacji w całej UE bez konieczności potwierdzania doświadczenia zawodowego w tej dziedzinie.

Następnie Parlament i Rada przyjęły dyrektywę w sprawie analizy proporcjonalności ([dyrektywę \(UE\) 2018/958](#)), wprowadzającą zharmonizowaną analizę proporcjonalności, która ma być przeprowadzana przez wszystkie państwa członkowskie przed przyjęciem krajowych regulacji dotyczących zawodów. W dniu 25 października 2018 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie propagowania automatycznego wzajemnego uznawania dyplomów.

W listopadzie 2020 r. Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia opublikował na wniosek Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów [badanie](#)^[1], w którym przeanalizował krajowe przeszkody w swobodnym przepływie na jednolitym rynku, w tym w swobodnym przepływie usług i dostępie do zawodów regulowanych. W badaniu stwierdzono, że różnice w kwalifikacjach, takie jak różne poziomy lub czas trwania kształcenia, w przepisach dotyczących uznawania kwalifikacji zawodowych oraz w procedurach administracyjnych związanych z dostępem do organizacji zawodowych stanowią przeszkodę w swobodnym przepływie usług zawodowych na jednolitym rynku.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023

[1]Dahlberg, E. i in., „Legal obstacles in Member States to Single Market rules”, [Przeszkody prawne w państwach członkowskich dla przepisów jednolitego rynku], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020.



2.1.7. POWSZECHNY JEDNOLITY RYNEK CYFROWY

Jednolity rynek cyfrowy służy gospodarce, ogranicza wpływ ludzkiej działalności na środowisko i podnosi jakość życia dzięki e-handlowi i e-rządzeniu. Ponieważ usługi przechodzą z platform stacjonarnych na platformy mobilne, zmiana ta ukazuje potrzebę stworzenia unijnych ram przetwarzania w chmurze, transgranicznego dostępu do treści i płynnych danych mobilnych, przy jednoczesnej ochronie prywatności i zagwarantowaniu cyberbezpieczeństwa. Kryzys związany z pandemią COVID-19 pokazał, jak ważny jest europejski jednolity rynek cyfrowy. W nadchodzących latach rynek ten przeobrażą akty o usługach cyfrowych i o rynkach cyfrowych.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 4 ust. 2 lit. a), art. 26, 27, 114 i 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

CELE

Jednolity rynek cyfrowy ma na celu wyeliminowania krajowych barier dla transakcji internetowych w oparciu o koncepcję wspólnego rynku opracowaną z myślą o zniesieniu barier handlowych między państwami członkowskimi. Rynek ten przekształcił się później w rynek wewnętrzny sprzyjający swobodnemu przepływowi towarów, osób, usług i kapitału. W strategii „Europa 2020” szczególnie uwypuklono europejską agendę cyfrową, podkreślając znaczenie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w osiągnięciu celów UE na 2020 r. Jednolity rynek cyfrowy – uznany za priorytet – jest kluczowym elementem strategii Komisji na rzecz jednolitego rynku cyfrowego ([COM\(2015\)0192](#)) oraz zajmuje poczesne miejsce w programie przewodniczącej Komisji na lata 2019–2024^[1].

Jednolity rynek cyfrowy może ułatwić dostęp do informacji, obniżyć koszty transakcji, zminimalizować wpływ na środowisko i poskutkować lepszymi modelami biznesowymi. Rozwój e-handlu przynosi konsumentom [wymierne korzyści](#) w postaci nowych produktów, niższych cen, większego wyboru i towarów lepszej jakości, a jednocześnie sprzyja handlowi transgranicznemu i ułatwia porównywanie cen. Ponadto wzrost liczby usług e-administracji ułatwia zarówno konsumentom w UE, jak i przedsiębiorstwom unijnym spełnianie wymogów, dostęp do ofert pracy i możliwości biznesowych online.

OSIĄGNIĘCIA

Zważywszy na fakt, że możliwości rynku wewnętrznego wciąż nie są wykorzystywane w pełni, Parlament Europejski, Rada i Komisja poczyniły starania, by go ożywić oraz skoncentrować politykę jednolitego rynku na społeczeństwie, konsumentach oraz małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP)^[2]. W tych wysiłkach doniosłą rolę odgrywa jednolity rynek cyfrowy.

[1]Zob. „Unia, która mierzy wyżej – Mój program dla Europy: wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019-2024)”.

[2]Już wcześniej podejmowano starania na rzecz poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz zapewnienia ochrony konsumentom, np. za pośrednictwem dyrektywy o ochronie danych (95/46/WE), dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego (2000/31/WE), pakietu telekomunikacyjnego, w tym dyrektywy



W swoim komunikacie pt. „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” ([COM\(2010\)2020](#)) Komisja przedstawiła siedem inicjatyw przewodnich – w tym agendę cyfrową – dzięki którym „gospodarka UE stanie się inteligentna, zrównoważona i będzie sprzyjać włączeniu społecznemu, co zaowocuje wzrostem zatrudnienia i wydajności oraz większą spójnością społeczną”.

Komunikaty Komisji i [rezolucja Parlamentu z dnia 20 maja 2010 r.](#) przygotowały grunt pod Akt o jednolitym rynku ([COM\(2010\)0608](#)) wprowadzający szereg środków mających na celu pobudzenie gospodarki UE i tworzenie miejsc pracy. W październiku 2012 r. Komisja opublikowała Akt o jednolitym rynku II ([COM\(2012\)0573](#)) zawierający 12 działań podstawowych skoncentrowanych na czterech głównych czynnikach wzrostu gospodarczego, zwiększania zatrudnienia oraz pogłębiania zaufania: zintegrowanych sieciach, mobilności transgranicznej, gospodarce cyfrowej oraz działaniach sprzyjających spójności i przynoszących korzyści konsumentom.

6 maja 2015 r. Komisja przyjęła strategię jednolitego rynku cyfrowego, która opiera się na trzech filarach: łatwiejszy dostęp do towarów/usług cyfrowych w całej UE; stworzenie warunków dla sieci cyfrowych i innowacyjnych usług; oraz maksymalizacja potencjału wzrostu tkwiącego w gospodarce cyfrowej. Od momentu opublikowania strategii Komisja zaproponowała szereg środków ustawodawczych zmierzających do realizacji jednolitego rynku cyfrowego. Dotyczyły one takich kwestii jak nieuzasadnione blokowanie geograficzne ([COM\(2016\)0289](#)), transgraniczne usługi doręczania paczek ([COM\(2016\)0285](#)), możliwość transgranicznego przenoszenia na rynku wewnętrznym usług online w zakresie treści ([COM\(2015\)0627](#)), przegląd rozporządzenia w sprawie współpracy w zakresie ochrony konsumenta ([COM\(2016\)0283](#)), audiowizualne usługi medialne ([COM\(2016\)0287](#)), umowy sprzedaży towarów zawierane przez Internet lub w inny sposób na odległość ([COM\(2015\)0635](#)) oraz umowy o dostarczanie treści cyfrowych ([COM\(2015\)0634](#)). Komisja opublikowała również komunikaty wyjaśniające założenia przyszłej polityki, np. w stosunku do platform internetowych ([COM\(2016\)0288](#)).

W 2018 r. Komisja przedstawiła swoją strategię „Sztuczna inteligencja dla Europy” ([COM\(2018\)0237](#)) i uzgodniła z państwami członkowskimi skoordynowany plan^[3]. W kwietniu 2019 r. grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. sztucznej inteligencji wydała „[Wytyczne w zakresie etyki dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji](#)”, a w lutym 2020 r. Komisja przedstawiła białą księgę zatytułowaną „Sztuczna inteligencja-: europejskie podejście do doskonałości i zaufania” ([COM\(2020\)0065](#)), komunikaty dotyczące kształtowania cyfrowej przyszłości Europy ([COM\(2020\)0067](#)) i europejskiej strategii w zakresie danych ([COM\(2020\)0066](#)). Z kolei w marcu 2021 r. Komisja przedstawiła komunikat pt. „Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie” ([COM\(2021\)0118](#)).

8 kwietnia 2020 r. Komisja wydała [zalecenie](#) w sprawie wspólnego unijnego zestawu instrumentów ułatwiającego wykorzystanie technologii i danych w celu zwalczania kryzysu wywołanego przez COVID-19.

o prywatności i łączności elektronicznej (2002/58/WE), dyrektywy w sprawie usług płatniczych (2007/64/WE), dyrektywy w sprawie praw konsumentów (2011/83/UE) oraz rozporządzenia w sprawie roamingu (UE) nr 531/2012).

[3]Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 7 grudnia 2018 r. pt. „[Państwa członkowskie i Komisja współpracują na rzecz rozwoju sztucznej inteligencji »wyprodukowanej w Europie«](#)”.



W maju 2020 r. Komisja ogłosiła w swoim komunikacie pt. „Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację” ([COM\(2020\)0456](#)), że odbudowa Unii po zakończeniu pandemii COVID-19 nastąpi m.in. dzięki jednolitemu rynkowi cyfrowemu. Skoncentruje się ona na: 1) inwestycjach w lepszą łączność, 2) silniejszej obecności przemysłowej i technologicznej na strategicznych etapach cyfrowego łańcucha dostaw (np. AI, cyberbezpieczeństwo, 5G, infrastruktura na potrzeby chmury obliczeniowej), 3) prawdziwej gospodarce opartej na danych i wspólnej europejskiej przestrzeni danych oraz 4) bardziej sprawiedliwym otoczeniu ułatwiającym prowadzenie działalności gospodarczej. W komunikacie tym sprecyzowano, jak państwa członkowskie mają przydzielać środki z NextGenerationEU.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament odegrał ważną rolę w odnowie rynku wewnętrznego i jest zagorzałym zwolennikiem jednolitego rynku cyfrowego oraz inicjatorem działań na jego rzecz.

W swojej [rezolucji z dnia 20 kwietnia 2012 r.](#) Parlament podkreślił potrzebę stworzenia spójnych ram prawnych dla wzajemnego uznawania uwierzytelniania elektronicznego i podpisów elektronicznych, aby ułatwić świadczenie usług transgranicznych w UE. 11 grudnia 2012 r. przyjął dwie rezolucje: w sprawie ukończenia budowy jednolitego rynku cyfrowego i w sprawie [strategii wolności cyfrowej w polityce zagranicznej UE](#). Ponadto w swojej [rezolucji z dnia 4 lipca 2013 r.](#) podkreślił możliwość maksymalnego zwiększenia potencjału jednolitego rynku cyfrowego, zmniejszenia niedoboru kwalifikacji, zwiększenia bezpieczeństwa, zwiększenia zaufania i ufności konsumenckiej, promowania legalnych treści cyfrowych i ustanowienia usług w zakresie mobilności o wymiarze międzynarodowym.

W odpowiedzi na strategię jednolitego rynku cyfrowego [19 stycznia 2016 r. Parlament przyjął rezolucję](#) zatytułowaną „W kierunku aktu o jednolitym rynku cyfrowym”. Wezwał Komisję do położenia kresu nieuzasadnionemu blokowaniu geograficznemu, do zwiększenia dostępu konsumentów do towarów/usług oraz do zapewnienia spójnej ochrony konsumentów w odniesieniu do wszystkich treści cyfrowych. W rezolucji podkreślono potrzebę znalezienia lepszych rozwiązań w zakresie transgranicznego doręczania paczek oraz potrzebę wspierania MŚP i przedsiębiorstw typu start-up, przy jednoczesnym wykorzystywaniu możliwości, jakie niosą ze sobą nowe technologie ICT, takich jak duże zbiory danych i drukowanie przestrzenne. Opowiedziano się w niej również za polityką sprzyjającą innowacjom w odniesieniu do platform internetowych oraz za przeglądem dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej w celu dostosowania jej do nowych unijnych norm ochrony danych.

Parlament przyczynił się do postępów w realizacji jednolitego rynku cyfrowego dzięki zdecydowanym działaniom ustawodawczym, takim jak: wprowadzenie gwarancji neutralności sieci; położenie kresu opłatom roamingowym z dniem 15 czerwca 2017 r. ([rozporządzenie \(UE\) 2015/2120](#)); zakaz stosowania nieuzasadnionego blokowania geograficznego ([rozporządzenie \(UE\) 2018/302](#)); uruchomienie jednolitego portalu cyfrowego ([rozporządzenie \(UE\) 2018/1724](#)); środki mające na celu zmniejszenie kosztów wdrażania szybkich sieci łączności elektronicznej ([dyrektywa 2014/61/UE](#)); przepisy dotyczące identyfikacji elektronicznej ([rozporządzenie \(UE\) nr 910/2014](#)); europejskie przepisy dotyczące cyberbezpieczeństwa ([dyrektywa \(UE\) 2016/1148](#));



umowy o dostarczanie treści cyfrowych i świadczenie usług cyfrowych ([dyrektywa \(UE\) 2019/770](#)); oraz prawa autorskie w przestrzeni cyfrowej ([dyrektywa \(UE\) 2019/790](#)).

U źródeł osiągnięć Parlamentu w dziedzinie cyfrowej leżą prace przygotowawcze prowadzone przez [grupę roboczą ds. jednolitego rynku cyfrowego](#) wspierane [badaniami](#) i danymi naukowymi. Przeprowadzone na zlecenie Parlamentu badania ukazują znaczny potencjał [jednolitego rynku cyfrowego](#), w szczególności pod względem [zredukowania istniejących w Europie kosztów i barier](#) dla konsumentów i przedsiębiorstw oraz [uczynienia gospodarki Unii bardziej ekologiczną](#) i [wrażliwą społecznie](#). W UE znaczną część tego potencjału można wyzwolić dzięki rozwojowi [administracji elektronicznej i powiązanych usług](#), takich jak e-zdrowie.

Z kolei pakiet dotyczący ochrony danych, w tym [rozporządzenie \(UE\) 2016/679](#) i [dyrektywa \(UE\) 2016/680](#), gwarantuje łatwiejszy dostęp do danych osobowych, doprecyzowuje prawo do bycia zapomnianym, kładzie nacisk na możliwość przenoszenia danych i na informowanie o naruszeniach ochrony danych. Pakiet ten wszedł w życie z dniem 25 maja 2018 r., a transpozycji dyrektywy państwa członkowskie dokonały do 6 maja 2018 r. Ponadto 20 czerwca 2019 r. zostało przyjęte [rozporządzenie \(UE\) 2019/1150](#) w sprawie usług pośrednictwa internetowego. 18 grudnia 2019 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie umożliwienia transformacji cyfrowej opieki zdrowotnej i społecznej na jednolitym rynku cyfrowym.

Prace legislacyjne Parlamentu nad jednolitym rynkiem cyfrowym przynoszą gospodarce UE około 177 mld EUR rocznie. Zgodnie ze zleconym [badaniem](#) największe korzyści płyną z takich obszarów jak europejskie usługi łączności elektronicznej (86,1 mld EUR), przepływy danych i sztuczna inteligencja (51,6 mld EUR), jednolity portal cyfrowy (20 mld EUR), uregulowanie blokowania geograficznego oraz platform internetowych (14 mld EUR). W swojej [rezolucji](#) z kwietnia 2020 r. Parlament podkreślił, że odbudowa gospodarcza po pandemii COVID-19 skoncentruje się na transformacji cyfrowej, by ożywić gospodarkę.

Jeszcze przed opublikowaniem przez Komisję wniosku w sprawie sztucznej inteligencji ([COM\(2021\)0206](#)), co nastąpiło w kwietniu 2021 r., Parlament powołał Komisję Specjalną ds. Sztucznej Inteligencji w Epoce Cyfrowej, by przeanalizowała wpływ sztucznej inteligencji na gospodarkę UE. 20 października 2020 r., wspomagając się różnymi [badaniami naukowymi](#), komisja ta przyjęła trzy rezolucje, w których wskazała, w jaki sposób UE może najlepiej uregulować sztuczną inteligencję, a jednocześnie uchronić [własność intelektualną](#), zagwarantować przestrzeganie [norm etycznych](#) i [odpowiedzialność cywilną](#).

21 kwietnia 2022 r. dwie komisje Parlamentu: Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO) oraz Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) zorganizowały wspólne [wysłuchanie](#) publiczne na temat wniosku dotyczącego aktu w sprawie sztucznej inteligencji, podczas którego omówiono zalecenia Komisji. Komisje przyjęły [sprawozdanie](#), w którym zaleciły wprowadzenie takich zmian jak zakaz prognozowania kryminologicznego czy rozszerzenie wykazu sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka. Zaproponowały również bardziej inkluzywną formułę Urzędu ds. Sztucznej Inteligencji i ściślejsze dostosowanie aktu do ogólnego rozporządzenia o ochronie danych. Podczas czwartej rundy rozmów trójstronnych, która odbyła się 24 października 2023 r., poczyniono pewne postępy, zwłaszcza w odniesieniu do spornego mechanizmu filtrującego systemów sztucznej inteligencji



wysokiego ryzyka. Komisje chcą zakończyć negocjacje jeszcze w tym roku – kolejne rozmowy trójstronne zaplanowano na 6 grudnia 2023 r.

Aby jednolity rynek cyfrowy funkcjonował sprawnie, konieczne jest zrozumienie przepisów obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. W listopadzie 2020 r. opracowane dla komisji IMCO badanie pt. „Przeszkody prawne w państwach członkowskich utrudniające funkcjonowanie jednolitego rynku” wykazało, że takie przeszkody to nie tylko specyfika technologii cyfrowych. Liczne środki wprowadzone w ramach strategii jednolitego rynku cyfrowego miały na celu przezwyciężenie trudności związanych z transgraniczną sprzedażą przez internet. Chociaż wiarygodne informacje o przepisach państw członkowskich wciąż nie są łatwo dostępne, jednolity portal cyfrowy ([rozporządzenie \(UE\) 2018/1724](#)) powinien to zmienić do końca 2023 r. W innym [badaniu](#) z 2020 r. opracowanym dla komisji IMCO oceniono pojedyncze punkty kontaktowe i powiązane usługi oraz podkreślono potrzebę lepszego monitorowania, co będzie można osiągnąć dzięki przyszłemu rozporządzeniu w sprawie jednolitego portalu cyfrowego.

Aby przyspieszyć powstanie jednolitego rynku cyfrowego, 20 października 2020 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie aktu o usługach cyfrowych. Zalecił w niej, by pakiet ten wzmocnił rynek wewnętrzny, zagwarantował ochronę konsumentów, zapewnił jednakowe traktowanie działalności w internecie i w tradycyjnej gospodarce, utrzymał przejrzystość, zagwarantował poszanowanie praw i objął swoim zakresem działalność podmiotów spoza UE, które mają wpływ na konsumentów w UE. Rezolucja ta została oparta na badaniach naukowych, na treści [warsztatów](#) i [na szeregu badań](#) zleconych przez komisję IMCO.

15 grudnia 2020 r. Komisja w ramach procedury współdecyzji przedłożyła Parlamentowi i Radzie [proponowany pakiet dotyczący aktu o usługach cyfrowych](#). Pakiet obejmuje dwie inicjatywy ustawodawcze: [akt o usługach cyfrowych](#) i [akt o rynkach cyfrowych](#). Jego główne cele to stworzenie bezpieczniejszej przestrzeni cyfrowej, w której podstawowe prawa użytkowników usług cyfrowych będą należycie respektowane, oraz stworzenie równych warunków działania, by wspierać innowacje, wzrost gospodarczy i konkurencyjność na jednolitym rynku europejskim i na świecie. Akt o usługach cyfrowych ([rozporządzenie \(UE\) 2022/2065](#)) i akt o rynkach cyfrowych ([rozporządzenie \(UE\) 2022/1925](#)) zostały formalnie przyjęte przez Parlament i Radę odpowiednio 19 października 2022 r. i 14 września 2022 r. i weszły w życie w maju 2023 r.

Istotne z punktu widzenia aktu o usługach cyfrowych oraz aktu o rynkach cyfrowych było [badanie](#), w którym przeanalizowano w szczególności wpływ reklamy ukierunkowanej na konsumentów i na rynek reklamy. Wgląd w te kwestie uzyskano również na [warsztatach](#) poświęconych skutkom aktu o usługach cyfrowych i aktu o rynkach cyfrowych oraz w trakcie [wysłuchania](#) z udziałem sygnalistki, byłej pracownicy Facebooka, Frances Haugen, która ujawniła nieuczciwe praktyki gigantów technologicznych. Fakt dostosowania wniosków dotyczących aktu o usługach cyfrowych i aktu o rynkach cyfrowych do treści [sprawozdania](#) komisji IMCO z października 2020 r. pokazuje, że Parlament może wpływać na program prac ustawodawczych pomimo braku bezpośredniego prawa inicjatywy.

W [badaniu](#) z lutego 2022 r. przeanalizowano wpływ influencerów na reklamę i ochronę konsumentów na jednolitym rynku, a w szczególności rozpowszechnianie przez nich wprowadzających w błąd informacji i promowanie niebezpiecznych produktów.



Wyniki tego badania mogą wytyczyć kierunek przyszłym przepisom w tym obszarze. Sektor marketingu influencerskiego, który błyskawicznie się rozwinął, w celu dotarcia do konsumentów podatnych na zagrożenia często stosuje oszukańcze taktyki. Dlatego akt o usługach cyfrowych i akt o rynkach cyfrowych koncentrują się na zwiększeniu przejrzystości i uregulowaniu działalności platform internetowych, czyli tzw. strażników dostępu, a więc na dwóch newralgicznych obszarach w sferze działalności influencerów.

[Badanie](#) zlecone przez komisję IMCO i opublikowane w grudniu 2022 r. zawiera analizę śladu środowiskowego handlu przez internet w kontekście gospodarki o obiegu zamkniętym. Zawiera ono również informacje o roli e-handlu we wdrażaniu Europejskiego Zielonego Ładu oraz zalecenia dotyczące przyszłych działań.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023



2.1.8. USŁUGI TELEKOMUNIKACYJNE PO PRZYSTĘPNEJ CENIE DLA PRZEDSIĘBIORSTW I KONSUMENTÓW

Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) oraz usługi w zakresie danych są obecnie ważniejsze dla konsumentów i przedsiębiorstw niż tradycyjne usługi telefoniczne. W związku z gwałtownym wzrostem ilości treści na żądanie i rozwojem 4G/5G UE wprowadziła ramy regulacyjne w dziedzinie telekomunikacji. Obejmują one wszystkie rodzaje usług telekomunikacyjnych, w tym nadawanie. Z badań wynika, że usługi te wnoszą rocznie 86,1 mld EUR do PKB UE, a nowe środki mogą przynieść dodatkowe 40 mld EUR.

PODSTAWA PRAWNA

Ponieważ w traktatach nie przewidziano żadnych bezpośrednich uprawnień w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej, kompetencje unijne w tej dziedzinie oparto na różnych artykułach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Ze względu na złożony charakter dóbr i usług medialnych, których nie można zdefiniować ani wyłącznie jako dobra kultury, ani tylko jako dobra ekonomiczne, przy tworzeniu polityki trzeba opierać się na tych kompetencjach. UE może podejmować stosowne działania w tej dziedzinie w ramach polityk sektorowych i horyzontalnych takich jak: polityka przemysłowa (art. 173 TFUE), polityka konkurencji (art. 101-109 TFUE), polityka handlowa (art. 206 i 207 TFUE), sieci transeuropejskie (art. 170-172 TFUE), badania i rozwój technologiczny oraz przestrzeń kosmiczna (art. 179-190 TFUE), zbliżenie przepisów w celu harmonizacji technicznej lub stosowanie podobnych norm technicznych (art. 114 TFUE), swobodny przepływ towarów (art. 28, 30 i 34-35 TFUE), swobodny przepływ osób, usług i kapitału (art. 45-66 TFUE), edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport (art. 165 i 166 TFUE) oraz kultura (art. 167 TFUE).

CELE

W opublikowanej w 2010 r. 10-letniej europejskiej agendzie cyfrowej, będącej kontynuacją strategii lizbońskiej, po raz pierwszy określono kluczową rolę technologii ICT, które pomagają UE w realizacji jej celów. W 2015 r. agendę uzupełniono pięcioletnią strategią jednolitego rynku cyfrowego, aby zapewnić sprawiedliwe, otwarte i bezpieczne środowisko cyfrowe, którego podstawą są trzy filary: zapewnienie konsumentom i przedsiębiorcom lepszego dostępu do towarów i usług cyfrowych w całej Europie, stworzenie odpowiednich warunków do rozwoju sieci i usług cyfrowych oraz maksymalizacja potencjału wzrostu tkwiącego w gospodarce cyfrowej.

W 2020 r. w drugiej pięcioletniej strategii cyfrowej „Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy” skoncentrowano się na trzech kluczowych celach: technologii przynoszącej korzyści ludziom, uczciwej i konkurencyjnej gospodarce oraz otwartym, demokratycznym i zrównoważonym społeczeństwie. W 2021 r. opublikowano kolejną 10-letnią strategię „Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie”, w której przełożono ambicje cyfrowe UE na 2030 r. na konkretne terminy.



OSIĄGNIĘCIA

A. Jednolity rynek cyfrowy

W 2015 r. Komisja opublikowała strategię jednolitego rynku cyfrowego ([COM\(2015\)0192](#)), której celem jest zniesienie wirtualnych granic, zwiększenie łączności cyfrowej i ułatwienie konsumentom dostępu do transgranicznych treści online. W styczniu 2016 r. Parlament przyjął rezolucję zatytułowaną „[W kierunku aktu o jednolitym rynku cyfrowym](#)”.

Zobowiązanie do poprawy łączności cyfrowej odnowiono w unijnym „[Cyfrowym Kompasie na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie](#)” jako jedno z najważniejszych zagadnień, koncentrujące się na rozwoju infrastruktury. Zgodnie z komunikatem wszystkie gospodarstwa domowe w UE powinny mieć łączność gigabitową, a wszystkie zamieszkałe obszary powinny być objęte siecią 5G. Ponadto produkcja najnowocześniejszych i zrównoważonych półprzewodników w Europie powinna stanowić 20% produkcji światowej i w całej UE należy rozmieścić 10 tys. neutralnych dla klimatu węzłów brzegowych, oferujących wysoki stopień bezpieczeństwa. 17 stycznia 2022 r. UE uruchomiła pierwszy komputer kwantowy – wysoce zaawansowany system technologiczny, który stanowi część centrum obliczeń superkomputerowych Jülich w Niemczech.

B. Rozporządzenie w sprawie roamingu

W rozporządzeniu w sprawie roamingu ustanowiono zasadę „korzystaj z telefonu za granicą tak jak w kraju”, tj. zarządzono zniesienie od 15 czerwca 2017 r. detalicznych opłat roamingowych w UE i jednocześnie wprowadzono pułapy cenowe dla opłat hurtowych, aby umożliwić zarówno zwrot kosztów, jak i zrównoważone korzystanie z telefonu za granicą tak jak w kraju. Rozporządzenie to, które obowiązywało do 30 czerwca 2022 r., jest jednym z osiągnięć jednolitego rynku cyfrowego UE. Z uwagi na jego sukces ukazujący, jakie korzyści jednolity rynek cyfrowy daje obywatelom UE, zaproponowano nowe rozporządzenie, aby przedłużyć obowiązywanie obecnych przepisów o kolejne 10 lat ([COM\(2021\)0085](#)). To [nowe rozporządzenie](#), opublikowane w kwietniu 2022 r., przedłuża bezpłatny roaming w całej UE do 2032 r. Ponadto zakazuje nakładania – po przekroczeniu przez konsumentów limitów roamingu – dodatkowych opłat wyższych niż pułapy roamingu hurtowego. Unijne przepisy w sprawie roamingu przestały mieć zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa po opuszczeniu przez to państwo jednolitego rynku z dniem 31 grudnia 2020 r.

C. Europejski kodeks łączności elektronicznej

W 2015 i [2016 r.](#) Komisja przedstawiła wnioski dotyczące reformy unijnych ram regulacyjnych w dziedzinie telekomunikacji, łącznie z Europejskim kodeksem łączności elektronicznej (EKŁE), aby zastąpić cztery kluczowe dyrektywy. EKŁE ([dyrektywa \(UE\) 2018/1972](#)), który wszedł w życie w grudniu 2018 r., zmodernizował obowiązujące przepisy telekomunikacyjne UE. Ponadto w grudniu 2020 r. na mocy [rozporządzenia delegowanego Komisji \(UE\) 2021/654](#) ustanowiono ogólnounijne stawki za zakańczanie połączeń głosowych w wysokości 0,07 eurocenta za minutę w przypadku połączeń w sieci stacjonarnej, wprowadzone w 2022 r., i 0,2 centa za minutę w przypadku połączeń w sieci ruchomej, które mają zostać wprowadzone do 2024 r.



D. Rozporządzenie o prywatności i bezpieczeństwie

Lepszą ochronę konsumentów i przedsiębiorstw zagwarantowały następujące działania: przyjęcie przepisów dotyczących ochrony prywatności ([dyrektywa 2009/136/WE](#)) i ochrony danych ([rozporządzenie \(UE\) 2016/679](#) i [dyrektywa \(UE\) 2016/680](#)), rozszerzenie zakresu uprawnień Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa^[1], przyjęcie [dyrektywy \(UE\) 2016/1148](#) w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii (dyrektywa NIS), wzmocnienie prawa do zmiany operatora telefonii stacjonarnej lub sieci komórkowej w ciągu jednego dnia roboczego z zachowaniem dotychczasowego numeru telefonu, tj. przenośności numerów ([dyrektywa 2009/136/WE](#)), oraz ustanowienie jednolitego europejskiego numeru alarmowego 112 (dyrektywa 2009/136/WE), infolinii w sprawie zaginionych dzieci (116 000), telefonu zaufania dla dzieci i młodzieży (116 111), telefonu zaufania dla osób przeżywających kryzys emocjonalny (116 123) oraz [platformy internetowej](#) służącej rozstrzygnięciu sporów między konsumentami a sprzedawcami internetowymi.

16 grudnia 2020 r. Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy dotyczący dyrektywy w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii ([COM\(2020\)0823](#)). Celem wniosku było zastąpienie i dalszy rozwój dyrektywy NIS. [Dyrektywa \(UE\) 2022/2555](#) (dyrektywa NIS2), opublikowana w grudniu 2022 r., skutecznie zapewni, aby poziom cyberbezpieczeństwa w organizacjach prywatnych i publicznych był dobrze dopasowany do współczesnych wyzwań, przed którymi stoją te organizacje.

E. Przepisy dotyczące konkurencji i rynków

Lepszy dostęp do usług telekomunikacyjnych zagwarantowano dzięki wprowadzeniu przepisów sprzyjających konkurencji opartej na jasnych i otwartych zasadach, lepszej jakości, niższym cenom i większej liczbie usług ([Europejski kodeks łączności elektronicznej](#)), dzięki inwestycjom w sieci szerokopasmowe dające dostęp do szybkiego internetu, dzięki wspieraniu technologii bezprzewodowych, takich jak LTE i 5G, za pośrednictwem programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego oraz [dzięki harmonizacji wykorzystywania zakresu częstotliwości 470-790 MHz w UE](#) w celu udostępnienia łączności gigabitowej wszystkim głównym podmiotom przyczyniającym się do rozwoju społeczno-gospodarczego.

Aby zwiększyć spójność krajowych procedur regulacyjnych w zakresie telekomunikacji, Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej ([rozporządzenie \(UE\) 2018/1971](#)) zapewnia współpracę między krajowymi organami regulacyjnymi a Komisją. Propaguje najlepsze praktyki i wspólne rozwiązania i jednocześnie zapobiega niespójnym regulacjom, które mogłyby powodować zakłócenia na jednolitym rynku cyfrowym. Zaktualizowane przepisy nakładają na krajowe organy regulacyjne obowiązek wspierania konkurencji w dziedzinie udostępniania sieci i świadczenia usług łączności elektronicznej, a także wymagają od nich ustanowienia zasad leżących u podstaw ich działalności: niezależności, bezstronności i przejrzystości oraz prawa do odwołania.

[1]Akt o cyberbezpieczeństwie, ustanowiony 17 kwietnia 2019 r. jako [rozporządzenie \(UE\) 2019/881](#), uchyla rozporządzenie (WE) nr 460/2004 i znacząco zmienia mandat i zakres agencji. Rozszerza jej obowiązki o większy zakres zagadnień związanych z cyberbezpieczeństwem, takich jak ustanowienie ram europejskiej certyfikacji cyberbezpieczeństwa produktów, usług i procesów ICT, oraz zwiększa jej rolę, jeśli chodzi o pomoc państwom członkowskim w radzeniu sobie z cyberzagrożeniami i cyberatakami.



23 listopada 2022 r. Parlament i Rada przyjęły [dyrektywę \(UE\) 2022/2380](#) wprowadzającą od 2024 r. „uniwersalne rozwiązanie w zakresie ładowania” m.in. telefonów komórkowych, tabletów, słuchawek nagłownych i przenośnych systemów nawigacji. Do 2026 r. taka sama harmonizacja obejmie również stopniowo laptopy. Celem dyrektywy jest promowanie innowacji technologicznych, przeciwdziałanie fragmentacji rynku i zmniejszenie wpływu produkcji ładowarek na środowisko.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament opowiada się za zdecydowaną i ambitną polityką w zakresie ICT i jest bardzo zaangażowany w przyjmowanie aktów ustawodawczych w tej dziedzinie, które mają przynieść konsumentom i przedsiębiorstwom większe korzyści.

Parlament przypomina o konieczności wykorzystania zakresów częstotliwości stanowiących „dywidendę cyfrową” do tego, by zapewnić wszystkim obywatelom UE szerokopasmowy dostęp do internetu. Podkreśla też, że należy podejmować dalsze działania, które zagwarantują powszechny i szybki dostęp do sieci szerokopasmowych, a także zapewnią [wszystkim obywatelom i konsumentom umiejętności i kompetencje cyfrowe](#). Ponadto w trosce o skuteczną ochronę prywatności i wolności obywatelskich konsumentów i przedsiębiorców w środowisku cyfrowym Parlament [podkreśla znaczenie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni](#). Jednocześnie z myślą o obywatelach UE Parlament zdecydowanie sprzyja neutralności technologicznej, „neutralności sieci” oraz „swobodom w sieci”.

Parlament systematycznie utrwała te gwarancje w prawodawstwie. Odgrywa kluczową rolę w usuwaniu przeszkód w funkcjonowaniu jednolitego rynku cyfrowego oraz w unowocześnianiu unijnych przepisów w zakresie telekomunikacji, które mają zastosowanie do współczesnych produktów i usług cyfrowych opartych na danych, [w celu pomnożenia korzyści cyfrowych dla konsumentów i przedsiębiorstw](#). Przykładami są: [dyrektywa 2014/61/UE](#) w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów wdrażania szybkich sieci łączności elektronicznej oraz [rozporządzenie \(UE\) nr 910/2014](#) w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym, mające ułatwić działalność gospodarczą w środowisku cyfrowym. W odpowiedzi na wnioski Komisji Parlament poparł unowocześnienie [prawa autorskiego](#) oraz aktualizację przepisów dotyczących [audiowizualnych usług medialnych](#).

Ponadto Parlament pomyślnie zakończył prace legislacyjne nad reformą ochrony danych za pomocą [dyrektywy \(UE\) 2016/680](#) i [rozporządzenia \(UE\) 2016/679](#). Prowadził też intensywne prace ustawodawcze nad wnioskami złożonymi w następstwie strategii jednolitego rynku cyfrowego oraz [rezolucji zatytułowanej „W kierunku aktu o jednolitym rynku cyfrowym”](#). Parlament przyjął także [rezolucję w sprawie łączności internetowej na rzecz wzrostu gospodarczego, konkurencyjności i spójności: europejskie społeczeństwo gigabitowe i 5G](#), popierającą harmonogram uruchomienia sieci 5G w celu ułatwienia łączności konsumentom i przedsiębiorcom.

[Badanie](#) z 2019 r. wykazało, że usługi telekomunikacyjne wnoszą co roku 86,1 mld EUR do unijnego PKB, a dzięki nowym przepisom przychód może się dodatkowo zwiększyć o 40 mld EUR. Ponadto [badanie dotyczące nowej sytuacji w zakresie usług cyfrowych](#) wskazuje, że zasadnicze znaczenie dla europejskich przedsiębiorstw i konsumentów będzie miała ewolucja łączności w kierunku technologii 6G.



Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronach internetowych Komisji [Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów](#) oraz Komisji [Przemysłu, Badań Naukowych i Energii](#).

Kristi Polluveer / Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
12/2023



2.1.9. WEWNĘTRZNY RYNEK ENERGII

Aby zharmonizować i zliberalizować wewnętrzny rynek energii UE, Unia Europejska przyjęła środki mające na celu zbudowanie konkurencyjnego, zorientowanego na klienta, elastycznego i niedyskryminującego rynku UE z rynkowymi cenami dostaw. Środki te dotyczą kwestii dostępu do rynku, przejrzystości i regulacji, ochrony konsumentów, wzajemnych połączeń i bezpieczeństwa dostaw. Wzmacniają one prawa indywidualnych odbiorców, społeczności energetycznych i odbiorców wrażliwych, wyjaśniają zadania i obowiązki uczestników rynku i organów regulacyjnych oraz promują rozwój transeuropejskich sieci energetycznych. Od czasu rosyjskiej inwazji na Ukrainę i wynikającego z niej kryzysu energetycznego unijny rynek energii przechodzi głębokie zmiany strukturalne.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 114 i 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

CELE

Utworzenie unijnego rynku wewnętrznego w sektorze energii wymaga usunięcia szeregu przeszkód i barier w handlu, zbliżenia polityki podatkowej i cenowej oraz środków w odniesieniu do norm i standardów, a także wprowadzenia przepisów w zakresie bezpieczeństwa i środowiska naturalnego. Celem jest zapewnienie sprawnego rynku, charakteryzującego się sprawiedliwym dostępem, wysokim poziomem ochrony konsumentów, a także odpowiednim zakresem połączeń międzysystemowych i zdolności wytwórczych.

OSIĄGNIĘCIA

A. Liberalizacja rynków gazu i energii elektrycznej

W latach 90. Unia Europejska i państwa członkowskie postanowiły stopniowo otwierać na konkurencję swoje wówczas monopolistyczne krajowe rynki energii elektrycznej i gazu.

Pierwszy pakiet energetyczny, przyjęty w latach 1996–1998, składał się z dwóch dyrektyw i wprowadził pierwszą liberalizację krajowych rynków energii elektrycznej i gazu. Drugi pakiet energetyczny, przyjęty w 2003 r., umożliwił konsumentom przemysłowym i krajowym swobodny wybór własnych dostawców gazu i energii elektrycznej spośród szerszego grona konkurentów.

W 2009 r. przyjęto trzeci pakiet energetyczny, który jeszcze bardziej zliberalizował wewnętrzne rynki energii elektrycznej i gazu. Wprowadzono w nim szereg reform, np. oddzielono dostarczanie i wytwarzanie energii od sieci przesyłowych (tzw. unbundling), wprowadzono nowe wymagania dotyczące niezależnych organów regulacyjnych, powołano Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), utworzono europejskie sieci operatorów systemów przesyłowych energii elektrycznej i gazu (ENTSO-E i ENTSO-G) oraz wzmocniono prawa konsumentów na rynkach detalicznych. Pakiet ten stanowi podstawę wewnętrznego rynku energii.



W czerwcu 2019 r. przyjęto czwarty pakiet energetyczny, zwany także pakietem „[Czysta energia dla wszystkich Europejczyków](#)”. Składa się on z jednej dyrektywy ([dyrektywa \(UE\) 2019/944](#) w sprawie energii elektrycznej) i trzech rozporządzeń ([rozporządzenie \(UE\) 2019/943](#) w sprawie energii elektrycznej, [rozporządzenie \(UE\) 2019/941](#) w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń i [rozporządzenie \(UE\) 2019/942](#) ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki 2019/942/UE). Pakiet ten wprowadził nowe przepisy dla rynku energii elektrycznej w odniesieniu do odnawialnych źródeł energii i inwestycji, zachęt dla konsumentów oraz ograniczeń dotacji dla elektrowni w ramach mechanizmów zdolności wytwórczych. Wymagał on również opracowania planów awaryjnych i zwiększył kompetencje ACER w zakresie współpracy transgranicznej.

W 2021 r. opublikowano piąty pakiet energetyczny „[Gotowi na 55](#)”, którego celem jest dostosowanie celów energetycznych UE do nowych europejskich celów klimatycznych na lata 2030 i 2050. Po inwazji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. i po całkowitym odcięciu przez Rosję dostaw gazu do Europy Unia przyjęła plan [REPowerEU](#), aby szybko wycofać się z importu wszystkich rosyjskich paliw kopalnych, wprowadzić środki oszczędzania energii, zdywersyfikować import energii, przyjąć nadzwyczajne środki strukturalne na rynkach energii elektrycznej i gazu oraz przyspieszyć wprowadzanie odnawialnych źródeł energii.

Obecnie unia energetyczna opiera się na wdrażaniu środków dotyczących efektywności energetycznej, energii ze źródeł odnawialnych, struktury rynku energii elektrycznej, bezpieczeństwa dostaw, wewnętrznego rynku energii, połączeń międzysystemowych, gotowości na wypadek zagrożeń i zarządzania. Najważniejsze akty w tym pakiecie to:

Rozporządzenie w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej ([rozporządzenie \(UE\) 2019/943](#)), w którym określono główne rynkowe zasady i przepisy dotyczące funkcjonowania rynków energii elektrycznej. Dotyczy ono takich kwestii jak: kształtowanie się cen rynkowych, rola odbiorców jako aktywnych uczestników rynku, rynkowe zachęty do niskoemisyjnego wytwarzania energii elektrycznej, stopniowe usuwanie barier dla transgranicznych przepływów energii elektrycznej, bezpośrednia lub pośrednia odpowiedzialność producentów energii elektrycznej oraz warunki tworzenia mechanizmów zdolności wytwórczych.

Dyrektywa w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej ([dyrektywa \(UE\) 2019/944](#)) zawiera szereg przepisów dotyczących ochrony konsumentów, w tym swobodnego ustalania cen dostaw energii elektrycznej, rynkowej konkurencji cenowej między dostawcami, ochrony odbiorców (gospodarstw domowych) dotkniętych ubóstwem energetycznym i znajdujących się w trudnej sytuacji, a także prawa odbiorców końcowych do energii elektrycznej. Konsumentci mogą zażądać zainstalowania inteligentnych liczników energii elektrycznej bez dodatkowych kosztów. Gospodarstwa domowe i mikroprzedsiębiorstwa mają bezpłatny dostęp do co najmniej jednego narzędzia służącego do porównywania ofert dostawców, w tym umów z cenami dynamicznymi. Mogą oni bezpłatnie zmienić dostawcę w ciągu maksymalnie trzech tygodni i mogą uczestniczyć w systemach zbiorowej zmiany dostawcy. Odbiorcy końcowi korzystający z inteligentnych systemów pomiarowych mogą wystąpić z wnioskiem o umowę opartą na cenach dynamicznych z co najmniej jednym dużym dostawcą. Mają oni prawo działać jako odbiorcy aktywni bez nieproporcjonalnych lub dyskryminujących wymogów technicznych (tj. sprzedawca



energię elektryczną wytworzoną we własnym zakresie) oraz mają prawo do otrzymania jasnych, streszczonych warunków umownych.

Rozporządzenie w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej ([rozporządzenie \(UE\) 2019/941](#)) wprowadza wspólne przepisy dotyczące zarządzania kryzysowego, zapobiegania kryzysom elektroenergetycznym i przygotowania się na nie w celu zapewnienia współpracy transgranicznej. Przewiduje ono również wspólne przepisy regulujące kwestię oceny i monitorowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Zgodnie z tym rozporządzeniem Europejska Sieć Operatorów Systemów Przesyłowych Energii Elektrycznej (ENTSO-E), we współpracy z ACER i grupą koordynacyjną ds. energii elektrycznej, ma obowiązek opracować i zaproponować wspólną metodę identyfikacji zagrożeń, która ma zostać zatwierdzona przez ACER.

Dyrektywa dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego ([dyrektywa 2009/73/WE](#)) wprowadza rynkowe i niedyskryminacyjne zasady przesyłu, dystrybucji, dostaw i magazynowania gazu. Państwa UE są zobowiązane do oddzielenia systemów przesyłowych i operatorów systemów od pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw energetycznych. Oznacza to, że przedsiębiorstwa produkujące lub dostarczające gaz lub energię elektryczną nie mogą wykonywać żadnych praw wobec operatora systemu przesyłowego i odwrotnie. Państwa UE (lub właściwe organy regulacyjne w tych państwach) są odpowiedzialne za zorganizowanie systemu niedyskryminacyjnego dostępu osób trzecich do systemów przesyłowych i dystrybucyjnych. W tym celu publikują taryfy.

Rozporządzenie w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego ([rozporządzenie \(WE\) nr 715/2009/WE](#)) wprowadza zasady dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego, magazynowania gazu i instalacji LNG (skroplonego gazu ziemnego). Rozporządzenie określa sposób ustalania taryf za dostęp do sieci; usługi, które mają być oferowane; alokację zdolności przesyłowych operatorom systemów przesyłowych gazu (OSP); wymogi dotyczące przejrzystości i zasady bilansowania; oraz opłaty za niezbilansowanie na rynku. Państwa UE lub właściwe organy regulacyjne są odpowiedzialne za zorganizowanie systemu niedyskryminacyjnego dostępu osób trzecich do systemów przesyłowych i dystrybucyjnych w oparciu o opublikowane taryfy.

B. Kolejne etapy

Debata na temat aspektów energetycznych piątego pakietu energetycznego początkowo odbywała się w kontekście wysokich cen energii spowodowanych ożywieniem gospodarczym po pandemii. W 2021 r. przyjęto pakiet „[Gotowi na 55](#)”. Ponadto przeprowadzoną przegląd [dyrektywy gazowej 2009/73/WE](#) i [rozporządzenia gazowego \(WE\) nr 715/2009](#), którego celem było ustanowienie nowych ram regulacyjnych dla konkurencyjnych rynków gazu zdekarbonizowanego, w tym nowego unijnego rynku wodoru i redukcji emisji metanu.

Debata na temat piątego pakietu energetycznego uległa radykalnej zmianie po rosyjskiej inwazji na Ukrainę. UE musiała zareagować na eskalację światowego kryzysu energetycznego, przedstawiła zatem kilka propozycji głębokich zmian strukturalnych na swoich rynkach energii. W marcu 2022 r. w [komunikacie w sprawie REPowerEU](#) jednoznacznie stwierdzono, że UE zamierza stopniowo uniezależnić się od rosyjskich paliw kopalnych. W maju 2022 r. poparto ten komunikat [planem REPowerEU](#), który przewidywał działania mające na celu oszczędność energii,



dywersyfikację dostaw, zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii, zastąpienie paliw kopalnych oraz przyspieszenie wprowadzania energii ze źródeł odnawialnych. W lipcu 2022 r. w komunikacie pt. „[Oszczędzanie gazu na bezpieczną zimę](#)” Komisja zaproponowała nowe przepisy dotyczące skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz.

Pilny charakter sytuacji spowodował, że Komisja przedstawiła projekt [rozporządzenia Rady \(UE\) 2022/1369](#) w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz, które weszło w życie 9 sierpnia i w którym określono dobrowolny (a w sytuacji nadzwyczajnej obowiązkowy) cel zmniejszenia zużycia gazu w państwach członkowskich o 15 % w okresie od 1 sierpnia 2022 r. do 31 marca 2023 r. We wrześniu 2022 r. Komisja zaproponowała nowe rozporządzenie Rady w sprawie [interwencji w sytuacji nadzwyczajnej](#) w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii i obniżenia rachunków za energię dla europejskich obywateli i przedsiębiorstw. W okresie od września do grudnia 2022 r. Rada przyjęła trzy nadzwyczajne tymczasowe środki rynkowe: dobrowolny ogólny cel w zakresie redukcji o 10 % zużycia energii elektrycznej brutto w okresie od 1 grudnia 2022 r. do 31 marca 2023 r. oraz obowiązkowy cel redukcji o 5 % zużycia energii elektrycznej w godzinach szczytu; pułap dochodów rynkowych wynoszący 180 EUR/MWh dla wytwórców energii elektrycznej wykorzystujących odnawialne źródła energii, energię jądrową i węgiel brunatny; oraz obowiązkową tymczasową opłatę solidarnościową dla sektora paliw kopalnych.

14 marca 2023 r. Komisja zaproponowała [reformę struktury rynku energii elektrycznej](#), w szczególności rozporządzenia w sprawie energii elektrycznej, dyrektywy w sprawie energii elektrycznej oraz rozporządzenia REMIT (UE) nr 1227/2011. Propozycja ta przewiduje zachęty do zawierania długoterminowych umów oraz wprowadza przepisy dotyczące dostępu do odnawialnych źródeł energii, współdzielenia energii ze źródeł odnawialnych, długoterminowych umów dla konsumentów, nowych systemów wsparcia odpowiedzi odbioru i magazynowania, ochrony wrażliwych konsumentów, rozszerzenia regulowanych cen detalicznych na gospodarstwa domowe i MŚP w przypadku kryzysu oraz obowiązków państw członkowskich w zakresie wyznaczania dostawców z urzędu. W październiku 2023 r. Parlament i Rada przyjęły swoje stanowiska negocjacyjne i rozpoczęły rozmowy trójstronne w celu przyjęcia tych przepisów.

C. Regulacja rynku energii: Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER)

ACER została utworzona w 2009 r. i działa od marca 2011 r. Jest odpowiedzialna za promowanie współpracy między krajowymi organami regulacyjnymi na szczeblu lokalnym i europejskim, a także za monitorowanie rozwoju sieci oraz wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu. ACER jest także uprawniona do badania przypadków nadużyć na rynku oraz koordynowania z państwami członkowskimi stosowania odpowiednich kar.

W czerwcu 2019 r. [rozporządzenie \(UE\) 2019/942](#) (rozporządzenie w sprawie ACER) wzmocniło rolę ACER w koordynacji działań krajowych organów regulacyjnych, w szczególności środków na obszarach transgranicznych zagrożonych fragmentarycznym procesem decyzyjnym na szczeblu krajowym lub regionalnym. Przekształcone rozporządzenie w sprawie energii elektrycznej ([rozporządzenie \(UE\) 2019/943](#)) rozszerzyło zakres odpowiedzialności ACER na opracowanie i przedłożenie



Komisji ostatecznego wniosku dotyczącego kodeksów sieci oraz na wpływanie na proces przeglądu regionalnego rynku energii elektrycznej (obszaru rynkowego). W rozporządzeniu wprowadzono zatem opłaty jako dodatkowe źródło finansowania w celu pokrycia kosztów działań związanych z REMIT („opłaty REMIT”).

Unia Europejska utworzyła również struktury współpracy dla europejskich operatorów systemów przesyłowych (ENTSO) energii elektrycznej i gazu w [rozporządzeniu \(UE\) 2019/943](#) i [rozporządzeniu nr 715/2009/WE](#). Sieci ENTSO, wspólnie z agencją ACER, opracowują szczegółowe przepisy regulujące dostęp do sieci oraz kodeksy techniczne, a także zapewniają koordynację funkcjonowania sieci dzięki wymianie informacji operacyjnych oraz tworzeniu wspólnych norm i procedur dotyczących bezpieczeństwa i sytuacji nadzwyczajnych. Są one również odpowiedzialne za opracowywanie co dwa lata dziesięcioletniego planu inwestycyjnego sieci, który jest z kolei poddawany przeglądowi przez ACER.

[Rozporządzenie \(UE\) 2016/1952](#) zwiększa przejrzystość cen gazu i energii elektrycznej dla końcowych odbiorców przemysłowych poprzez zobowiązanie państw członkowskich do informowania Eurostatu o cenach i systemach cenowych raz lub dwa razy w roku. [Rozporządzenie \(UE\) nr 1227/2011](#) w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (REMIT) gwarantuje uczciwe praktyki handlowe na unijnych rynkach energii.

D. Bezpieczeństwo dostaw energii

W [rozporządzeniu \(UE\) 2019/941](#) w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej ustanowiono środki służące zagwarantowaniu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, tak aby zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego energii elektrycznej, odpowiedni zakres połączeń międzysystemowych między państwami członkowskimi, zdolności wytwórcze oraz równowagę między podażą i popytem. W [rozporządzeniu \(UE\) 2018/1999](#) w sprawie zarządzania unią energetyczną określono cel dotyczący elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych na poziomie co najmniej 15 % do 2030 r. [Rozporządzenie \(UE\) 2017/1938](#) w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego przewiduje środki zapewniające bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego. Dopuszcza ono wprowadzenie środków nadzwyczajnych w przypadku sytuacji nadzwyczajnej. Rozporządzenie to zostało zmienione w 2022 r. po rosyjskiej inwazji na Ukrainę. UE wprowadziła obowiązkowe cele w zakresie napełnienia magazynów gazu, zobowiązując państwa UE do napełnienia swoich magazynów gazu do 80 % pojemności do 1 listopada 2022 r. i do 90 % w kolejnych latach.

[Rozporządzenie \(UE\) 2022/2576](#) wzmacnia solidarność energetyczną poprzez lepszą koordynację zakupów gazu, transgraniczną wymianę gazu i wiarygodne wskaźniki cenowe. Stanowi ono ramy prawne dla [unijnej platformy energetycznej](#), która ma wspierać państwa UE w przygotowaniach do zimy 2023–2024, a w szczególności w napełnianiu ich magazynów gazu. [Dyrektywa 2009/119/WE](#), która ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej, zobowiązuje państwa członkowskie do utrzymywania minimalnych zasobów ropy naftowej na poziomie odpowiadającym wyższej z dwóch wartości: 90 dni średniego dziennego przywozu netto lub 61 dni średniego dziennego zużycia krajowego. Zakres stosowania [dyrektywy gazowej 2009/73/WE](#) obejmuje przyszłe gazociągi do i z państw niebędących członkami UE, z odstępstwami dla istniejących gazociągów. W [dyrektywie 2013/30/](#)



[UE](#) w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich przewidziano specjalne przepisy.

E. Transeuropejskie sieci energetyczne (TEN-E)

TEN-E to inicjatywa polityczna, która koncentruje się na powiązaniu infrastruktury energetycznej państw członkowskich. W ramach tej inicjatywy określono 11 priorytetowych korytarzy: trzy dla energii elektrycznej, pięć dla sieci przesyłowych energii morskiej i trzy dla wodoru. Istnieją również trzy priorytetowe obszary tematyczne: rozwój inteligentnych sieci elektroenergetycznych, inteligentnych sieci gazowych i transgranicznej sieci dwutlenku węgla.

W rozporządzeniu w sprawie TEN-E ([rozporządzenie \(UE\) 2022/869](#)) zawarto wytyczne dotyczące transeuropejskich sieci energetycznych, określając projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania ([projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania](#)) państw UE, projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania UE i państw trzecich oraz projekty priorytetowe dotyczące transeuropejskich sieci energetycznych. Zakończono w nim wsparcie dla nowych projektów dotyczących gazu ziemnego i ropy oraz wprowadzono obowiązkowe kryteria zrównoważoności dla wszystkich projektów. Nowe projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania dotyczące energii oraz transgraniczne projekty w zakresie energii ze źródeł odnawialnych są finansowane z instrumentu „Łącząc Europę” – Energia ([CEF-E](#)), na lata 2021–2027, który to instrument dysponuje siedmioletnim budżetem w wysokości 5,84 mld EUR rozdzielanym w formie dotacji zarządzanych przez Europejską Agencję Wykonawczą ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska. Komisja sporządza listę projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w formie aktu delegowanego, który wchodzi w życie tylko wtedy, gdy Parlament i Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy od jego przedstawienia.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Przy przyjmowaniu pakietu ustawodawczego dotyczącego rynków wewnętrznych energii Parlament zdecydowanie opowiedział się za rozdziałem własnościowym sieci przesyłowych w sektorze energii elektrycznej, który to rozdział jest najskuteczniejszym narzędziem wspierania w niedyskryminacyjny sposób inwestycji w infrastrukturę, sprawiedliwego dostępu do sieci dla nowych podmiotów oraz przejrzystości na rynku.

Parlament podkreślił również znaczenie wspólnego europejskiego stanowiska wobec średnioterminowych inwestycji (orientacyjny europejski dziesięcioletni plan w zakresie połączeń międzysystemowych), lepszej współpracy między organami regulacyjnymi, państwami członkowskimi i operatorami systemów przesyłowych oraz zdecydowanego procesu harmonizacji warunków dostępu do sieci. Z inicjatywy Parlamentu szczególną uwagę poświęcono prawom konsumentów, co było częścią porozumienia osiągniętego z Radą. W rezolucjach położono nacisk na wzmocnienie praw konsumentów (zmiana dostawców, bezpośrednie informowanie za pomocą inteligentnych liczników oraz skuteczne rozpatrywanie skarg wnoszonych do rzecznika praw odbiorców energii).

Parlament doprowadził również do tego, że uznano koncepcję „ubóstwa energetycznego”, i zdecydowanie poparł utworzenie agencji ACER, podkreślając, że należy jej przyznać uprawnienia niezbędne do rozwiązania problemów, których nie są w stanie rozwiązać krajowe organy regulacyjne, a które utrudniają integrację i prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Od czasu rosyjskiej inwazji na



Ukrainę Parlament przyjął kilka rezolucji w sprawie stopniowej rezygnacji z rosyjskich paliw kopalnych oraz następujące kluczowe stanowiska:

- 14 września 2023 r. Parlament [potwierdził](#) rozpoczęcie negocjacji w sprawie rynku energii elektrycznej. Parlament chce wzmocnić ochronę konsumentów przed niestabilnymi cenami, zagwarantować prawo wyboru między umowami opartymi na cenach stałych i umowami opartymi na cenach dynamicznych oraz zakazać przyjmowania jednostronnych zmian warunków umów. Wezwał również do wprowadzenia zakazu odcinania prądu przez dostawców, w tym w trakcie sporów, oraz zakazu nakładania na odbiorców wrażliwych obowiązku korzystania z systemów przedpłat.
- 5 października 2022 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie cen energii, w której ponownie wezwał do natychmiastowego wprowadzenia pełnego embarga na ropę naftową, węgiel, paliwo jądrowe i gaz z Rosji, a także podkreślił swój sprzeciw wobec odłączania dostaw energii konsumentom wrażliwym. Wezwał do wprowadzenia odpowiedniego pułapu cenowego dla gazu importowanego gazociągami oraz nowych środków mających na celu rozwiązanie problemu spekulacji, a także do ograniczenia dochodów inframarginalnych producentów energii elektrycznej z korzyścią dla konsumentów i przedsiębiorstw. Ponadto wezwał Komisję, aby przeanalizowała możliwość oddzielenia cen energii elektrycznej od ceny gazu. Wyraził również ubolewanie, że Komisja wybrała rozporządzenia Rady jako narzędzie legislacyjne służące przewyciężeniu kryzysu energetycznego.
- 19 maja 2022 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie skutków społecznych i gospodarczych dla UE związanych z rosyjską wojną w Ukrainie, w której wezwał państwa członkowskie do pilnego przyjęcia szóstego pakietu sankcji. Ponowił także swój apel o natychmiastowe wprowadzenie pełnego embarga na import ropy naftowej, węgla, paliwa jądrowego i gazu z Rosji.
- 7 kwietnia 2022 r. Parlament przyjął [rezolucję](#), w której zaapelował o natychmiastowe i pełne embargo na import ropy naftowej, węgla, paliwa jądrowego i gazu z Rosji, o rezygnację z gazociągów Nordstream 1 i Nordstream 2 oraz o plan dalszego zapewniania bezpieczeństwa dostaw energii do UE w perspektywie krótkoterminowej.
- 1 marca 2022 r. Parlament [potępił](#) nielegalną, niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję wojskową Rosji na Ukrainę, a także zaangażowanie Białorusi w tę agresję. Wezwał do rozszerzenia zakresu sankcji i do ich ukierunkowanie na strategiczne osłabienie rosyjskiej gospodarki i bazy przemysłowej, zwłaszcza kompleksu wojskowo-przemysłowego. W szczególności zaapelował o ograniczenie importu kluczowych rosyjskich towarów eksportowych, w tym ropy naftowej i gazu.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej](#) Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (ITRE).

Matteo Ciucci
11/2023



2.1.10. ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Organy publiczne w UE składają zamówienia na roboty i usługi o wartości 2448 mld EUR, co sprawia, że udzielanie zamówień publicznych jest ważnym czynnikiem stymulującym wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy i innowacje. Pakiet dotyczący zamówień publicznych, przyjęty w 2014 r., powiększa roczny PKB Unii Europejskiej o 2,88 mld EUR. Co więcej, dzięki dyrektywom UE dotyczącym zamówień publicznych całkowita wartość zamówień wzrosła z niecałych 200 mld EUR w roku 2009 do ok. 525 mld EUR w roku 2017.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 26, 34, art. 53 ust. 1, art. 56, 57, 62 i 114 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#) (TFUE)

CELE

Zamówienia publiczne mają zasadnicze znaczenie dla gospodarek państw członkowskich i odpowiadają za ponad 16% produktu krajowego brutto UE. Przed wdrożeniem prawodawstwa wspólnotowego tylko 2% takich zamówień udzielano przedsiębiorstwom spoza danego kraju. Zamówienia te mają kluczowe znaczenie w sektorach takich jak budownictwo, energetyka i telekomunikacja, gdzie tradycyjnie preferowano dostawców krajowych. Preferencje te utrudniały funkcjonowanie jednolitego rynku, podnosząc koszty i ograniczając konkurencyjność kluczowych gałęzi przemysłu.

Stosowanie zasad rynku wewnętrznego gwarantuje optymalne wykorzystanie zasobów gospodarczych i funduszy publicznych. Umożliwia zakup wysokiej jakości produktów i usług po konkurencyjnych cenach. Preferowanie przedsiębiorstw osiągających najlepsze wyniki w całej Europie zwiększa konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw i umacnia zasadę przejrzystości, równego traktowania i skuteczności, co minimalizuje ryzyko nadużyć finansowych i korupcji.

OSIĄGNIĘCIA

Wspólnota Europejska przyjęła przepisy mające na celu koordynację przepisów krajowych, umożliwiające nakładanie obowiązków związanych z publikacją zaproszeń do składania ofert i z obiektywnymi kryteriami kontroli przetargów. W latach 60. przyjęto kilka aktów normatywnych dotyczących zamówień publicznych, ale później Wspólnota postanowiła uprościć i skoordynować przepisy w tej dziedzinie i przyjęła cztery dyrektywy ([92/50](#), [93/36](#), [93/37](#) i [93/38](#)). Trzy z tych dyrektyw połączono w [dyrektywie 2004/18/WE](#) w sprawie procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi. [Dyrektywa 2004/17/WE](#) miała na celu koordynację procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Kilka lat później w [dyrektywie 2009/81/WE](#) wprowadzono szczegółowe zasady udzielania zamówień publicznych w dziedzinie obronności, których celem było ułatwienie dostępu do rynków obrony innych państw członkowskich.



REFORMA

W 2014 r. Parlament i Rada przyjęły nowy pakiet dotyczący zamówień publicznych, który obejmuje dyrektywę [2014/24/UE](#) w sprawie zamówień publicznych (uchylającą dyrektywę 2004/18/WE) oraz dyrektywę [2014/25/UE](#) w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (uchylającą dyrektywę 2004/17/WE). Uzupełnieniem pakietu dotyczącego zamówień publicznych była nowa dyrektywa w sprawie udzielania koncesji ([dyrektywa 2014/23/UE](#)), w której określono ramy prawne dla udzielania koncesji^[1], a jednocześnie zadbano o to, aby wykonawcy w UE mieli faktyczny i niedyskryminacyjny dostęp do rynku UE, oraz zagwarantowano większą pewność w odniesieniu do obowiązującego prawa.

Zewnętrzny aspekt zamówień publicznych uwzględniono również we [wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia](#) z 2012 r. ustanawiającego zasady dostępu towarów i usług z państw trzecich do rynku wewnętrznego Unii w zakresie zamówień publicznych oraz procedury wspierające negocjacje dotyczące dostępu unijnych towarów i usług do rynków zamówień publicznych państw trzecich. Impas w negocjacjach doprowadził do przedstawienia przez Komisję nowego [wniosku](#) w 2016 r. Formalna procedura przyjęcia została zakończona przez współprawodawców w czerwcu 2022 r., a [akt końcowy](#) podpisano 23 czerwca 2022 r.

W kwietniu 2012 r. Komisja przyjęła [strategię na rzecz e-zamówień](#), aby osiągnąć pełny zakres e-zamówień do połowy 2016 r. W dniu 16 kwietnia 2014 r. Parlament i Rada przyjęły [dyrektywę 2014/55/UE](#) w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych.

W dniu 3 października 2017 r. Komisja opublikowała dwa komunikaty: „Skuteczne zamówienia publiczne dla Europy” ([COM\(2017\)0572](#)) i „Wspieranie inwestycji poprzez dobrowolny mechanizm oceny ex ante aspektów dotyczących procedury udzielania zamówień publicznych w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych” ([COM\(2017\)0573](#)). Z myślą o dalszym usprawnieniu procedur udzielania zamówień publicznych na szczeblu europejskim w ramach pakietu dotyczącego strategii udzielania zamówień publicznych Komisja opublikowała również [zalecenie](#) w sprawie profesjonalizacji zamówień publicznych i budowania struktur na potrzeby profesjonalizacji zamówień publicznych.

POSTĘPOWANIE O UDZIELENIE ZAMÓWIENIA

Procedury muszą być zgodne z zasadami prawa UE, w tym z zasadą swobodnego przepływu towarów, przedsiębiorczości i świadczenia usług. Podstawowe znaczenie mają zasady takie jak równe traktowanie, niedyskryminacja i przejrzystość, a konkurencja, poufność i skuteczność muszą być przestrzegane.

A. Typy procedur

Zaproszenia do składania ofert są dostosowane do różnych rodzajów procedur w oparciu o system progowy. Dyrektywy określają metody obliczania szacunkowej

[1]Koncesje są umowami o charakterze odpłatnym, poprzez które co najmniej jedna instytucja zamawiająca lub podmiot zamawiający powierza wykonanie robót budowlanych, lub świadczenie usług i zarządzanie nimi, co najmniej jednemu wykonawcy. Wykonawcy, którym przyznano koncesję, nabywają wyłączne prawo do eksploatacji obiektów budowlanych lub usług będących przedmiotem umowy lub nabywają to prawo wraz z płatnością.



wartości każdego zamówienia publicznego^[2] oraz odpowiednie procedury. W procedurze otwartej ofertę może złożyć każdy zainteresowany podmiot gospodarczy. Procedura ograniczona dopuszcza jedynie oferty od zaproszonych oferentów. Procedura konkurencyjna z negocjacjami umożliwia każdemu podmiotowi gospodarczemu złożenie wniosku o dopuszczenie do udziału, ale tylko podmioty zaproszone w wyniku oceny mogą złożyć ofertę. Dialog konkurencyjny dotyczy sytuacji, w których zamawiający^[3] nie mogą określić swoich potrzeb. W dialogu uczestniczą wyłącznie zaproszeni kandydaci. Zamówień udziela się wyłącznie na podstawie kryterium dotyczącego najlepszego stosunku jakości do ceny. Procedura partnerstwa innowacyjnego dotyczy innowacyjnych rozwiązań, które nie są jeszcze dostępne na rynku. Organ współpracuje z co najmniej jednym podmiotem zajmującym się badaniami i rozwojem w celu wynegocjowania nowatorskiego rozwiązania podczas przetargu. W szczególnych przypadkach zamówienia mogą być udzielane bez uprzedniej publikacji.

B. Kryteria udzielania zamówień

Instytucje zamawiające są zobowiązane do udzielania zamówień publicznych na podstawie kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, wprowadzonego w ramach reformy przepisów dotyczących zamówień publicznych. Kryterium to uwzględnia nie tylko najniższą cenę, ale również najlepszy stosunek jakości do ceny, gdyż bierze się w nim pod uwagę czynniki jakościowe, środowiskowe i społeczne, koszty cyklu życia i innowacje.

C. Zasady dotyczące publikacji ogłoszenia i przejrzystości

W ramach postępowania o udzielenie zamówienia konieczne jest zapewnienie niezbędnej przejrzystości na każdym etapie. Jest to możliwe przede wszystkim dzięki publikowaniu najważniejszych elementów postępowania o udzielenie zamówienia oraz dzięki publikowaniu informacji dotyczących kandydatów i oferentów, jak również dostarczeniu wystarczającej dokumentacji na temat wszystkich etapów postępowania.

D. Środki odwoławcze

[Dyrektywa w sprawie procedur odwoławczych \(2007/66/WE\)](#) zapewnia skuteczny system odwoławczy w przypadku naruszenia przepisów dotyczących zamówień publicznych. Na jej mocy wprowadzono okres zawieszenia, który po podjęciu decyzji w sprawie zamówienia daje oferentom co najmniej 10 dni na odwołanie się od decyzji przed podpisaniem umowy przez organy. Pozwala to na ewentualne zakwestionowanie decyzji.

E. Inne aspekty zamówień publicznych

W nowych przepisach kładzie się nacisk na zielone zamówienia publiczne, bierze pod uwagę wpływ na środowisko i dopuszcza odniesienia do oznakowania ekologicznego. Podkreśla się w nich również włączenie społeczne i upraszcza umowy o świadczenie usług. Przepisy te mają na celu ograniczenie biurokracji, pomoc MŚP dzięki jednolitemu europejskiemu dokumentowi zamówienia oraz zachęcanie do dzielenia zamówień na części. Priorytetowo traktuje się e-zamówienia wraz z

[2] „Zamówienia publiczne” oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane między co najmniej jedną instytucją zamawiającą a co najmniej jednym wykonawcą. Przedmiotem tych umów jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług.

[3] „Instytucje zamawiające” oznaczają organy państwowe, regionalne lub lokalne, podmioty prawa publicznego albo stowarzyszenia utworzone przez co najmniej jeden z tych organów lub jeden z podmiotów prawa publicznego.



określonymi technikami e-zamówień. W dyrektywach uznaje się orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie udzielania zamówień wewnętrznych oraz wzmacnia przepisy zapobiegające konfliktom interesów i korupcji.

W dniu 11 marca 2020 r. Komisja opublikowała [dokument roboczy](#) w sprawie kryteriów mających zastosowanie do zielonych zamówień publicznych UE dla centrów danych, serwerowni i usług w chmurze w trosce o to, aby sprzęt i usługi centrów danych były zamawiane w sposób przyjazny dla środowiska, zgodnie z unijnymi celami w zakresie energii, zmiany klimatu i efektywnego gospodarowania zasobami.

W odpowiedzi na pandemię COVID-19 Komisja Europejska zaproponowała Program działań Unii w dziedzinie zdrowia ([COM\(2020\)0405](#)), którego celem jest znaczne zwiększenie budżetu na zamówienia w dziedzinie zdrowia publicznego, w tym na leki, szczepionki i systemy danych dotyczących zdrowia. Wniosek ten doprowadził do przyjęcia [rozporządzenia \(UE\) 2021/522](#), które obowiązujące od 1 stycznia 2021 r. i które uchwalono 27 marca 2021 r., aby ustanowić program. Komisja przedstawiła [nowe wytyczne dla nabywców publicznych](#) dotyczące szybkiego udzielania zamówień na niezbędny sprzęt, zainicjowała [pięć wspólnych zamówień](#) na sprzęt ochronny z państwami członkowskimi oraz uwypukliła kwestię cyfryzacji zamówień publicznych za pośrednictwem krajowych platform e-zamówień w ramach szerszej strategii odbudowy po pandemii COVID-19 ([COM\(2020\)0456](#)).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Przed przyjęciem pakietu dotyczącego zamówień publicznych w dniu 15 stycznia 2014 r. Parlament Europejski przyjął szereg rezolucji, w tym rezolucję z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie [zmian w procedurze udzielania zamówień publicznych](#), rezolucję z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie [równego dostępu do rynków sektora publicznego w UE i państwach trzecich](#) oraz rezolucję z dnia 25 października 2011 r. w sprawie [modernizacji zamówień publicznych](#). W rezolucjach tych Parlament wezwał do wprowadzenia środków upraszczających i większej pewności prawa, a także do uwzględnienia wartości i trwałości przy udzielaniu zamówień.

W ramach działań na rzecz dalszego usprawniania zamówień publicznych na szczelbu europejskim 4 października 2018 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie pakietu dotyczącego strategii udzielania zamówień publicznych](#), w której zaapelował o większe wykorzystanie technologii cyfrowych w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych w UE, ułatwienia dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw społecznych, lepszy dostęp dostawców z UE do rynków zamówień publicznych w państwach trzecich i profesjonalizację zamawiających^[4]. W listopadzie 2020 r. w [badaniu](#)^[5] stwierdzono, że różnice w profesjonalizmie zamówień publicznych w państwach członkowskich są istotną przyczyną nierównego dostępu do zamówień publicznych.

[4]Przedmiotowe badania: Bovis, C., [Contribution to Growth: European Public Procurement – Delivering improved rights for European citizens and businesses](#) [Wkład na rzecz wzrostu. Zamówienia publiczne na szczelbu europejskim. Zapewnianie lepszych praw obywatelom i przedsiębiorstwom w Europie], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2019.

[5]Dahlberg, E. i in., [Legal obstacles in Member States to Single Market rules](#), [Przeszkody prawne w państwach członkowskich dla przepisów jednolitego rynku], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020.



Na podstawie badań oszacowano, że niedawna działalność legislacyjna Parlamentu może wygenerować nawet 2,88 mld EUR rocznie. Jednocześnie dzięki dyrektywom UE dotyczącym zamówień publicznych całkowita wartość zamówień wzrosła z niecałych 200 do ok. 525 mld EUR^[6].

W kwietniu 2020 r. opublikowano briefing pt. „[Unijne ramy zamówień publicznych](#)”^[7], w którym przeanalizowano, w jaki sposób ramy te przyczyniają się do osiągnięcia celów porozumienia paryskiego i strategii na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym. O opracowanie naukowe wystąpiła Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów z myślą o sprawozdaniu z własnej inicjatywy pt. „[W kierunku bardziej zrównoważonego jednolitego rynku dla przedsiębiorstw i konsumentów](#)”, przyjętym przez Parlament 25 listopada 2020 r.

W dniu 22 lutego 2021 r. komisji IMCO przedstawiono [analizę](#)^[8] pokazującą wpływ pandemii COVID-19 na rynek wewnętrzny. Proponuje się w niej podejście polityczne na wypadek przyszłych kryzysów, w tym środki zarezerwowane na opracowanie szczepionek i koordynację przepisów na szczeblu UE. W analizie tej podkreślono, że państwa członkowskie szybko dostrzegły znaczenie skoordynowanych działań w zakresie zamawiania środków medycznych i środków ochrony indywidualnej ze względu na skalę kryzysu.

1 grudnia 2021 r. komisja IMCO we współpracy z Komisją Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI) zorganizowała [wysłuchanie publiczne](#) na temat zrównoważonych zamówień publicznych. Celem było sprawdzenie, w jaki sposób zakupy publiczne mogą wspierać cele Europejskiego Zielonego Ładu. Podczas wysłuchania eksperci z europejskich uniwersytetów, przedsiębiorstw, ministerstw państw członkowskich i organizacji pozarządowych dyskutowali o optymalizacji zielonych zamówień publicznych, promowaniu ich stosowania przez zainteresowane strony, poprawie dostępu do nich oraz o sprawniejszym rozpowszechnianiu informacji na temat zrównoważonych zamówień publicznych.

W dniu 9 czerwca 2022 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie [wniosku](#) Komisji dotyczącego [Instrumentu Zamówień Międzynarodowych](#) (IZM). Akt końcowy podpisano 23 czerwca 2022 r. IZM ma na celu promowanie globalnego otwarcia rynków zamówień publicznych. W maju 2022 r. opublikowano [badanie](#)^[9] dla komisji IMCO pt. „Jednolity rynek cyfrowy a cyfryzacja sektora publicznego”, w którym zbadano potencjał unijnej platformy GovTech w zakresie modernizacji sektora publicznego.

Jeżeli chodzi o zamówienia w dziedzinie obronności, we wrześniu 2023 r. Parlament przyjął tekst dotyczący dokumentu [COM\(2022\)0349](#), który zawiera następujące

[6]Przedmiotowe badania: Becker, J. i in., [Contribution to Growth: European Public Procurement – Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses](#) [Wkład na rzecz wzrostu. Zamówienia publiczne na szczeblu europejskim. Zapewnianie lepszych praw obywatelom i przedsiębiorstwom w Europie], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2019.

[7]Núñez Ferrer, J., The EU's Public Procurement Framework [Ramy UE w zakresie zamówień publicznych], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020.

[8]Marcus, J. S. i in., The impact of COVID-19 on the Internal Market [Wpływ COVID-19 na rynek wewnętrzny], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2021.

[9]Hoekstra, M. i in., „The Digital Single Market and the digitalisation of the public sector” [Jednolity rynek cyfrowy a cyfryzacja sektora publicznego], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2022.



postanowienia: znaczne zwiększenie wydatków na obronność, promowanie wspólnych inwestycji we wspólne projekty, wzmocnienie wspólnych zamówień w zakresie zdolności obronnych, inwestowanie w różnorodne zdolności misji, wykorzystywanie synergii, pobudzanie innowacji i wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego z naciskiem na wspieranie MŚP.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023



2.1.11. PRAWO SPÓŁEK

Europejskie prawo spółek zostało ujednoczone w dyrektywie (UE) 2017/1132, lecz w państwach członkowskich nadal obowiązują oddzielne kodeksy spółek, które od czasu do czasu są zmieniane w celu dostosowania ich do unijnych dyrektyw i rozporządzeń. Obecne starania na rzecz ustanowienia nowoczesnego i skutecznego prawa spółek oraz ram ładu korporacyjnego z myślą o europejskich przedsiębiorstwach, inwestorach i pracownikach zmierzają do poprawy otoczenia biznesowego w UE.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 49, art. 50 ust. 1 i 2 lit. g) oraz art. 54 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Skuteczne ramy ładu korporacyjnego tworzą przyjazne ogólnounijne otoczenie biznesowe na rynku wewnętrznym. Celem harmonizacji prawa spółek jest sprzyjanie urzeczywistnieniu swobody przedsiębiorczości (tytuł IV rozdział 2 TFUE) oraz wdrożenie podstawowego prawa określonego w art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – wolności prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie określonym w art. 17 Karty (prawo własności) ([4.1.2](#)).

W art. 49 akapit drugi TFUE zagwarantowano prawo do podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również do zakładania przedsiębiorstw i zarządzania nimi, zwłaszcza w odniesieniu do spółek ([2.1.4](#)).

Przepisy unijne w tej dziedzinie mają na celu umożliwienie zakładania w całej UE przedsiębiorstw korzystających ze swobodnego przepływu osób, usług i kapitału ([2.1.3](#)), zapewnienie ochrony akcjonariuszom i innym podmiotom mającym szczególny udział w spółce, uczynienie przedsiębiorstw bardziej konkurencyjnymi oraz zachęcenie przedsiębiorstw do współpracy ponad granicami ([2.1.5](#)).

Rynek wewnętrzny umożliwia tworzenie spółek o zasięgu europejskim. Obecnie w UE istnieje około 24 mln przedsiębiorstw, z których około 80% to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Około 98–99% spółek kapitałowych to małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) i wszystkie one muszą mieć możliwość prowadzenia działalności w całej UE na podstawie jednolitych ram prawnych.

OSIĄGNIĘCIA

A. Minimalne wspólne obowiązki

Chociaż nie istnieje ujednoczone europejskie prawo spółek jako takie, harmonizacja przepisów krajowych w zakresie prawa spółek doprowadziła do powstania pewnych minimalnych standardów i obejmuje takie obszary jak ochrona interesów i praw akcjonariuszy, przepisy w sprawie publicznych ofert przejęcia dla spółek akcyjnych, ujawnianie informacji o oddziałach, połączeniach i podziałach spółek, minimalne przepisy dotyczące jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, sprawozdawczość finansowa i rachunkowość, ułatwiony i przyspieszony publiczny



dostęp do informacji o spółkach oraz pewne wymogi dotyczące ujawniania informacji przez spółki. Za pośrednictwem pakietu z 2019 r. dotyczącego prawa spółek uproszczono jednak wiele przepisów, które miały wcześniej zastosowanie do kilku instrumentów UE.

1. Zakładanie spółek, kapitał i wymogi dotyczące ujawniania informacji

Pierwsza dyrektywa Rady (68/151/EWG) z 1968 r. była wielokrotnie zmieniana i ostatecznie zastąpiono ją [dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2017/1132 w sprawie niektórych aspektów prawa spółek](#). Miała ona na celu umożliwienie łatwiejszego i szybszego publicznego dostępu do informacji o spółkach i dotyczyła m.in. kwestii ważności zobowiązań spółki i nieważności umowy spółki. Ma ona zastosowanie do wszystkich spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Druga dyrektywa Rady (77/91/EWG z 1976 r.), zastąpiona [dyrektywą \(UE\) 2017/1132](#)^[1], dotyczyła jedynie spółek akcyjnych; do założenia takiej spółki wymagany jest kapitał zakładowy (obecnie 25 000 EUR) jako zabezpieczenie dla wierzycieli i zrównoważenie ograniczonej odpowiedzialności wspólników. Dyrektywa ta zawiera także przepisy dotyczące utrzymywania i zmian wysokości kapitału oraz minimalne wymogi co do treści aktu założycielskiego spółki akcyjnej. W [12 dyrektywie w sprawie prawa spółek \(2009/102/WE z 16 września 2009 r.\)](#) stworzono ramy dla jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, w przypadku których wszystkie udziały znajdują się w posiadaniu jednego udziałowca.

2. Działalność spółek obejmująca więcej niż jedno państwo

W dyrektywie (UE) 2017/1132 w sprawie niektórych aspektów prawa spółek wprowadzono wymogi dotyczące ujawniania informacji przez zagraniczne oddziały spółek. Dotyczyła ona spółek unijnych tworzących oddziały w innym państwie UE lub spółek z państw niebędących członkami UE tworzących oddziały w UE. 29 marca 2023 r. Komisja przyjęła [wniosek](#) dotyczący dyrektywy służącej szerszego wykorzystania i aktualizacji narzędzi i procesów cyfrowych w prawie spółek. Ma ona poprawić przejrzystość i zaufanie do otoczenia biznesowego na jednolitym rynku.

Dyrektywa Rady [2014/86/UE](#) z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich ustanawia neutralne z punktu widzenia konkurencji zasady opodatkowania grup przedsiębiorstw w poszczególnych państwach członkowskich. Wyklucza ona podwójne opodatkowanie zysków wypłacanych w formie dywidendy przez spółkę zależną w jednym państwie członkowskim spółce dominującej mającej siedzibę w innym państwie członkowskim (zob. również [dyrektywę Rady 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r.](#) dotyczącą podatków pośrednich od gromadzenia kapitału).

Celem [dyrektywy 2004/25/WE w sprawie ofert przejęcia](#) było ustanowienie minimalnych wytycznych co do postępowania w przypadku ofert przejęcia spółek podlegających ustawodawstwu państw członkowskich. Określa ona minimalne standardy względem ofert przejęcia lub zmian kontroli oraz ma na celu ochronę akcjonariuszy mniejszościowych, pracowników i innych zainteresowanych stron. Aby spółki z ograniczoną odpowiedzialnością mogły korzystać ze swobody przedsiębiorczości na jednolitym rynku, w [dyrektywie \(UE\) 2017/1132](#) uregulowano

[1]Zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1151 z dnia 20 czerwca 2019 r. w odniesieniu do stosowania narzędzi i procesów cyfrowych w prawie spółek, Dz.U. L 186 z 11.7.2019, s. 80.



integrację rejestrów centralnych, rejestrów handlowych i rejestrów spółek (rejestrów przedsiębiorstw) oraz zharmonizowano zabezpieczenia wymagane w całej UE do ochrony interesów akcjonariuszy spółek i osób trzecich w przypadku podziałów lub połączeń w jednym państwie, a także transgranicznych połączeń spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych.

Dodatkowo w [rozporządzeniu wykonawczym Komisji \(UE\) 2021/1042](#) ustanowiono specyfikacje techniczne i procedury niezbędne dla systemu integracji rejestrów przedsiębiorstw.

3. Restrukturyzacja spółki (połączenia i podziały, przeniesienie siedziby)

Przenoszenie siedziby statutowej spółki kapitałowej z jednego państwa członkowskiego do innego, a także łączenie i podział spółek stanowią nieodłączny aspekt swobody przedsiębiorczości zagwarantowanej w art. 49 i 54 TFUE (zob. [wyrok](#) Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)^[2] w sprawie Cartesio). Zasada swobody przedsiębiorczości nie gwarantuje jednak, że spółka przenosząca się z państwa członkowskiego siedziby do innego państwa członkowskiego może zachować swój status spółki prawa państwa członkowskiego siedziby.

W przypadku restrukturyzacji spółki (połączeń i podziałów) akcjonariusze i osoby trzecie posiadają takie same gwarancje. Przepisy dotyczące połączeń spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych oraz ich podziału zmieniono ostatnio za pośrednictwem dyrektywy (UE) 2017/1132, w której zagwarantowano również ochronę akcjonariuszy, wierzycieli i pracowników.

Możliwość działania poza granicami kraju stanowi ważną część cyklu życia przedsiębiorstwa i może obejmować transgraniczne połączenia spółek, podział lub przekształcenie transgraniczne oraz stanowić szansę na przetrwanie i wzrost, na przykład dzięki wykorzystaniu nowych możliwości biznesowych w innych państwach członkowskich lub dostosowaniu do zmieniających się warunków rynkowych. W listopadzie 2019 r. Parlament i Rada przyjęły [dyrektywę \(UE\) 2019/2121](#) dotyczącą transgranicznych przekształceń, połączeń i podziałów. Jej celem jest usunięcie nieuzasadnionych przeszkód dla swobody przedsiębiorczości unijnych spółek na jednolitym rynku dzięki ułatwieniu transgranicznych przekształceń, połączeń i podziałów, a także wprowadzenie kompleksowych procedur dotyczących tych operacji oraz dodatkowych przepisów dotyczących transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych mających siedzibę w jednym z państw członkowskich UE. Ponadto w dyrektywie określono podobne zasady dotyczące praw partycypacji pracowników w celu dopilnowania, aby pracownicy byli odpowiednio informowani o ich spodziewanym wpływie oraz by zasięgano ich opinii na ten temat. Prawa akcjonariuszy mniejszościowych i akcjonariuszy bez prawa głosu są lepiej chronione, a wierzyciele spółek podlegających tym operacjom otrzymują wyraźniejszą i bardziej niezawodną ochronę.

Kwestia transgranicznego przeniesienia siedziby statutowej spółki pozostaje nadal otwarta. W [sprawie C-106/16 dotyczącej Polbudu](#) Trybunał Sprawiedliwości w odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym precyzyjnie określił warunki „swobody przedsiębiorczości”, stwierdzając, że ma ona także zastosowanie do przeniesienia statutowej siedziby spółki utworzonej na mocy prawa

[2]Sprawa C-210/06, ECLI:EU:C:2008:723, pkt 111–113.



jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego w celu jej przekształcenia.

4. Gwarancje dotyczące sytuacji finansowej spółki

Aby informacje zawarte w dokumentach finansowych były równoważne we wszystkich państwach członkowskich, dyrektywy [2006/43/WE](#) i [2013/34/UE](#) zawierają wymóg, by dokumenty finansowe spółek (roczne sprawozdanie finansowe, skonsolidowane sprawozdanie roczne i zatwierdzenie przez osoby odpowiedzialne za przeprowadzanie ustawowych badań tych sprawozdań) dawały prawdziwy obraz majątku spółki, jej sytuacji finansowej oraz zysków lub strat. Dyrektywa 2006/43/WE ma na celu zwiększenie wiarygodności sprawozdań finansowych spółki przez ustanowienie minimalnych wymogów dotyczących kontroli ustawowej rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych. Za pośrednictwem dyrektywy 2013/34/UE uproszczono wymogi sprawozdawczości finansowej dotyczące mikropodmiotów, aby zwiększyć ich konkurencyjność, a ponadto wprowadzono obowiązek przedstawiania przez spółki notowane na rynku regulowanym w UE w ich sprawozdaniach rocznych oświadczenia o stosowaniu zasad ładu korporacyjnego. [Rozporządzenie \(WE\) nr 1606/2002](#) w sprawie stosowania międzynarodowych standardów rachunkowości ujednocila informacje finansowe składane przez spółki notowane na giełdzie, aby zagwarantować ochronę inwestorów. [Rozporządzenie \(UE\) 2015/848 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego](#) (na podstawie art. 81 TFUE dotyczącego współpracy sądowej w sprawach cywilnych) pomaga w rozstrzyganiu konfliktów jurysdykcji i kolizji między ustawodawstwami oraz zapewnia uznawanie orzeczeń w całej UE. Nie zharmonizowano w nim materialnego prawa upadłościowego państw członkowskich, lecz jedynie ustanowiono wspólne przepisy określające sąd właściwy do wszczęcia postępowania upadłościowego, prawo właściwe oraz wymóg uznania orzeczeń sądu. Głównym celem rozporządzenia jest uniknięcie przenoszenia majątku lub postępowania sądowego z jednego państwa członkowskiego do innego. [Dyrektywa \(UE\) 2019/1023](#) ma na celu stworzenie „drugiej szansy dla przedsiębiorców”. Jest ona odpowiedzią na problemy zgłaszane przez wielu inwestorów w związku z ryzykiem długotrwałych lub skomplikowanych postępowań upadłościowych za granicą, które stanowią główny powód nieinwestowania poza własnym krajem.

5. Transgraniczne wykonywanie praw akcjonariuszy

W [dyrektywie 2007/36/WE](#) (zmienionej dyrektywą [2014/59/UE](#) i dyrektywą [\(UE\) 2017/828](#)) w sprawie wykonywania niektórych praw akcjonariuszy spółek notowanych na rynku regulowanym zniesiono najważniejsze przeszkody utrudniające transgraniczne głosowanie w tego rodzaju spółkach mających siedzibę w państwie członkowskim dzięki wprowadzeniu szczegółowych wymogów dotyczących szeregu praw akcjonariuszy na walnym zgromadzeniu. Ustanawia ona także pewne prawa akcjonariuszy spółek notowanych na rynku regulowanym, w tym terminowy dostęp do odpowiednich informacji na temat walnych zgromadzeń, oraz ułatwia głosowanie przez pełnomocnika. [Dyrektywa \(UE\) 2017/828](#) zachęca akcjonariuszy do angażowania się w sprawy spółki i wprowadza wymogi dotyczące identyfikacji akcjonariuszy, przekazywania informacji, ułatwiania wykonywania praw akcjonariuszy, przejrzystości inwestorów instytucjonalnych, podmiotów zarządzających aktywami i doradców inwestorów w związku z głosowaniem, wynagrodzeń dyrektorów oraz transakcji z podmiotami powiązanymi.



6. Sprawozdawczość spółek

UE określa przepisy dotyczące informacji finansowych, które spółki muszą ujawniać, i audytów służących poprawie wiarygodności sprawozdań finansowych.

a. Sprawozdawczość finansowa

Wszystkie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością muszą sporządzać sprawozdania finansowe, aby monitorować stan swojej działalności oraz przedstawiać prawdziwy i rzetelny obraz swojej sytuacji finansowej. W [dyrektywie 2013/34/UE](#) (dyrektywa o rachunkowości) UE wprowadziła przepisy mające na celu zapewnienie spójnej i porównywalnej sprawozdawczości finansowej w całej UE.

b. Sprawozdawczość dotycząca zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw

Przepisy UE nakładają też na niektóre przedsiębiorstwa obowiązek corocznego składania sprawozdań na temat skutków społecznych i środowiskowych oraz zagrożeń związanych z ich działalnością. Pomaga to inwestorom, organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, konsumentom, decydentom politycznym i innym zainteresowanym stronom oceniać niefinansowe wyniki dużych przedsiębiorstw i zachęca przedsiębiorstwa, by rozwijały odpowiedzialne podejście do biznesu.

W [dyrektywie 2014/95/UE](#) (dyrektywa w sprawie sprawozdawczości niefinansowej) ustanowiono przepisy dotyczące ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże spółki. Obejmują one takie dziedziny jak ochrona środowiska, sprawy społeczne i traktowanie pracowników, poszanowanie praw człowieka, przeciwdziałanie korupcji i łapownictwu oraz różnorodność w zarządach spółek (np. pod względem wieku, płci, wykształcenia i doświadczenia zawodowego). Dyrektywa ta ma zastosowanie do dużych przedsiębiorstw użyteczności publicznej zatrudniających ponad 500 pracowników.

5 stycznia 2023 r. weszła w życie [dyrektywa w sprawie sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju \(\(UE\) 2022/2464\)](#). Unowocześniono w niej przepisy dotyczące danych społecznych i środowiskowych, które muszą przekazywać przedsiębiorstwa. Więcej dużych przedsiębiorstw i MŚP notowanych na giełdzie będzie zobowiązanych do składania sprawozdań na temat zrównoważonego rozwoju.

Nowe przepisy zapewnią dostęp do informacji niezbędnych do oceny ryzyka inwestycyjnego wynikającego ze zmiany klimatu i innych kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem, zapewniając przejrzystość w odniesieniu do wpływu przedsiębiorstw na ludzi i środowisko. Koszty sprawozdawczości dla przedsiębiorstw zmniejszą się w perspektywie średnio- i długoterminowej dzięki ujednoczeniu przekazywanych informacji.

B. Osoby prawne w UE

Europejskie podmioty prawne mają zastosowanie w całej UE i współistnieją z podmiotami krajowymi.

1. Spółka europejska (SE)

Po długim okresie przestoju w tej sprawie (negocjacje trwały 30 lat) Rada przyjęła dwa instrumenty ustawodawcze potrzebne do tworzenia spółek europejskich, a mianowicie [rozporządzenie \(WE\) nr 2157/2001](#) w sprawie statutu spółki europejskiej i dyrektywę 2001/86/WE uzupełniającą statut w odniesieniu do uczestnictwa pracowników w spółce europejskiej. Na mocy tych aktów prawnych spółka może zostać zawiązana na



terytorium UE w formie spółki akcyjnej, znanej pod łacińską nazwą „Societas Europaea” (SE). Przewidziano kilka opcji dla przedsiębiorstw, które są zlokalizowane w co najmniej dwóch państwach członkowskich i chcą stać się SE: połączenie, utworzenie grupy kapitałowej, utworzenie spółki zależnej lub przekształcenie w SE. SE musi mieć postać spółki akcyjnej. W celu zapewnienia rozsądnych rozmiarów tego rodzaju spółek ustalono minimalną wysokość kapitału na poziomie 120 000 EUR.

Celem dyrektywy 2001/86/WE jest zadbanie o to, aby utworzenie SE nie spowodowało zniesienia lub osłabienia systemu uczestnictwa pracowników istniejącego w spółkach tworzących tę SE.

2. Spółdzielnia europejska (SCE)

Rozporządzenie (WE) nr 1435/2003 w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE) wprowadza prawdziwie jednolity status prawny SCE. Przewiduje ono, że spółdzielnię mogą założyć osoby mieszkające w różnych państwach członkowskich lub osoby prawne utworzone na podstawie przepisów prawa różnych państw członkowskich. Spółdzielnie europejskie, o minimalnym kapitale w wysokości 30 000 EUR, mogą prowadzić działalność na całym jednolitym rynku, podlegając jednolitym przepisom i mając jedną osobowość prawną oraz strukturę.

Dyrektywa 2003/72/WE uzupełnia statut spółdzielni w odniesieniu do uczestnictwa pracowników w SCE w celu zadbania o to, by ustanowienie SCE nie pociągało za sobą zniesienia lub osłabienia istniejącego w spółkach tworzących tę SCE systemu uczestnictwa pracowników.

3. Europejskie ugrupowanie interesów gospodarczych (EUIG)

[Rozporządzenie Rady \(EWG\) nr 2137/85](#) ustanawia statut europejskich ugrupowań interesów gospodarczych (EUIG). Europejskie ugrupowanie interesów gospodarczych, które ma zdolność do czynności prawnych, umożliwia spółkom z jednego państwa członkowskiego współpracę w ramach wspólnego celu (przykładowo w celu ułatwienia lub rozwoju działalności gospodarczej jego członków, a nie osiągania własnych zysków) ze spółkami lub osobami fizycznymi z innych państw członkowskich, przy czym zyski dzielone są między członków. EUIG nie może emitować papierów wartościowych dostępnych w obrocie publicznym.

4. Europejska spółka prywatna (SPE)

Wniosek Komisji z 2008 r. dotyczący statutu europejskiej spółki prywatnej z ograniczoną odpowiedzialnością (Societas Privata Europaea) miał ułatwić MŚP prowadzenie działalności na rynku wewnętrznym, poprawić ich funkcjonowanie na rynku oraz zwiększyć konkurencyjność dzięki ułatwieniu ich zakładania i prowadzenia działalności. Celem wniosku nie było uregulowanie spraw z zakresu prawa pracy, prawa podatkowego, rachunkowości czy upadłości SPE. Trzeba go było jednak wycofać w 2014 r. ze względu na obawy Parlamentu Europejskiego dotyczące ochrony praw pracowników do współdecydowania.

5. Jednoosobowa spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (SUP)

Wniosek Komisji z 2014 r. dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (Societas Unius Personae) miał ułatwić zakładanie takich spółek z jednym udziałowcem w UE ponad granicami państw członkowskich. Parlamentarna Komisja Zatrudnienia i Spraw



Socjalnych miała poważne obawy co do udziału związków zawodowych w procesie opracowywania wniosku, dlatego został on ostatecznie wycofany w 2018 r.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlamentowi zawsze udawało się uzyskać zmianę prawodawstwa, np. służącego ochronie uczestnictwa pracowników w zarządzaniu spółką lub szybszym postępowaniu w tworzeniu różnorodnych form europejskich spółek w celu ułatwienia przedsiębiorcom działalności transgranicznej. Z zamiarem wyjścia naprzeciw potrzebom MŚP Parlament zwrócił się w lutym 2007 r. do Komisji o przedstawienie wniosku w sprawie europejskiej spółki prywatnej oraz o przygotowanie przeglądu przepisów w sprawie statutu spółki europejskiej, aby uprościć przepisy dotyczące zakładania tego rodzaju przedsiębiorstw. Po wycofaniu dwóch wniosków dotyczących rozporządzeń w sprawie europejskiego stowarzyszenia i europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych Parlament wezwał Komisję do ponownego zajęcia się tymi projektami. Ponadto 5 września 2023 r. Komisja przyjęła [wniosek w sprawie europejskich stowarzyszeń transgranicznych](#). Planowana dyrektywa poprawi funkcjonowanie rynku wewnętrznego dzięki usunięciu barier prawnych i administracyjnych. Stworzy to równe warunki działania dla stowarzyszeń nienastawionych na zysk w UE, które chcą prowadzić działalność w więcej niż jednym państwie członkowskim. Parlament zaapelował również o wprowadzenie odpowiednich ram prawnych dla fundacji. 8 lutego 2012 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie statutu fundacji europejskiej, „Fundatio Europaea”, z zamiarem ułatwienia takim organizacjom działalności pożytku publicznego na całym terytorium UE.

W [rezolucji z 14 czerwca 2012 r. w sprawie przyszłości europejskiego prawa spółek](#) Parlament zajął stanowisko, że formy spółek europejskich, stanowiące uzupełnienie dotychczasowych form istniejących na mocy prawa krajowego, oferują znaczny potencjał i powinny być dalej rozwijane. Parlament wezwał Komisję, aby w celu zaspokojenia szczególnych potrzeb MŚP dołożyła większych starań na rzecz przyjęcia [statutu europejskiej spółki prywatnej \(SPE\)](#). W reakcji na komunikat Komisji w tej sprawie w lutym 2013 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie odnowionej strategii UE dotyczącej społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 marca 2013 r. w sprawie statutu europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych zawierała zalecenia dla Komisji dotyczące takiego statutu. Ponadto przy wielu okazjach Parlament wzywał do przyjęcia dyrektywy w sprawie transgranicznego przenoszenia siedzib spółek, w kilku rezolucjach i pytaniach ubolewając nad obecnym brakiem wspólnych przepisów, co szkodzi mobilności przedsiębiorstw, a tym samym swobodzie przedsiębiorczości^[3]. Pod koniec 2019 r. przyjęto [dyrektywę \(UE\) 2019/2121 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniającą dyrektywę \(UE\) 2017/1132 w odniesieniu do transgranicznego przekształcania, łączenia i podziału spółek](#).

W [rezolucji z 13 czerwca 2017 r. w sprawie transgranicznych połączeń i podziałów spółek](#) Parlament zwrócił uwagę na prawa akcjonariuszy mniejszościowych i zasady ochrony wierzycieli, a także długotrwałość i złożoność procedur koniecznych do dokonania transgranicznych podziałów. Parlament wzywał też wielokrotnie do

[3]Zob. na przykład rezolucje [Parlamentu Europejskiego z 25 października 2007 r. w sprawie europejskiej spółki prywatnej i czternastej dyrektywy o prawie spółek dotyczącej przenoszenia siedzib spółek](#) i z [13 czerwca 2017 r. w sprawie transgranicznych połączeń i podziałów spółek](#).



przedstawienia wniosku dotyczącego transgranicznego przenoszenia siedzib spółek (14 dyrektywa w sprawie prawa spółek).

Do Parlamentu wpłynęły liczne petycje dotyczące cyfryzacji unijnego prawa spółek i operacji transgranicznych. Komisja Petycji na ogół zwraca się do Komisji Europejskiej o dostarczenie istotnych informacji lub o wydanie opinii w kwestiach podniesionych przez osobę składającą petycję (4.1.5).

W rezolucji z maja 2017 r. w sprawie [planu działania na rzecz administracji elektronicznej](#) Parlament wezwał Komisję, aby rozważyła dalsze sposoby promowania rozwiązań cyfrowych w obsłudze formalności związanych z funkcjonowaniem spółki przez cały okres jej działalności, oraz podkreślił znaczenie prac nad połączeniem rejestrów przedsiębiorstw. Parlament od dawna prowadzi badania naukowe z zamiarem wprowadzenia ułatwień cyfrowych w tej dziedzinie^[4].

W kwietniu 2019 r. [Parlament przyjął istotne poprawki](#) do wniosku Komisji dotyczącego zmiany dyrektywy (UE) 2017/1132 w odniesieniu do transgranicznych przekształceń, połączeń i podziałów spółek, m.in. wprowadził dodatkowe przepisy dotyczące transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych.

W lipcu 2019 r. Parlament przyjął [dyrektywę \(UE\) 2019/1151](#) zmieniającą dyrektywę (UE) 2017/1132 w odniesieniu do stosowania narzędzi i procesów cyfrowych w prawie spółek. Ma to ułatwić zakładanie przedsiębiorstw drogą elektroniczną oraz promowanie obsługi za pośrednictwem internetu przez cały okres działalności spółki. Jak dotąd nie wszystkie państwa członkowskie zapewniają pełny zestaw procedur rejestracji online dla przedsiębiorstw, mimo że taka rejestracja jest średnio dwa razy szybsza i może być nawet trzykrotnie tańsza niż tradycyjna obsługa z użyciem papierowych formularzy. Obecnie Parlament rozważa [wniosek](#) Komisji z 29 marca 2023 r. w sprawie szerszego wykorzystania i aktualizacji narzędzi i procesów cyfrowych w prawie spółek oraz w sprawie zmiany dyrektywy (UE) 2017/1132.

1 czerwca 2023 r. Parlament przyjął swoje [stanowisko](#) w sprawie [wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju](#). Proponowane przepisy zobowiązują przedsiębiorstwa do identyfikowania negatywnego wpływu ich działalności, w tym działalności partnerów biznesowych, na prawa człowieka i środowisko, oraz w razie potrzeby do zapobiegania mu, powstrzymania go lub łagodzenia jego skutków. Obejmuje to pracę dzieci, niewolnictwo, wyzysk pracowników, zanieczyszczenie, degradację środowiska i utratę różnorodności biologicznej.

Notę tematyczną opracował Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
11/2023

[4]M.I. Godel i in., [Reducing Costs and Barriers for Businesses in the Single Market](#) [Zmniejszenie kosztów i ograniczeń dla przedsiębiorstw na jednolitym rynku], Dykcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej i Naukowej, kwiecień 2016 r.; van Veenstra i in., [Ubiquitous Developments of the Digital Single Market](#) [Ekspansywny rozwój jednolitego rynku cyfrowego], Dykcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej i Naukowej, październik 2013 r.



2.1.12. WŁASNOŚĆ INTELEKTUALNA, PRZEMYSŁOWA I HANDLOWA

Własność intelektualna oznacza ogół praw wyłącznych przyznawanych z tytułu twórczości intelektualnej. Obejmuje dwa rodzaje praw: własność przemysłową, na którą składają się wynalazki (patenty), znaki towarowe, wzory przemysłowe i użytkowe, oznaczenia pochodzenia, oraz prawo autorskie, na które składa się własność artystyczna i literacka. Od wejścia w życie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w 2009 r. UE posiada wyraźnie określone kompetencje w dziedzinie praw własności intelektualnej (art. 118).

PODSTAWA PRAWNA

Art. 114 i 118 TFUE.

CELE

Chociaż prawa własności intelektualnej są regulowane przepisami prawa międzynarodowego i krajowego, podlegają one także prawodawstwu unijnemu. Art. 118 TFUE stanowi, że w ramach tworzenia i funkcjonowania jednolitego rynku Parlament i Rada, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, wprowadzają środki dotyczące unijnego prawa własności intelektualnej w celu zapewnienia jednolitej ochrony w UE oraz utworzenia scentralizowanych ogólnounijnych systemów zezwoleń, koordynacji i nadzoru. Legislacyjna działalność UE w tej dziedzinie sprowadza się głównie do harmonizacji określonych aspektów praw własności intelektualnej we własnym systemie, jak w przypadku znaku towarowego UE czy wzoru unijnego, a w przyszłości także w przypadku patentu. Wiele instrumentów UE odzwierciedla międzynarodowe zobowiązania państw członkowskich wynikające z konwencji berneńskiej i rzymskiej, a także z [Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej](#) (TRIPS) Światowej Organizacji Handlu i z [międzynarodowych traktatów Światowej Organizacji Własności Intelektualnej](#) (WIPO) z 1996 r.

OSIĄGNIĘCIA

A. Harmonizacja prawodawstwa

1. Znaki towarowe i wzory

Ramy prawne w UE opierają się na czteropoziomowym systemie rejestracji znaków towarowych, który współistnieje z krajowymi systemami znaków towarowych zharmonizowanymi dyrektywą o znakach towarowych ([dyrektywa \(UE\) 2015/2436](#) z 16 grudnia 2015 r. mająca na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych). Oprócz procedury krajowej, możliwymi procedurami zmierzającymi do ochrony znaków towarowych w UE są: procedura Beneluksu, wprowadzony w 1994 r. znak towarowy Unii Europejskiej oraz procedura międzynarodowa. [Rozporządzenie \(UE\) 2017/1001](#) z 14 czerwca 2017 r. w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej kodyfikuje i zastępuje wcześniejsze rozporządzenia WE w sprawie znaku towarowego UE. Kodyfikację przeprowadzono w trosce o jasność, biorąc pod uwagę fakt, że unijny system znaków towarowych



już kilkakrotnie znacznie zmieniono. Unijny znak towarowy ma jednolity charakter i taki sam skutek w całej UE. Za zarządzanie znakami towarowymi UE i wzorami unijnymi odpowiada [Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelktualnej](#) (EUIPO). Rozporządzenie w sprawie unijnego znaku towarowego określa również wysokość opłat należnych EUIPO. Ustalono ją na poziomie, który gwarantuje, że generowane dochody pokryją koszty EUIPO oraz że uzupełnią krajowe systemy znaków towarowych.

Na mocy [dyrektywy 98/71/WE](#) z 13 października 1998 r. zbliżono ustawodawstwa krajowe w sprawie prawnej ochrony wzorów. [Rozporządzeniem Rady \(WE\) nr 6/2002](#) z 12 grudnia 2001 r. (ze zmianami) ustanowiono wspólnotowy system ochrony wzorów. [Decyzją Rady 2006/954/WE](#) z 18 grudnia 2006 r. i [rozporządzeniem Rady \(WE\) nr 1891/2006](#) z tego samego dnia powiązano unijny system rejestracji wzorów z międzynarodowym systemem rejestracji wzorów przemysłowych [WIPO](#).

2. Prawo autorskie i prawa pokrewne

Prawo autorskie zapewnia, że twórcy, kompozytorzy, artyści, filmowcy i inni twórcy uzyskają wynagrodzenie za swoje dzieła i że dzieła te będą chronione. Technologie cyfrowe gruntownie zmieniły sposób, w jaki produkuje się, rozpowszechnia i wykorzystuje kreatywne treści. Przepisy UE dotyczące praw autorskich to 13 dyrektyw i dwa rozporządzenia, które harmonizują podstawowe prawa autorów i wykonawców, producentów i nadawców. Normy unijne pozwalają zredukować rozbieżności między krajami, zapewnić poziom ochrony wymagany do wspierania kreatywności i inwestycji w kreatywność, promować różnorodność kulturową oraz ułatwiają konsumentom i przedsiębiorstwom dostęp do treści i usług cyfrowych na całym jednolitym rynku.

a. Prawo autorskie

W [dyrektywie 2001/29/WE](#) z 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym dostosowano przepisy o prawach autorskich i pokrewnych do postępu technologicznego, ale nie nadążają one za niezwykle szybkimi zmianami, które zaszły w świecie cyfrowym, takimi jak zmiany w dystrybucji programów telewizyjnych i radiowych oraz w dostępie do nich, w wyniku których 49% użytkowników internetu w UE ma dostęp do muzyki, treści audiowizualnych i gier online (według szacunków Eurostatu). Konieczna jest zatem harmonizacja przepisów dotyczących prawa autorskiego w całej UE dla konsumentów, twórców i przedsiębiorstw.

W unijnej dyrektywie o prawie autorskim ([UE](#) 2019/790) z 17 kwietnia 2019 r. przewidziano dodatkowe prawa autorskie dla wydawców prasowych oraz godziwe wynagrodzenie za treści chronione prawem autorskim. Jak dotąd platformy internetowe nie ponoszą odpowiedzialności prawnej za wykorzystywanie i umieszczanie treści chronionych prawem autorskim na swoich stronach. Nowe wymogi nie będą dotyczyć zamieszczania utworów chronionych prawem autorskim w celach niekomercyjnych w encyklopediach internetowych takich jak Wikipedia. [Dyrektywa \(UE\) 2019/789 w sprawie przekazu satelitarnego oraz retransmisji drogą kablową](#) została przyjęta tego samego dnia i ma na celu zwiększenie liczby programów telewizyjnych i radiowych dostępnych w internecie konsumentom w UE. Nadawcy coraz częściej oferują usługi online oprócz usług tradycyjnych, a użytkownicy oczekują nieprzerwanego dostępu do programów radiowych i telewizyjnych niezależnie od miejsca pobytu. W dyrektywie wprowadzono zasadę kraju pochodzenia, aby ułatwić udzielanie licencji na określone programy oferowane przez nadawców na platformach internetowych



(np. równoległa transmisja w internecie (simulcasting) czy też możliwość obejrzenia lub wysłuchania programu później (catch-up)). Nadawcy muszą uzyskać pozwolenia na korzystanie z praw autorskich w swoim kraju siedziby (tj. kraju pochodzenia) w celu realizacji programów radiowych, telewizyjnych programów informacyjnych i programów na tematy bieżące oraz finansowanych z własnych środków produkcji dostępnych w Internecie we wszystkich państwach UE. Państwa członkowskie miały czas do 7 czerwca 2021 r. na wydanie odpowiednich przepisów spełniających wymogi dyrektywy.

[Dyrektywa \(UE\) 2017/1564](#) z 13 września 2017 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących i osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznawanie się z drukiem ułatwia dostęp do książek i innych materiałów drukowanych w odpowiednim formacie i ich obieg na jednolitym rynku.

[Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2017/1128](#) z 14 czerwca 2017 r. w sprawie transgranicznego przenoszenia na rynku wewnętrznym usług online w zakresie treści ma na celu zagwarantowanie, że konsumenci, którzy wykupują lub subskrybują dostęp do filmów, programów sportowych, muzyki, e-booków i gier, będą mieli do nich dostęp podczas pobytu w innych państwach członkowskich UE.

b. Okres ochrony prawa autorskiego i praw pokrewnych

Prawa te są chronione przez całe życie autora / twórcy i przez 70 lat po jego śmierci. [Dyrektywa 2011/77/UE](#) zmieniająca dyrektywę 2006/116/WE w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych wydłużyła czas ochrony praw autorskich w przypadku wykonawców nagrań dźwiękowych z 50 do 70 lat po zarejestrowaniu, a dla autorów muzyki, takich jak kompozytorzy i autorzy tekstów, do 70 lat po śmierci autora. 70-letni okres ochrony stał się międzynarodowym standardem w ochronie nagrań dźwiękowych. Obecnie w 64 krajach na całym świecie okres ochrony nagrań dźwiękowych wynosi co najmniej 70 lat.

c. Programy komputerowe i bazy danych

Na podstawie [dyrektywy 91/250/EWG](#) wymagano od państw członkowskich ochrony prawem autorskim programów komputerowych uznawanych za dzieła literackie w rozumieniu konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych. Zostało to skodyfikowane w [dyrektywie 2009/24/WE](#). [Dyrektywa 96/9/WE](#) (dyrektywa w sprawie baz danych) przewiduje ochronę prawną baz danych, przy czym bazę danych definiuje jako „zbiór niezależnych utworów, danych lub innych materiałów uporządkowanych w sposób systematyczny lub metodyczny, indywidualnie dostępnych środkami elektronicznymi lub innymi sposobami”. Dyrektywa ta stanowi, że bazy danych są chronione zarówno prawem autorskim odnoszącym się do twórczości intelektualnej, jak i prawem *sui generis* chroniącym inwestycje (pieniądze, zasoby ludzkie, wysiłki i energię) w uzyskanie, weryfikację lub przedstawienie zawartości bazy danych. 23 lutego 2022 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący nowego rozporządzenia w sprawie zharmonizowanych przepisów dotyczących sprawiedliwego dostępu do danych i ich wykorzystywania ([akt o danych](#)), którego celem jest zapewnienie sprawiedliwego podziału wartości z danych między podmioty w gospodarce opartej na danych oraz ułatwienie dostępu do danych i ich wykorzystywania. Po intensywnych pracach legislacyjnych wspieranych [analizami akademickimi](#)^[1] 9 listopada 2023 r. na

[1]Leistner M. i Antoine L., „IPR and the use of open data and data sharing initiatives by public and private actors” [Prawo własności intelektualnej a korzystanie z otwartych danych i inicjatywy udostępniania



sesji plenarnej Parlamentu przyjęto w pierwszym czytaniu [stanowisko](#) w sprawie tego wniosku. 30 maja 2022 r. Parlament i Rada przyjęły [akt w sprawie zarządzania danymi](#), który wprowadza mechanizmy ułatwiające ponowne wykorzystywanie niektórych kategorii chronionych danych sektora publicznego, zwiększenie zaufania do usług pośrednictwa w zakresie danych oraz wspieranie altruistycznego podejścia do danych w całej UE.

d. Organizacje zbiorowego zarządzania

W celu rozpowszechniania treści chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi należy uzyskać licencję na te prawa od różnych podmiotów, którym te prawa przysługują. Podmioty prawa autorskiego mogą powierzyć przysługujące im prawa organizacji zbiorowego zarządzania, która zarządza nimi w ich imieniu. Organizacja zbiorowego zarządzania jest zobowiązana do zarządzania tymi prawami, chyba że poda obiektywnie uzasadnione powody odmowy zarządzania. W [dyrektywie 2014/26/UE](#) w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych do korzystania online na rynku wewnętrznym określono wymogi mające zastosowanie do organizacji zbiorowego zarządzania, aby zapewnić wysoki poziom zarządzania, zarządzania finansowego, przejrzystości i sprawozdawczości. Jej celem jest zagwarantowanie, by podmioty praw autorskich miały wpływ na zarządzanie swoimi prawami, a także lepsze funkcjonowanie organizacji zbiorowego zarządzania dzięki ogólnounijnym normom. Państwa członkowskie muszą dopilnować, aby organizacje zbiorowego zarządzania działały w najlepszym interesie podmiotów praw autorskich, których reprezentują.

3. Patenty

Patent to tytuł prawny, którego można udzielić w stosunku do wynalazku o charakterze technicznym, pod warunkiem że wynalazek jest nowy, zawiera nowatorskie rozwiązania i może mieć przemysłowe zastosowanie. Właściciel patentu ma prawo uniemożliwić innym osobom wytwarzanie, stosowanie lub sprzedaż wynalazku bez jego zezwolenia. Patenty zachęcają przedsiębiorstwa do koniecznych inwestycji w innowację, a także motywują osoby indywidualne i przedsiębiorstwa do inwestowania w badania i rozwój. W Europie wynalazki techniczne mogą być chronione za pomocą patentów krajowych, udzielanych przez właściwe organy krajowe, lub patentów europejskich przyznawanych centralnie przez [Europejski Urząd Patentowy](#) (EUP). Urząd ten jest organem wykonawczym Europejskiej Organizacji Patentowej, która zrzesza obecnie 39 umawiających się państw. Sama UE nie jest członkiem tej organizacji.

Po wieloletnich dyskusjach w gronie państw członkowskich Parlament i Rada zatwierdziły w 2012 r. podstawę prawną dla patentu europejskiego o jednolitym skutku (jednolity patent). W ten sposób międzynarodowym porozumieniem pomiędzy państwami członkowskimi ustanowiono jednolitą i wyspecjalizowaną jurysdykcję w kwestiach patentowych.

Zatwierdzenie przez Trybunał Sprawiedliwości (TSUE) pakietu patentowego wyrokiem z 5 maja 2015 r. w sprawach C-146/13 i C-147/13 utorowało drogę do [prawdziwie](#)



[europejskiego patentu](#). Poprzedni system współistnieje z nowym systemem i obowiązującymi [środkami przejściowymi](#).

Od czasu wejścia w życie 1 czerwca 2023 r. jednolity patent UE, który jest przyznawany przez Europejski Urząd Patentowy, zapewnia jednolitą ochronę o jednakowym skutku we wszystkich uczestniczących w systemie państwach UE. Przedsiębiorcy będą mogli chronić swoje wynalazki we wszystkich państwach członkowskich UE na mocy autentycznego patentu UE. Będą również mieć możliwość zaskarżania i obrony jednolitych patentów w jednym postępowaniu sądowym przed nowo utworzonym [Jednolitym Sądem Patentowym \(JSP\)](#). Pozwoli to usprawnić system i zaoszczędzić na kosztach tłumaczenia. [Porozumienie w sprawie JSP](#) ustanawia pierwszeństwo prawa UE (art. 20 porozumienia) oraz stanowi, że orzeczenia TSUE są wiążące dla JSP. JSP jest obecnie wspólnym sądem dla 17 państw członkowskich UE. Składa się on z Sądu Pierwszej Instancji, Sądu Apelacyjnego i Sekretariatu. Sąd Pierwszej Instancji ma zdecentralizowaną strukturę i składa się z oddziału centralnego w Paryżu z filią w Monachium, a także z oddziałów regionalnych i lokalnych w całej Europie. Sąd Apelacyjny ma siedzibę w Luksemburgu i orzeka w przedmiocie odwołań od orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji oraz wniosków o ponowne rozpoznanie ostatecznych orzeczeń Sądu.

4. Tajemnice handlowe

Praktykę nadawania informacjom handlowym (know-how) poufnego charakteru stosuje się od stuleci. W wielu krajach istnieją instrumenty prawne służące ochronie tajemnic handlowych, stanowiące lub nie część prawa własności intelektualnej. Poziomu ochrony informacji poufnych nie można porównać z innymi obszarami prawa autorskiego, takimi jak patenty, prawo autorskie i znaki towarowe. Taka ochrona może jednak, zasadniczo, obowiązywać bezterminowo. Ochrona tajemnic handlowych jest bardziej zróżnicowana w zależności od kraju niż w przypadku innych obszarów prawa autorskiego, i może być nawet korzystniejsza i tańsza niż formalna ochrona patentu. Od 2016 r. istnieją ramy prawne UE, a mianowicie [dyrektywa \(UE\) 2016/943](#) w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem

5. Prawa własności intelektualnej w odniesieniu do odmian roślin

Ochrona odmian roślin, zwana również prawem do ochrony odmian roślin, jest formą prawa własności intelektualnej przyznawanego hodowcy nowej odmiany rośliny. Unijny system ochrony odmian roślin, oparty na zasadach zawartych w [Akcje z 1991 r. o Międzynarodowej konwencji o ochronie nowych odmian roślin](#), przyspiesza rozwój rolnictwa i ogrodnictwa. System ochrony praw do odmian roślin został ustanowiony na mocy prawodawstwa UE. System umożliwia uznawanie odmian roślin za przedmiot prawa własności intelektualnej. Za wdrażanie i stosowanie systemu odpowiedzialny jest Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin.

6. Oznaczenia geograficzne

W unijnym [systemie praw własności intelektualnej](#) nazwy produktów zarejestrowanych jako posiadające oznaczenia geograficzne są prawnie chronione przed imitacją i niewłaściwym wykorzystaniem w UE i w krajach spoza UE, z którymi podpisano specjalną umowę o ochronie. Nazwy produktów mogą uzyskać oznaczenie geograficzne, jeżeli mają szczególny związek z miejscem, w którym produkt jest wytwarzany. Takie uznanie wzbudza zaufanie konsumentów i umożliwia im



odróżnienie produktów wysokiej jakości, a jednocześnie ułatwia producentom wprowadzanie produktów do obrotu. Uznane za własność intelektualną oznaczenia geograficzne odgrywają coraz ważniejszą rolę w [negocjacjach handlowych między UE a innymi krajami](#). 31 marca 2022 r. Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy [w sprawie unijnych oznaczeń geograficznych wina, napojów spirytusowych i produktów rolnych oraz systemów jakości produktów rolnych](#). Parlament przyjął [stanowisko](#) w sprawie wniosku 1 czerwca 2023 r. 12 września 2023 r. Parlament przyjął [stanowisko](#) dotyczące [rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych produktów rzemieślniczych i przemysłowych](#) oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) 2017/1001 i (UE) 2019/1753. Dzięki temu oznaczenia geograficzne produktów przemysłowych, które mogą być powiązane z obszarem geograficznym ich produkcji (jak noże z Albacete, czeskie kryształki i porcelana z Limoges), są chronione podobnie jak żywność lub napoje z konkretnych regionów.

Na szczelnie międzynarodowym [decyzja Rady \(UE\) 2019/1754](#) z 7 października 2019 r. w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Aktu genewskiego Porozumienia Lizbońskiego w sprawie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych wyznacza EUIPO jako właściwy organ w odniesieniu do oznaczeń geograficznych.

7. Walka z podrabianiem

Według szacunków wartość importowanych do UE towarów podrobionych i pirackich wynosi około 85 mld EUR (do 5% łącznej wartości importu). Handel towarami pirackimi reprezentuje aż 2,5% handlu i ma wartość 338 mld EUR, co powoduje znaczne szkody dla podmiotów praw autorskich, rządów i gospodarek.

Ponieważ różnice między krajowymi systemami karania za działania związane z podrabianiem i piractwem utrudniają państwom członkowskim skuteczną walkę z tego rodzaju przestępstwami, Parlament i Rada przyjęły początkowo [dyrektywę 2004/48/WE](#) w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej. Celem tej dyrektywy, w której przewidziano rozwiązania, procedury i środki naprawcze na mocy prawa cywilnego i administracyjnego, jest wzmocnienie walki z piractwem i podrabianiem dzięki zbliżeniu ustawodawstw krajowych. Zapewni to wysoki, równoważny i zharmonizowany poziom ochrony własności intelektualnej na jednolitym rynku. W [rozporządzeniu \(UE\) nr 608/2013](#) w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej przez organy celne wprowadzono przepisy proceduralne dotyczące egzekwowania praw własności intelektualnej przez organy celne w przypadku towarów podlegających dozorowi celnemu lub kontroli celnej.

B. Koncepcja wyczerpania praw

1. Definicja

Ta koncepcja lub doktryna prawna mająca zastosowanie do wszystkich dziedzin własności przemysłowej oznacza, że po sprzedaży produktu objętego prawem własności intelektualnej (np. patentem) przez posiadacza praw własności intelektualnej lub przez inne podmioty za zgodą posiadacza praw, uznaje się, że prawo własności intelektualnej zostało wyczerpane. W Unii Europejskiej TSUE zawsze interpretuje traktaty UE w ten sposób, że uprawnienia przyznane na mocy prawa własności intelektualnej uznaje się za wyczerpane w momencie gdy produkt trafia na rynek (wprowadzony przez posiadacza praw lub za ich zgodą). Właściciel prawa własności przemysłowej lub handlowej chronionego prawem jednego państwa członkowskiego



nie może powoływać się na to prawo, aby uniemożliwić przywóz lub wprowadzenie do obrotu produktów już wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim.

2. Ograniczenia

Wyczerpanie praw unijnych nie stosuje się do wprowadzania do obrotu produktu podrobionego lub do produktów wprowadzanych do obrotu poza Europejskim Obszarem Gospodarczym (art. 6 porozumienia TRIPS). W 1999 r. TSUE orzekł w wyroku w sprawie Sebago Inc. i Ancienne Maison Dubois & Fils przeciwko GB-Unic SA (C-173/98), że państwom członkowskim nie wolno stanowić w prawie krajowym o wyczerpaniu praw nadanych przez znak towarowy produktom wprowadzonym do obrotu w państwach trzecich.

3. Akty prawne w tej dziedzinie

Przepisy UE dotyczące wyczerpania są w dużej mierze wynikiem orzecznictwa TSUE i wykładni art. 34 TFUE dotyczącego środków o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi między państwami członkowskimi^[2]. Orzecznictwo to odzwierciedlono w każdym z odpowiednich aktów prawnych UE dotyczących praw własności intelektualnej.

C. Najnowsze orzecznictwo TSUE

W 2012 r. TSUE potwierdził w sprawie SAS ([C-406/10](#)), że zgodnie z dyrektywą 91/250/EWG tylko wyrażony w formie program komputerowy podlega ochronie prawem autorskim w zakresie, w jakim logika, algorytmy i języki programowania obejmują koncepcje i zasady. Owe koncepcje i zasady nie podlegają ochronie zgodnie z dyrektywą (pkt 32 wyroku). Trybunał podkreślił, że ani zbiór funkcji programu komputerowego, ani język programowania i format plików danych używanych w danym programie komputerowym w celu korzystania z określonych jego funkcji nie stanowią formy wyrażenia tego programu w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy 91/250/EWG (pkt 39).

W wyroku w sprawie [C-160/15](#) (GS Media BV przeciwko Sanoma Media Netherlands BV i inni) TSUE stwierdził, że umieszczenie w witrynie internetowej hiperłączy odsyłających do chronionych prawem autorskim utworów swobodnie dostępnych w innej witrynie internetowej bez zezwolenia autora nie stanowi „publicznego udostępniania”, w przypadku gdy osoba, która udostępniła łącze, nie wiedziała o bezprawnym charakterze publikacji utworów i nie próbowała uzyskać korzyści finansowych.

W wyroku w sprawie [C-484/14](#) z 15 września 2016 r. TSUE stwierdził, że bezpłatne publiczne udostępnianie sieci Wi-Fi w celu przyciągnięcia uwagi potencjalnych klientów do sprzedawanych dóbr lub świadczonych usług stanowi „usługę społeczeństwa informacyjnego” na mocy dyrektywy 2000/31/WE, i potwierdził, że pod pewnymi warunkami dostawca usług udzielający dostępu do sieci telekomunikacyjnej nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za przekazywane informacje. W związku z tym podmioty prawa autorskiego nie mają prawa żądać odszkodowania na tej podstawie, argumentując, że sieć została użyta przez osoby trzecie do naruszenia ich praw. Zabezpieczenie połączenia z internetem hasłem umożliwia kompromis między prawami własności intelektualnej posiadacza praw a wolnością prowadzenia

[2]Zob. Centrafarm i Adriaan de Peijper przeciwko Sterling Drug Inc (sprawa C-15/74) oraz Merck i Co Inc. przeciwko Stephar BV i Petrus Stephanus Exler (sprawa C-187/80).



działalności gospodarczej przez dostawców usługi dostępu do internetu i wolnym dostępem do informacji przez użytkowników sieci.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Własność intelektualna tworzy wartość dodaną dla unijnych przedsiębiorstw i gospodarek. Jej jednolita ochrona i egzekwowanie przyczyniają się do wspierania innowacji i wzrostu gospodarczego. Parlament angażuje się w związku z tym w harmonizację praw własności intelektualnej i utworzenie jednolitego unijnego systemu równoległe z krajowymi systemami, jak w przypadku znaku towarowego UE, wzoru unijnego oraz patentu europejskiego o jednolitym skutku.

W rozmaitych rezolucjach w sprawie praw własności intelektualnej, a w szczególności w sprawie prawnej ochrony baz danych, wynalazków biotechnologicznych i praw autorskich, Parlament opowiedział się za stopniową harmonizacją takich praw. Sprzeciwił się także udzielaniu patentów na części ciała ludzkiego. 27 lutego 2014 r. Parlament Europejski przyjął w związku ze sprawozdaniem z własnej inicjatywy rezolucję w sprawie opłat licencyjnych za kopie na użytek prywatny (prawo do sporządzania na użytek prywatny kopii legalnie nabytych treści), gdyż wskutek postępu technologicznego cyfrowe sporządzanie kopii na użytek prywatny nabrało dużego znaczenia gospodarczego. Parlament odegrał także bardzo aktywną rolę podczas opracowywania projektu traktatu WIPO [o wyjątkach w prawie autorskim dla osób niedowidzących \(traktat z Marrakeszu\)](#).

W ramach prac przygotowawczych do przeglądu unijnego prawa autorskiego (zob. A.2.a) Parlament przyjął we wrześniu 2018 r. sprawozdanie zawierające pewną liczbę istotnych zaleceń dotyczących wszystkich rozważanych kwestii. W trakcie procesu legislacyjnego toczyła się ożywiona debata publiczna dotycząca art. 11 i 13 projektu dyrektywy w sprawie praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym. Jej zwieńczeniem było głosowanie w Parlamencie popierające wysiłki na rzecz nowego prawa pozwalającego wydawcom prasowym na pobieranie wynagrodzenia za korzystanie z ich treści na niektórych dużych platformach informacyjnych i nowego prawa ułatwiającego śledzenie naruszeń praw autorskich w internecie. Branża twórcza była zadowolona, ale przedstawiciele firm technologicznych zaatakowali propozycje. Ostatecznie głosowanie w Parlamencie po raz kolejny zadecydowało o przyjęciu dyrektywy UE w sprawie praw autorskich.

[Analiza](#) dla Komisji Prawnej Parlamentu Europejskiego i badania zlecone przez Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych wskazują, że sztuczna inteligencja (AI) stanowi wyzwanie dla ochrony praw autorskich, w szczególności w odniesieniu do nieujawnianego uczenia AI na bazie materiałów chronionych prawem autorskim lub danych chronionych, a następnie generowania treści przez AI^[3]. Ponadto niektóre ustalenia umowne ułatwiają usuwanie praw własności intelektualnej z danych lub pozwalają na przejęcie praw własności intelektualnej podmiotów, pod pretekstem że publikacja nastąpiła na określonej platformie lub że do powstania dzieła/wynalazku doszło w ramach umowy o świadczenie usług. Takie ustalenia obejmują:

- ustalenia prawne, które pozbawiają podmioty ich praw własności intelektualnej lub zmuszają je do udzielania nieodpłatnych licencji na treści umieszczane w ofercie

[3]Maciejewski, M., „Metaverse”, Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, Parlament Europejski, czerwiec 2023 r., s. 57.



usług platform cyfrowych i na ich serwerach lub które przenoszą takie prawa na platformy,

- umowy wykupu, na mocy których platformy przejmują prawa własności intelektualnej twórców,
- ustalenia prawne, które pozbawiają pracowników, wynalazców lub twórców praw własności intelektualnej do treści powstałych podczas ich zatrudnienia lub świadczenia usług lub które przenoszą takie prawa na pracodawcę („praca najemna”)^[4].

Notę tematyczną przygotował Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski

11/2023

[4]Macrez, F. et al., „Buyout contracts imposed by platforms in the cultural and creative sector” [Umowy wykupu narzucane przez platformy w sektorze kultury i kreatywnym], Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, Parlament Europejski, października 2023 r.; Maciejewski, M., „Metaverse”, Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, Parlament Europejski, czerwiec 2023 r.



2.1.13. DELEGOWANIE PRACOWNIKÓW

Pracownik delegowany to pracownik tymczasowo wysyłany przez swojego pracodawcę do świadczenia usługi w innym państwie członkowskim UE. Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług są podstawowymi swobodami zapisanymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zasadą regulującą status pracowników delegowanych jest „równe wynagrodzenie za taką samą pracę w tym samym miejscu pracy”.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 54 i 56–62 TFUE.

CELE

Pracownik delegowany to pracownik tymczasowo wysyłany przez swojego pracodawcę do wykonania usługi w innym państwie członkowskim UE. Prawo UE dotyczące delegowanych pracowników jest ogólnie uznawane za ukierunkowaną próbę uregulowania i wyważenia dwóch zasad:

- stworzenia równych warunków działania w odniesieniu do transgranicznego świadczenia usług w jak najmniej ograniczony sposób;
- i ochrony praw pracowników delegowanych przez zagwarantowanie wspólnego zbioru praw socjalnych, aby zapobiec niesprawiedliwemu traktowaniu i tworzeniu taniej siły roboczej.

OSIĄGNIĘCIA

A. Dyrektywa o delegowaniu pracowników – rys historyczny

Dyrektywa o delegowaniu pracowników wynika z zasady swobody świadczenia usług (art. 56 TFUE) oraz zobowiązania UE do zniesienia przeszkód w swobodnym świadczeniu usług transgranicznych w obrębie rynku wewnętrznego. Po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 1986 r. – w wyniku przystąpienia Hiszpanii i Portugalii – w debacie na temat rynku wewnętrznego na pierwszy plan wysunęła się kwestia transgranicznego świadczenia usług. Dopiero wydany przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wyrok w sprawie C-113/89, a także przystąpienie Austrii, Finlandii i Szwecji, zakończyły ten dziesięcioletni impas legislacyjny i doprowadziły w końcu do przyjęcia dyrektywy regulującej sytuację pracowników delegowanych.

Pierwsza dyrektywa została przyjęta 16 grudnia 1996 r. W dyrektywie tej określono zbiór podstawowych minimalnych warunków zatrudnienia i warunków pracy (takich jak maksymalne okresy pracy, minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych, minimalne stawki płacy, bezpieczeństwo i zdrowie w pracy itd.). W odniesieniu do pozostałych kwestii związanych ze stosunkiem pracy zastosowanie miały nadal przepisy prawa pracy państwa wysyłającego. W odniesieniu do kwestii zabezpieczenia społecznego pracownicy delegowani byli objęci ubezpieczeniem w systemie zabezpieczenia społecznego w kraju pochodzenia, pod warunkiem że okres delegowania był – ogólnie rzecz biorąc – krótszy niż dwa lata. W odniesieniu do kwestii opodatkowania prawo



do pobierania podatku dochodowego przysługiwało państwu wysyłającemu przez 183 dni, a dopiero po upływie tego okresu przechodziło na państwo przyjmujące.

W związku z tym różnice w kosztach pracy między pracownikami lokalnymi a pracownikami delegowanymi mogły być znaczące, w zależności od poziomu wynagrodzenia, składek na ubezpieczenie społeczne i należnego podatku dochodowego.

W okresie następującym po przyjęciu pierwszej dyrektywy o delegowaniu pracowników zidentyfikowano trzy konkretne problemy dotyczące wdrażania dyrektywy, interpretacji prawnej i regulacji szczególnej sytuacji pracowników delegowanych:

- rosnące rozbieżności w wynagrodzeniach i różnice w kosztach pracy, co sprawiło, że korzystanie z usług pracowników delegowanych stało się dla przedsiębiorców atrakcyjniejsze; w konsekwencji w latach 2010–2014 liczba pracowników delegowanych wzrosła o 44,4 %;
- stworzenie otoczenia sprzyjającego nadużyciom, np. stosowanie delegowania rotacyjnego lub firm przykrywek, które wykorzystują luki prawne w dyrektywie w celu obejścia przepisów dotyczących zatrudnienia i ubezpieczeń społecznych w innych państwach członkowskich;
- brak jasności w ustalonych standardach i niedociągnięcia we współpracy między organami, zarówno w obrębie państw członkowskich, jak i na poziomie transgranicznym, co pociągało za sobą problemy dla organów egzekwowania prawa.

Z uwagi na przepisy polityki społecznej wprowadzone w traktatach europejskich od czasu traktatu lizbońskiego z 2007 r. wątpliwe stało się, czy dyrektywa o delegowaniu pracowników z 1996 r. stanowiła odpowiedni instrument prawny pozwalający na zagwarantowanie równych warunków swobodnego świadczenia usług transgranicznych przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej podstawy dla ochrony praw socjalnych pracowników. W przypadkach gdy dyrektywa o delegowaniu pracowników pozostawiła wdrażanie i egzekwowanie minimalnych standardów z zakresu zatrudnienia w gestii państw członkowskich, wykładnia terminologii stosowanej w dyrektywie o delegowaniu pracowników czerpana była z orzecznictwa TSUE. Od czasu przyjęcia dyrektywy o delegowaniu pracowników orzecznictwo TSUE nie zapewniło jednak koniecznej jasności prawa. Jak Komisja słusznie zauważyła, brak wyraźnego standardu spowodował niepewność co do zasad i praktyczne trudności dla organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów w przyjmującym państwie członkowskim, dla usługodawcy – przy ustalaniu wynagrodzenia należnego pracownikowi delegowanemu oraz dla samych delegowanych pracowników w odniesieniu do znajomości przysługujących im uprawnień. Ponadto w czterech wyrokach z lat 2007/2008 w sprawach Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Rüffert (C-346/06) oraz Komisja przeciwko Luksemburgowi (C-319/06) TSUE uznał standardy zatrudnienia w dyrektywie dotyczącej delegowania pracowników pierwotnie pomyślane jako normy minimalne za poziom maksymalny dotyczący warunków zatrudnienia. Od tego czasu TSUE wydał jednak dwa wyroki o bardziej ochronnym charakterze w stosunku do pracowników delegowanych: w sprawie Sähköalojen ammattiliittory (C-396/13) orzekł, że zaszeregowanie pracowników do różnych kategorii wynagrodzenia, które są przejrzyste i powszechnie obowiązujące w układach zbiorowych, winno obejmować również pracowników delegowanych. Niedawno Trybunał – w sprawie Regio-Post



(C-115/14) – orzekł, że państwa członkowskie mogą zażądać od oferentów stających do przetargu na zamówienia publiczne i od ich podwykonawców wypłaty swoim pracownikom określonego minimalnego wynagrodzenia.

B. Reformy zmierzające do poprawy wyników

W świetle tych niedociągnięć Komisja kontynuowała reformy mające na celu aktualizację pierwotnej dyrektywy o delegowaniu pracowników i wzmocnienie egzekwowania przepisów. Reformy te uwzględniały aktualizacje traktatów europejskich i silną tendencję rosnącą, jeśli chodzi o korzystanie z delegowania pracowników.

Dwa główne wnioski ustawodawcze:

1. Dyrektywa o egzekwowaniu 2014/67/UE

[Dyrektywa o egzekwowaniu 2014/67/UE](#) tworzy wspólne ramy prawne pozwalające rozpoznać prawdziwe delegowanie oraz umożliwić bardziej jednolite wdrażanie, stosowanie i egzekwowanie wspólnych norm. Doprecyzowuje definicję delegowania i określa obowiązki spoczywające na państwach członkowskich w celu sprawdzenia zgodności z dyrektywą o delegowaniu pracowników, w szczególności w sektorach, w których istnieje większe ryzyko wystąpienia nieuczciwych praktyk, takich jak budownictwo lub transport drogowy. Celem dyrektywy jest zapewnienie lepszej współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za delegowanie pracowników przez egzekwowanie obowiązku udzielania odpowiedzi na wnioski o pomoc oraz wyznaczanie terminów odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji. Ponadto kary i grzywny administracyjne nałożone na usługodawców przez jedno państwo członkowskie mogą być obecnie egzekwowane i odzyskiwane w innym państwie członkowskim.

2. Zmieniona dyrektywa o delegowaniu pracowników

W marcu 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie zmiany pierwotnej dyrektywy o delegowaniu pracowników (96/71/WE), aby zapewnić stosowanie prawa pracy przyjmującego państwa członkowskiego w przypadku delegowania długoterminowego oraz rozwiązać kwestie, takie jak równość wynagrodzeń, stosowanie układów zbiorowych i traktowanie pracowników tymczasowych.

Po opublikowaniu tego wniosku 11 izb parlamentarnych państw członkowskich przedłożyło uzasadnioną opinię, inicjując tym samym przeprowadzenie kontroli zgodności z zasadą pomocniczości, tzw. procedury żółtej kartki. W większości opinii ubolewano nad faktem, że przyjęcie wniosku spowodowałoby niekorzystną sytuację konkurencyjną dla ich pracowników, że państwa członkowskie straciłyby swoje prawo do decydowania o podstawowych warunkach pracy i zatrudnienia delegowanych pracowników tymczasowych, jak przewidziano w dyrektywie w sprawie pracy tymczasowej z 2008 r.

W następstwie intensywnej negocjacji pomiędzy Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim Rada przyjęła zmienioną dyrektywę 21 czerwca 2018 r. Obowiązująca od 30 lipca 2020 r. zmieniona dyrektywa o delegowaniu pracowników ([dyrektywa UE 2018/957](#)) dotyczy następujących obszarów:

- Delegowanie długoterminowe: Okres delegowania może trwać do 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia o sześć miesięcy (pierwotnie Komisja zaproponowała 24 miesiące). Po tym okresie będą miały zastosowanie przepisy prawa pracy przyjmującego państwa członkowskiego.



- Wynagrodzenie: Wszystkie przepisy kraju przyjmującego mające zastosowanie do pracowników miejscowych będą miały zastosowanie również do wszystkich pracowników delegowanych od pierwszego dnia, zgodnie z zasadą równego wynagrodzenia za tę samą pracę w tym samym miejscu pracy. W odniesieniu do innych składników wynagrodzenia zmiana dyrektywy wprowadza jaśniejsze zasady dotyczące dodatków, przy czym koszty podróży, wyżywienia i zakwaterowania nie podlegają odliczeniu od wynagrodzeń pracowników. Zgodnie z dyrektywą o egzekwowaniu obowiązkowe elementy, które stanowią wynagrodzenie w państwie członkowskim, muszą być dostępne na jednej krajowej stronie internetowej.
- Warunki pracy: Państwa członkowskie mogą stosować duże, reprezentatywne regionalne lub sektorowe układy zbiorowe. Wcześniej było to możliwe wyłącznie w odniesieniu do układów zbiorowych powszechnie stosowanych w sektorze budowlanym. Jeżeli chodzi o warunki zakwaterowania w państwie przyjmującym, należy stosować obowiązujące przepisy krajowe dotyczące pracowników miejscowych pracujących poza domem.
- **Pracownicy tymczasowi:** Zmieniona dyrektywa o delegowaniu pracowników zapewnia równe traktowanie delegowanych pracowników tymczasowych. Te same warunki mające zastosowanie do krajowych agencji pracy tymczasowej będą miały również zastosowanie do zatrudniających pracowników agencji transgranicznych.
- Transport: [Dyrektywa \(UE\) 2020/1057](#) ustanawia szczegółowe zasady dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego. W wyroku w sprawie *Dobersberger* (C-16/18) z 19 grudnia 2019 r. TSUE wyłączył pracowników wykonujących usługi pokładowe w pociągach międzynarodowych z zakresu stosowania dyrektywy o delegowaniu pracowników.

C. Inne inicjatywy

W 2019 r. Komisja ustanowiła Europejski Urząd ds. Pracy, aby zagwarantować prawidłowe stosowanie przepisów dotyczących mobilności pracowników i zabezpieczenia społecznego. W 2023 r. Europejski Urząd ds. Pracy, wraz z Komisją, uruchomił program „Posting 360” – ramy współpracy między odpowiednimi zainteresowanymi stronami w celu usprawnienia wymiany informacji, zacieśnienia współpracy administracyjnej i poszerzenia wiedzy na temat unijnych i krajowych przepisów dotyczących delegowania pracowników.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski był siłą napędową prac nad przepisami dotyczącymi swobodnego przepływu osób i usług.

Od 2014 r. w kilku rezolucjach Parlament przypominał o potrzebie udoskonalenia dyrektywy o delegowaniu pracowników. W trakcie negocjacji w sprawie zmiany dyrektywy o delegowaniu pracowników Parlament wezwał w szczególności do „równego wynagrodzenia za tę samą pracę” oraz do zapewnienia państwom członkowskim możliwości stosowania regionalnych, sektorowych lub branżowych porozumień. Ponadto Parlament starał się umożliwić państwom członkowskim, za pomocą klauzuli przeglądowej, nałożenie tych samych zobowiązań krajowych na przedsiębiorstwa zagraniczne w przypadku podwykonawstwa.



W marcu 2021 r. Parlament wyraził zaniepokojenie obecnym brakiem zharmonizowanej interpretacji niedawno zmienionej dyrektywy o delegowaniu pracowników i wezwał Komisję do bezpośredniego wspierania państw członkowskich podczas całego procesu transpozycji, aby zapewnić jednolitą interpretację prawa europejskiego. W [rezolucji z 20 maja 2021 r. w sprawie wpływu przepisów unijnych na swobodny przepływ pracowników i usług: wewnątrzunijna mobilność zawodowa jako narzędzie dopasowania umiejętności do potrzeb rynku](#) Parlament zwrócił uwagę na szczególnie trudną sytuację pracowników mobilnych, w tym pracowników oddelegowanych, podczas pandemii COVID-19 i wezwał do wyeliminowania niedociągnięć strukturalnych w europejskich i krajowych ramach regulacyjnych. W tym celu Parlament zaapelował o lepsze wdrażanie, egzekwowanie i monitorowanie zmienionej dyrektywy o delegowaniu pracowników oraz o utworzenie punktu kompleksowej obsługi, w którym pracownicy i pracodawcy mogliby uzyskać dostęp do usług cyfrowych związanych z mobilnością pracowników i delegowaniem pracowników.

W 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący [rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie \(WE\) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie \(WE\) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia \(WE\) nr 883/2004](#). Jednym z celów wniosku była poprawa czytelności norm kolizyjnych w zakresie mającego zastosowanie ustawodawstwa oraz wyjaśnienie związku między rozporządzeniem w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego a dyrektywą o delegowaniu pracowników. W grudniu 2021 r. Rada i Parlament Europejski wypracowały wstępne porozumienie w sprawie tego dossier. Nie zostało ono jednak potwierdzone i procedurę wstrzymano.

W [rezolucji z 25 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia europejskiej karty zabezpieczenia społecznego w celu poprawy cyfrowego egzekwowania praw do zabezpieczenia społecznego i sprawiedliwej mobilności](#) Parlament podkreślił potrzebę ogólnounijnego instrumentu cyfrowego dla wszystkich pracowników mobilnych, w tym pracowników delegowanych. Taki instrument zapewniłby skuteczną identyfikację, identyfikowalność, agregację i możliwość przenoszenia praw do zabezpieczenia społecznego oraz poprawiłby egzekwowanie przepisów UE dotyczących mobilności pracowników i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na rynku pracy w sprawiedliwy i skuteczny sposób. 6 września 2023 r. Komisja przedstawiła [komunikat w sprawie cyfryzacji w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego](#). Przedstawiła w nim różne projekty w dziedzinie cyfryzacji, w tym europejski dowód zabezpieczenia społecznego (ESSPASS). Projekt ten koncentruje się na cyfryzacji procedury występowania o dokumenty uprawniające do świadczeń i ich otrzymywania oraz weryfikacji w czasie rzeczywistym, aby umożliwić instytucjom zabezpieczenia społecznego, inspektoratom pracy, świadczeniodawcom i innym właściwym podmiotom natychmiastową weryfikację tych dokumentów w całej Europie. Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej](#) Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych.

Aoife Kennedy
10/2023



2.2. OCHRONA KONSUMENTÓW I ZDROWIA PUBLICZNEGO



2.2.1. POLITYKA OCHRONY KONSUMENTÓW: ZASADY I INSTRUMENTY

Skuteczna polityka ochrony konsumentów gwarantuje prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku. Chroni prawa konsumentów względem sprzedawców oraz zapewnia dodatkową ochronę konsumentom szczególnie podatnym za zagrożenia. Przepisy dotyczące ochrony konsumentów mogą ogólnie poprawić wyniki rynkowe. Promują one sprawiedliwsze rynki oraz, dzięki lepszym informacjom dla konsumentów, sprzyjają bardziej ekologicznym i społecznym efektom. Wzmocnienie pozycji konsumentów i ochrona ich interesów to kluczowe cele polityki UE.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 4 ust. 2 lit. f), art. 12, 114 i 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz art. 38 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

CELE

Aby promować interesy konsumentów i zapewnić wysoki poziom ochrony, Unia musi chronić zdrowie, bezpieczeństwo i interesy gospodarcze konsumentów. Powinna też promować prawo konsumentów do informacji i edukacji oraz prawo do organizowania się w celu ochrony ich interesów. Ochrona konsumentów powinna zostać włączona do wszystkich odpowiednich obszarów polityki UE.

DZIAŁANIA

A. Uwagi ogólne

Program działań UE w obszarze polityki ochrony konsumentów opiera się na [Nowym programie na rzecz konsumentów](#) przyjętym 13 listopada 2020 r. Program przedstawia zaktualizowaną wizję polityki ochrony konsumentów na lata 2020–2025 pod hasłem „Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy”. Jego celem jest również zajęcie się bezpośrednimi obawami konsumentów dotyczącymi pandemii COVID-19.

Program obejmuje pięć kluczowych obszarów priorytetowych:

- transformacja ekologiczna: sprostanie nowym wyzwaniom, jakie przed prawami i możliwościami upodmiotowienia konsumentów stawia transformacja ekologiczna, zagwarantowanie dostępności zrównoważonych produktów i stylu życia wszystkim bez względu na położenie geograficzne czy dochód;
- transformacja cyfrowa; stworzenie bezpieczniejszej strefy cyfrowej dla konsumentów, w której ich prawa są chronione, oraz zapewnienie równych warunków działania, aby dzięki innowacjom świadczyć wszystkim Europejczykom nowsze i lepsze usługi;
- skuteczne egzekwowanie i dochodzenie roszczeń: zajęcie się wpływem pandemii COVID-19 na prawa konsumentów oraz zwalczanie wprowadzających w błąd twierdzeń dotyczących ekologiczności i nieuczciwych praktyk handlowych w



kontekście internetowych technik wywierania wpływu i personalizacji. Chociaż egzekwowanie praw konsumentów to przede wszystkim obowiązek organów krajowych, to jednak UE odgrywa ważną rolę koordynującą i wspierającą w oparciu o [rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów](#);

- uwzględnianie szczególnych potrzeb konsumentów: uwzględnianie potrzeb tych konsumentów, którzy w pewnych sytuacjach mogą być podatni na zagrożenia i wymagają dodatkowych gwarancji. Może to wynikać z okoliczności społecznych lub być spowodowane cechami szczególnymi osób lub grup konsumentów;
- ochrona konsumentów w kontekście globalnym: zapewnienie bezpieczeństwa przywozów i ochrona unijnych konsumentów – dzięki nadzorowi nad rynkiem i ścisłej współpracy z odnośnymi organami w krajach partnerskich UE – przed nieuczciwymi praktykami stosowanymi przez podmioty spoza UE.

Instytucje UE wykorzystują [tablicę wyników sytuacji konsumentów](#) do śledzenia polityki konsumenckiej i oceny krajowych warunków konsumenckich w takich obszarach jak wiedza, zaufanie, zgodność i egzekwowanie przepisów. W tablicy wyników analizuje się również integrację unijnego rynku detalicznego za sprawą transakcji transgranicznych i rozwoju handlu elektronicznego. Zawiera ona badanie niedawnych nabywców, aby ocenić wyniki ponad 40 rynków pod względem wskaźników takich jak zaufanie, porównywalność, wybór i zadowolenie konsumentów.

Ponadto 28 kwietnia 2021 r. uruchomiono [Program na rzecz jednolitego rynku](#), aby wzmocnić jednolity rynek i wspomóc odbudowę Europy po pandemii COVID-19. Program, dysponujący budżetem w wysokości 4,2 mld euro na lata 2021–2027, oferuje kompleksowy pakiet mający na celu poprawę zarządzania jednolitym rynkiem, w tym w odniesieniu do usług finansowych.

B. Środki sektorowe (2.2.2)

1. Grupy konsumentów

Instytucje UE priorytetowo traktują zaangażowanie grup reprezentujących interesy konsumentów. Europejska Grupa Konsultacyjna ds. Konsumentów jest podstawowym forum konsultacyjnym Komisji dla krajowych i europejskich organizacji konsumenckich. Ta grupa konsultacyjna, utworzona na podstawie [decyzji Komisji 2009/705/WE](#), może udzielać Komisji porad na temat wszystkich kwestii związanych z interesami konsumentów na szczeblu UE. W 2017 r. Unia przyjęła [rozporządzenie \(UE\) 2017/826](#) w celu zwiększenia zaangażowania konsumentów w kształtowanie polityki Unii dotyczącej usług finansowych na lata 2017–2020.

2. Edukacja konsumentów

UE włączyła edukację konsumentów do programów nauczania szkół podstawowych i średnich. Przykładem tego jest „Consumer Classroom”, wielojęzyczna europejska strona internetowa dla nauczycieli. Oferuje bogatą bibliotekę na temat edukacji konsumentów oraz narzędzia do dzielenia się lekcjami z uczniami i innymi nauczycielami. Narzędzie internetowe „[Dolceta](#)” jest skierowane do prowadzących szkolenia, nauczycieli i konsumentów. Dotyczy praw konsumenckich, bezpieczeństwa produktów i wiedzy finansowej.

3. Informowanie konsumentów

Lepsza znajomość praw konsumentów może zwiększyć zaufanie. UE utworzyła Europejskie Centra Konsumenckie (sieć ECC), które udzielają porad na temat zakupów



transgranicznych i skarg. FIN NET zajmuje się skargami dotyczącymi transgranicznych usług finansowych. Komisja prowadzi kampanie informacyjne dla konsumentów i oferuje praktyczne przewodniki. SOLVIT rozstrzyga spory dotyczące naruszeń prawa UE.

[Portal Your Europe](#) odgrywa istotną rolę w zapewnianiu dostępu do wiarygodnych informacji na temat polityki ochrony konsumentów oraz w gromadzeniu różnych źródeł informacji w jednym miejscu. Dostęp do informacji został ulepszony za pomocą jednolitego portalu cyfrowego ([rozporządzenie \(UE\) 2018/1724](#)).

30 marca 2022 r., w ramach pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, Komisja opublikowała [wniosek dotyczący dyrektywy](#) w sprawie wzmocnienia pozycji konsumentów w procesie transformacji ekologicznej poprzez lepsze informowanie i lepszą ochronę przed nieuczciwymi praktykami. Głównym celem wniosku jest zachęcenie konsumentów do dokonywania wyborów przyjaznych dla środowiska poprzez dostarczanie im niezbędnych informacji.

4. Egzekwowanie praw konsumentów

Skuteczne egzekwowanie praw konsumentów jest równie ważne jak samo istnienie tych praw. Egzekwowaniem tych przepisów zajmują się głównie krajowe organy publiczne. [Rozporządzenie \(UE\) 2017/2394](#) przewiduje połączenie tych organów za pośrednictwem unijnej sieci, ułatwiając wymianę informacji i wspólne działania przeciwko naruszeniom prawa ochrony konsumentów. Sieć ta prowadzi skoordynowane dochodzenia, takie jak przeszukiwanie internetu, aby sprawdzać strony internetowe pod względem ich zgodności z prawem.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament stale udoskonala unijne przepisy dotyczące ochrony konsumentów. Ochrona konsumentów to już nie tylko normalizacja standardów technicznych, lecz realizacja celu „Europa obywateli”. Od 13 czerwca 2014 r. państwa członkowskie wdrażają przepisami krajowymi [dyrektywę w sprawie praw konsumentów](#), zatwierdzoną zdecydowaną większością głosów przez Parlament.

12 grudnia 2017 r. Parlament zatwierdził [rozporządzenie \(UE\) 2017/2394](#) w celu zacieśnienia współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów w zakresie ochrony konsumentów.

W następstwie wniosku Komisji dotyczącego [nowego ładu dla konsumentów](#) 27 listopada 2019 r. Parlament przyjął [dyrektywę \(UE\) 2019/2161](#) z myślą o lepszym egzekwowaniu i unowocześnieniu unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta. 25 listopada 2020 r. przyjęto [dyrektywę \(UE\) 2020/1828](#) w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

Oprócz prawodawstwa UE Parlament przyjmuje sprawozdania z własnej inicjatywy, aby ukierunkować politykę ochrony konsumentów. Parlament kładzie nacisk na zwiększenie środków budżetowych na działania na rzecz konsumentów oraz rozwój reprezentacji konsumentów, zwłaszcza w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. 13 września 2018 r. przyjęto [rezolucję](#), w której stwierdzono, że podwójna jakość produktów na jednolitym rynku jest dyskryminująca.

25 listopada 2020 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie zrównoważonego jednolitego rynku, w której położył nacisk na trwałość produktów, możliwość naprawy i wyposażenie konsumentów w wiedzę umożliwiającą podejmowanie zrównoważonych



decyzji. 28 marca 2023 r. Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO) przyjęła [sprawozdanie](#) w sprawie wzmocnienia pozycji konsumentów w kontekście transformacji ekologicznej dzięki lepszemu informowaniu i ochronie przed nieuczciwymi praktykami.

Podczas kryzysu związanego z COVID-19 ochrona konsumentów stała się niezbędna do zwrotu kosztów usług oraz przeciwdziałania informacjom wprowadzającym w błąd i sprzedaży wadliwego sprzętu medycznego. 23 marca 2020 r. komisja IMCO wystosowała pismo do urzędników UE, w którym wezwała do podjęcia działań w związku z kryzysem związanym z COVID-19 i zwróciła uwagę na nadzór demokratyczny. 9 listopada 2020 r. podczas [webinarium](#)^[1] dla komisji IMCO omówiono wpływ COVID-19 na rynek wewnętrzny, podjęte środki i przyszłe przygotowania. 19 listopada komisarz Didier Reynders przedstawił komisji IMCO nowy [program na rzecz konsumentów](#), oceniając wpływ pandemii COVID-19 na konsumentów i poruszając długoterminowe tematy polityki, w tym transformację ekologiczną i cyfrową, podatność konsumentów na zagrożenia, egzekwowanie praw i współpracę międzynarodową.

22 lutego 2021 r. przedstawiono komisji IMCO kompleksową [analizę](#)^[2] pokazującą wpływ pandemii COVID-19 na rynek wewnętrzny. W analizie jest mowa o skutkach ograniczeń wprowadzonych na szczeblu państw członkowskich i UE dla swobodnego przepływu towarów, usług i osób. Analiza zawiera też zalecenia polityczne dotyczące sposobu postępowania z przyszłymi kryzysami, aby umożliwić kontynuację swobodnego przepływu, takie jak zapewnienie środków finansowych na opracowanie i zamawianie przyszłych szczepionek oraz dalsza koordynacja odpowiednich przepisów na szczeblu UE.

Polityka ochrony konsumentów w dziedzinie usług internetowych i cyfrowych to obszar, na którym szczególnie skupia się Parlament, a zwłaszcza komisja IMCO. W czerwcu 2020 r. w sporządzonym na zlecenie komisji IMCO [badaniu](#)^[3] dotyczącym moderowania treści niezgodnych z prawem przez platformy internetowe stwierdzono, że istnieje potrzeba zaostrzenia unijnych ram prawnych, równoległe ze współregulacją przez platformy internetowe, aby chronić obywateli przed niezgodnymi z prawem lub szkodliwymi internetowymi treściami. W badaniu opublikowanym w czerwcu 2021 r. przeanalizowano skutki reklamy ukierunkowanej dla reklamodawców, dostępu do rynku i wyboru dokonywanego przez konsumentów.

20 października 2020 r. Parlament przyjął trzy rezolucje: „[Akt prawny o usługach cyfrowych: poprawa funkcjonowania jednolitego rynku](#)”, „Akt prawny o usługach cyfrowych i związane z nim kwestie z zakresu praw podstawowych” oraz „Akt prawny o usługach cyfrowych: dostosowanie przepisów prawa handlowego i cywilnego w odniesieniu do podmiotów gospodarczych prowadzących działalność internetową”, gdzie określono plan przyszłego zapewnienia funkcjonowania jednolitego rynku

[1]Milieu Consulting SRL, The impact of COVID-19 on the Internal Market and Consumer Protection - IMCO Webinar Proceedings [Wpływ COVID-19 na rynek wewnętrzny i ochronę konsumentów – webinarium komisji IMCO], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020 r.

[2]Marcus, J. S. i in., The impact of COVID-19 on the Internal Market [Wpływ COVID-19 na rynek wewnętrzny], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2021 r.

[3]De Streeel, A. i in., Online Platforms' Moderation of Illegal Content Online [Moderowanie internetowych treści niezgodnych z prawem przez platformy internetowe], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Parlament Europejski, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Luksemburg, 2020 r.



cyfrowego, w tym lepszą ochronę konsumentów w internecie. Większość treści sprawozdań z własnej inicjatywy znalazła się we wnioskach Komisji, które zostały zmienione i pomyślnie przegłosowane w komisji IMCO w grudniu 2021 r. (2.1.7). [Akt o rynkach cyfrowych](#) i [akt o usługach cyfrowych](#), które zostały przyjęte przez współprawodawców 14 września i 19 października 2022 r., mają zasadnicze znaczenie dla ochrony konsumentów w środowisku cyfrowym.

27 września 2021 r. komisja IMCO zorganizowała [wysłuchanie](#) w sprawie ochrony konsumentów i zautomatyzowanych narzędzi decyzyjnych. Podczas wysłuchania omówiono ochronę konsumentów przed zagrożeniami związanymi ze sztuczną inteligencją oraz poprawę jakości przekazywanych im informacji. Przedstawiciele grup konsumenckich, przedsiębiorstw, środowisk akademickich i jednostek certyfikujących podzielili się spostrzeżeniami na temat obecnych ram UE, niezbędnych zmian i wyzwań związanych z egzekwowaniem przepisów. Członkowie komisji IMCO podkreślili, że otoczenie regulacyjne jest godne zaufania. W maju 2022 r. komisja odbyła również [wysłuchanie](#) na temat cyfrowych paszportów produktów, aby zwiększyć przejrzystość i ochronę konsumentów w erze cyfrowej.

7 kwietnia 2022 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie prawa konsumentów do naprawy produktów trwałych i nadających się do naprawy. 8 grudnia komisja IMCO [omówiła](#) przyszły wniosek Komisji dotyczący tego prawa oraz sposobów zwiększenia gwarancji dla konsumentów w odniesieniu do systematycznych i opłacalnych napraw.

20 kwietnia 2022 r. komisja IMCO [omówiła](#) prawa konsumentów podczas zakupów poza UE, obejmujące informacje udzielane przed zawarciem umowy oraz ochronę przed nieuczciwymi praktykami i warunkami.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023



2.2.2. PRZEPISY DOTYCZĄCE OCHRONY KONSUMENTÓW

Europejskie przepisy dotyczące ochrony konsumentów mają na celu ochronę zdrowia, bezpieczeństwa oraz interesów ekonomicznych i prawnych konsumentów europejskich niezależnie od miejsca ich zamieszkania, podróży lub dokonywania zakupów w UE. Przepisy unijne regulują transakcje realizowane fizycznie oraz handel elektroniczny, obejmują zasady o ogólnym zastosowaniu, jak i uregulowania dotyczące określonych produktów, w tym leków, organizmów modyfikowanych genetycznie, wyrobów tytoniowych, kosmetyków, zabawek i materiałów wybuchowych.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 114 i 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Zapewnienie wszystkim konsumentom w Unii-, niezależnie od miejsca zamieszkania, podróży lub dokonywania zakupów w UE-, wspólnego wysokiego poziomu ochrony przed ryzykiem i zagrożeniami dla ich bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych oraz zwiększenie zdolności konsumentów do obrony własnych interesów.

OSIĄGNIĘCIA

A. Ochrona zdrowia i bezpieczeństwo konsumentów

1. Działania UE w dziedzinie zdrowia publicznego oraz w zakresie wyrobów tytoniowych ([2.2.4](#))
2. Środki spożywcze ([2.2.6](#))
3. Produkty lecznicze ([2.2.5](#))
4. System ogólnego bezpieczeństwa produktów i nadzór rynku

W [dyrektywie 2001/95/WE](#) określono normy bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych. Jeżeli produkt stanowi poważne zagrożenie, trzeba to zgłosić za pośrednictwem RAPEX-u, systemu szybkiej wymiany informacji między państwami członkowskimi a Komisją. 13 grudnia 2024 r. wspomnianą dyrektywę zastąpi nowa [dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów](#). Dotyczy ona przede wszystkim kompleksowego zarządzania ryzykiem, zwiększonej identyfikowalności, ściślejszego nadzoru, konkretnych obowiązków przedsiębiorstw i internetowych platform handlowych, obowiązku zgłaszaniu wypadków oraz ustrukturyzowanych procedur odzyskiwania produktu z uwzględnieniem środków zaradczych dla konsumentów.

5. Bezpieczeństwo produktów kosmetycznych, materiałów wybuchowych do użytku cywilnego oraz zabawek

[Rozporządzenie \(WE\) nr 1223/2009](#) zapewnia bezpieczeństwo produktów kosmetycznych dzięki odpowiedniemu etykietowaniu; obowiązuje ono od 11 lipca 2013 r. [Dyrektywy 2014/28/UE](#), [2008/43/WE](#) i [decyzja 2004/388/WE](#) obejmują bezpieczeństwo materiałów wybuchowych do użytku cywilnego; zostały one



zaktualizowane dyrektywami [2014/28/UE](#) i [2013/29/UE](#). Bezpieczeństwo zabawek reguluje [dyrektywa 2009/48/WE](#), a o normach w tym zakresie decyduje Europejski Komitet Normalizacyjny.

6. Usługi telekomunikacyjne po przystępnej cenie dla przedsiębiorstw i konsumentów ([2.1.8](#))

B. Ochrona ekonomicznych interesów konsumentów

1. Usługi społeczeństwa informacyjnego, handel elektroniczny oraz płatności elektroniczne i transgraniczne

Dyrektywa o handlu elektronicznym ([2000/31/WE](#)) dotyczy dostawców usług online w UE, w tym różnych rodzajów działalności online. Została ona zaktualizowana [aktem o usługach cyfrowych](#) przyjętym 19 października 2022 r. Inne akty, takie jak [dyrektywa \(UE\) 2015/2366](#) i [rozporządzenie \(UE\) 2021/1230](#), zapewniają równe opłaty za transgraniczne płatności w euro między państwami członkowskimi.

2. Telewizja bez granic

W [dyrektywie 2010/13/UE](#) przewidziano swobodny przepływ usług nadawczych, chroniąc interesy publiczne, takie jak różnorodność kulturowa i ochrona małoletnich. Zawiera ona przepisy regulujące reklamy alkoholu, tytoniu i leków, a także telezakupy i treści o wyraźnie seksualnym charakterze. Wydarzenia o istotnym znaczeniu dla społeczeństwa muszą być nadawane bezpłatnie, nawet jeśli płatne kanały telewizyjne zakupiły wyłączne prawa do ich transmisji.

3. Umowy sprzedaży na odległość i umowy zawarte poza siedzibą, sprzedaż towarów i gwarancje oraz nieuczciwe warunki umów

Od 13 czerwca 2014 r. [dyrektywa w sprawie praw konsumentów \(2011/83/UE\)](#) zastąpiła i zmieniła starsze dyrektywy. Przewidziano w niej umocnienie praw konsumenta dzięki przepisom dotyczącym udzielania informacji, prawa do odstąpienia od umowy i postanowień umownych. 11 maja 2022 r. przedstawiono [wniosek](#) dotyczący aktualizacji [dyrektywy 2002/65/WE](#) w sprawie sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość, która jest obecnie negocjowana przez instytucje UE.

4. Nieuczciwe praktyki handlowe, reklama porównawcza i reklama wprowadzająca w błąd

[Dyrektywa 2005/29/WE](#) dotyczy nieuczciwych praktyk stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów, w tym działań wprowadzających w błąd i przymusu. [Dyrektywa 2006/114/WE](#) dotyczy reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej. W celu wyeliminowania luk zaproponowano [przeeglądy](#) tych aktów; zaowocowały one przyjęciem [dyrektywy \(UE\) 2019/2161](#), która zmodernizowała i umocniła przepisy dotyczące ochrony konsumentów. Jeżeli chodzi o nieuczciwe praktyki, w kwietniu 2022 r. Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO) zorganizowała [wysłuchanie](#) publiczne na temat przestrzegania praw konsumentów podczas zakupów poza UE, aby określić wyzwania, przed jakimi stoją nabywcy w przypadku zakupów poza UE.

5. Odpowiedzialność za wadliwe produkty i podawanie cen

[Dyrektywa 1999/34/WE](#) nakłada na producentów odpowiedzialność za szkody spowodowane przez produkty wadliwe, przy czym konsumenci mają trzy lata na udowodnienie szkody, wady i związku przyczynowego między nimi. [Dyrektywa 98/6/WE](#) przewiduje obowiązek podawania cen sprzedaży i cen jednostkowych, aby ułatwić



konsumentom porównanie produktów. [Dyrektywa 1999/44/WE](#) zapewnia gwarancje dotyczące produktów i zobowiązuje przedsiębiorców do usunięcia wad produktu, które wystąpią w ciągu dwóch lat od daty dostawy. Dyrektywę zaktualizowano w 2011 r., a następnie zastąpiono [dyrektywą \(UE\) 2019/771](#).

6. Kredyty konsumenckie i hipoteczne

[Dyrektywa 2008/48/WE](#) ujednolica informacje o kredytach konsumenckich i zapewnia konsumentom 14-dniowy okres na odstąpienie od umowy i opcje przedterminowej spłaty kredytu. W czerwcu 2021 r. Komisja zaproponowała [aktualizacje](#) w celu rozszerzenia zakresu tej dyrektywy, usprawnienia informacji reklamowych, udoskonalenia prezentacji przed zawarciem umowy, poprawy zasad oceny zdolności kredytowej oraz promowania edukacji finansowej i dostępności doradztwa w zakresie zadłużenia w państwach członkowskich. [Dyrektywa 2014/17/UE](#) zawiera wytyczne dotyczące umów o kredyt konsumencki związanych z nieruchomościami mieszkalnymi. Jego celem jest stworzenie jednolitego rynku kredytów hipotecznych z korzyścią dla konsumentów i wprowadzenie wysokich standardów zawodowych ze strony kredytodawców i pośredników kredytowych^[1].

7. Zorganizowane wyjazdy wakacyjne, nieruchomości użytkowane w oznaczonym czasie (umowy timeshare) i usługi wynajmu krótkoterminowego zakwaterowania

[Dyrektywa \(UE\) 2015/2302](#) chroni konsumentów przy rezerwacji zorganizowanych wakacji lub podróży łączonych. [Dyrektywa 2008/122/WE](#) dotyczy przede wszystkim umów timeshare, czyli umów o użytkowanie nieruchomości w oznaczonym czasie, zapewniając jasne informacje o umowach oraz 14-dniowy okres odstąpienia od umowy. W listopadzie 2022 r. Komisja przedstawiła [wniosek dotyczący rozporządzenia](#) w sprawie gromadzenia i udostępniania danych na potrzeby krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych w celu sprostania wyzwaniom takim jak przystępne cenowo mieszkania i zapewnienia skutecznej polityki lokalnej.

8. Transport lotniczy

[Rozporządzenia \(WE\) nr 261/2004](#) i [\(WE\) nr 2027/97](#) obejmują odszkodowania dla pasażerów w związku z lotem oraz odpowiedzialność przewoźnika w razie wypadku. [Rozporządzenie \(WE\) nr 80/2009](#) dotyczy komputerowych systemów rezerwacji w transporcie lotniczym, zapewniając równe uczestnictwo i rozpowszechnianie informacji. Określono w nim również wspólne kryteria ustalania taryf lotniczych i stawek za przewóz ładunków lotniczych. W [rozporządzeniu \(WE\) nr 300/2008](#) ustanowiono normy ochrony lotnictwa w następstwie ataków terrorystycznych z 11 września.

9. Rynki energii

Trzeci pakiet energetyczny UE (przyjęty w 2009 r.) miał na celu umocnienie wewnętrznego rynku energii; dotyczył takich kwestii jak przejrzystość rynku detalicznego. [Dyrektywa 2012/27/UE](#) zapewnia konsumentom łatwy dostęp do ich danych dotyczących zużycia energii. [Rozporządzenie \(UE\) 2017/1369](#) gwarantuje jasną prezentację danych dotyczących zużycia energii przez urządzenia gospodarstwa domowego, dzięki czemu pomaga ludziom w dokonywaniu świadomych zakupów.

[1]Odnosne badania obejmują Wiewiórowska A. i in., „[Contribution to Growth: Legal Aspects of Protecting European Consumers](#)” [Wpływ na wzrost gospodarczy. Prawne aspekty ochrony europejskich konsumentów], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2019.



Obywatele UE mogą podłączać domy do sieci energetycznych i swobodnie wybierać dowolnego dostawcę energii na swoim obszarze.

10. Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (sieć ECK lub Euroguichets) oraz portal Twoja Europa

Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich pomaga konsumentom w transakcjach transgranicznych i współpracuje z sieciami europejskimi, takimi jak FIN-NET (finanse), SOLVIT (rynek wewnętrzny) i europejska sieć sądowa. [Portal Twoja Europa](#) zawiera szczegółowe informacje dla konsumentów na różne tematy. Dzięki jednolitemu portalowi cyfrowemu ([rozporządzenie \(UE\) 2018/1724](#)) wprowadzono dalsze usprawnienia.

C. Ochrona prawnych interesów konsumentów

1. Alternatywne procedury rozwiązywania sporów i internetowe rozstrzygnięcie sporów

Alternatywne metody rozwiązywania sporów (ADR) oferują konsumentom i przedsiębiorcom pozasądowe rozwiązania w zakresie rozwiązywania konfliktów za pośrednictwem osób trzecich takich jak mediatorzy. W różnych [dyrektywach](#) i [rezolucjach](#) UE określono zasady dotyczące ADR; oferują one konsumentom tańsze i szybsze środki zaradcze, wprowadzają możliwości uzyskania nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w przypadku transgranicznych naruszeń handlowych oraz zapewniają możliwości rozstrzygnięcia sporów zarówno w internecie, jak i poza nim. [Rozporządzeniem \(UE\) nr 524/2013](#) ustanowiono ogólnounijną platformę internetowego rozstrzygnięcia sporów, dostępną od lutego 2016 r.

2. Europejska sieć sądowa w sprawach cywilnych i handlowych oraz obowiązek współpracy organów krajowych

[Decyzją 2001/470/WE](#) utworzono europejską sieć sądową, aby pomóc obywatelom w sporach transgranicznych, zacieśnić współpracę sądową i dostarczać praktycznych informacji. [Rozporządzeniem \(WE\) nr 2006/2004](#) ustanowiono sieć organów krajowych w celu egzekwowania unijnego prawa ochrony konsumentów. Zobowiązano je do współpracy od 29 grudnia 2005 r. w celu zapewnienia zgodności z prawem UE i przeciwdziałania naruszeniom za pomocą środków prawnych, takich jak nakazy sądowe.

3. Powództwa przedstawicielskie w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów

[Dyrektywa 2009/22/WE](#) znormalizowała nakazy zaprzestania szkodliwych praktyk, aby zapewnić zbiorową ochronę konsumentów. [Dyrektywa 2014/104/UE](#) umożliwiła osobom poszkodowanym w wyniku naruszenia prawa konkurencji dochodzenie odszkodowania. [Dyrektywą \(UE\) 2020/1828](#) rozszerzono system nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk, tak aby objąć nim większą liczbę unijnych instrumentów, które służą zbiorowym interesom konsumentów, i określić metody dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

D. Środki wdrożone w następstwie pandemii COVID-19

W czasie pandemii, ze względu na wzrost nieprawidłowości w internecie, Komisja i organy ochrony konsumentów w państwach członkowskich wydały [wspólne stanowisko w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów](#); wezwały w nim platformy internetowe do przeciwdziałania nielegalnemu marketingowi. Podkreślili



również znaczenie walki z dezinformacją za pomocą [wspólnego komunikatu](#). W kontekście kontroli granicznych i ograniczeń w podróżowaniu 18 marca 2020 r. Komisja przedstawiła [wytyczne](#) zapewniające spójne stosowanie praw konsumentów w UE. Obywatele UE korzystają z wyjątkowej ochrony obejmującej wszystkie rodzaje transportu. Przewoźnicy muszą oferować zwrot kosztów lub zmianę planu podróży w przypadku odwołanych usług.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament pracuje nad umocnieniem unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumentów, zapewniając równowagę między interesami rynkowymi a interesami konsumentów. Dążenie to opiera się na [nowym programie na rzecz konsumentów na lata 2020-2025](#), [nowym ładzie dla konsumentów](#), [Europejskim Zielonym Ładzie](#) i [planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym](#). Europejscy konsumenci odnoszą korzyści ze środków umacniających rynek wewnętrzny UE, w szczególności z inicjatywy dotyczącej jednolitego rynku cyfrowego. Obejmuje to przepisy dotyczące opłat roamingowych, łączności internetowej, przenoszenia treści online, transgranicznego doręczania paczek, ogólnej ochrony danych i blokowania geograficznego, dyrektywy ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej i swobodnego przepływu danych nieosobowych oraz dyrektywy w sprawie praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym^[2].

W [rezolucji z listopada 2020 r.](#) Parlament opowiedział się za aktualizacją dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów w celu zapewnienia, aby przepisy dotyczące nadzoru rynku były istotne zarówno w odniesieniu do produktów offline, jak i online, oraz w celu sprostania wyzwaniom związanym z nowymi technologiami, takimi jak sztuczna inteligencja i robotyka. W [badaniu](#) z 2022 r. dla komisji IMCO podkreślono potrzebę zmiany dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, aby uwzględnić te nowe technologie. Ponadto Parlament omówił kwestię ochrony konsumentów w epoce cyfrowej, podkreślając solidne środki dla internetowych platform handlowych za pośrednictwem aktu o usługach cyfrowych, co podkreślono podczas [warsztatów poświęconych handlowi elektronicznemu](#) w lutym 2020 r., a także w szeregu [badań](#)^[3]. Ekspertki i zainteresowane strony podkreślali potrzebę wprowadzenia silnych środków ochrony konsumentów w odniesieniu do internetowych platform handlowych za pośrednictwem aktu prawnego o usługach cyfrowych.

Ostatnie badania objęły różne aspekty ochrony konsumentów. W [badaniu](#)^[4] z października 2020 r. omówiono „skrzynki” w grach wideo i ich potencjał do działania jako bramki do gier hazardowych, zwłaszcza wśród młodych ludzi. W grudniu 2022

[2]Odnosne badania obejmują pozycję autorstwa Wiewiórowskiej A. i in. pt. „Contribution to Growth: Legal Aspects of Protecting European Consumers” [Wpływ na wzrost gospodarczy. Prawne aspekty ochrony europejskich konsumentów], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2019.

[3]Maciejewski M., Blandin L., „Digital Services Act: Opportunities and Challenges for the Digital Single Market and Consumer Protection” [Akt prawny o usługach cyfrowych: możliwości i wyzwania dla jednolitego rynku cyfrowego i ochrony konsumentów], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020.

[4]Cerulli-Harms, A. i in., „Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers” [Skrzynki (loot boxes) w grach online i ich wpływ na konsumentów, w szczególności młodych konsumentów], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2020.



r. komisja IMCO przyjęła projekt [sprawozdania](#) z wdrażania w sprawie ochrony konsumentów w grach wideo online.

W styczniu 2021 r. w [briefingu](#)^[5] pt. „Zwrot kosztów i odszkodowanie w przypadku anulowania lub opóźnienia przejazdu – prawa i ich egzekwowanie” wyszczególniono prawa konsumentów na mocy prawa UE w odniesieniu do odwołania transportu, w szczególności w odniesieniu do pandemii COVID-19. Inne [badanie](#)^[6] dotyczyło wpływu reklamy na wybór dokonywany przez konsumentów; odnotowano w nim zarówno korzyści płynące z reklam spersonalizowanych, jak i obawy dotyczące przejrzystości, ukierunkowania na konsumentów podatnych na zagrożenia i zwodniczych interfejsów, które mogą manipulować decyzjami konsumentów. W marcu 2022 r. komisja IMCO zorganizowała [wysłuchanie](#) publiczne, aby zająć się ryzykiem związanym ze zwodniczymi interfejsami dla konsumentów.

28 października 2021 r. IMCO zorganizowała [wysłuchanie](#) publiczne na temat podwójnej jakości towarów na jednolitym rynku. Eksperti ze stowarzyszeń konsumenckich i organizacji biznesowych zwrócili uwagę na wyzwania, które wynikają z podwójnej jakości, zarówno dla konsumentów, jak i dla przemysłu, na przykład w zakresie informacji dla konsumentów na temat zróżnicowania towarów. Dyskutowali również o tym, jak zwiększyć świadomość konsumentów w tym zakresie.

Miesiąc później, 9 grudnia 2021 r., komisja IMCO głosowała nad projektem [sprawozdania](#) z wdrażania dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa zabawek, aby zapewnić możliwość sprzedaży w Unii wyłącznie bezpiecznych zabawek.

W lutym 2022 r. w [badaniu](#)^[7] wpływu influencerów na reklamę i ochronę konsumentów zwrócono uwagę na obawy dotyczące treści wprowadzających w błąd i promowania niebezpiecznych produktów w szybko rozwijającej się branży marketingowej influencerów. Akt o usługach cyfrowych i akt o rynkach cyfrowych mają na celu zwiększenie przejrzystości i uregulowanie działalności platform internetowych, czyli tzw. strażników dostępu, które mają zasadnicze znaczenie w sferze działalności influencerów. W innym [badaniu](#)^[8] z września 2022 r. przeanalizowano kredyty w rachunku bieżącym w UE; wykazano w nim znaczne różnice stóp procentowych w poszczególnych państwach członkowskich. Autorzy opowiedzieli się za bardziej rygorystycznymi i sprawiedliwszymi przepisami, zwłaszcza w państwach, w których stopy procentowe są najwyższe.

W listopadzie 2022 r. opublikowano [badanie](#), w którym przeanalizowano coraz powszechniejszą praktykę zindywidualizowanych cen, w ramach której ceny są

[5]Maciejewski, M. i in., „Reimbursement and compensation in case of transport cancellation or delay: rights and their enforcement” [Zwrot kosztów i odszkodowanie w przypadku anulowania lub opóźnienia przejazdu – prawa i ich egzekwowanie], publikacja dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2021.

[6]Fourberg, N. i in., Online advertising: the impact of targeted advertising on advertisers, market access and consumer choice [Reklama internetowa – wpływ reklamy ukierunkowanej na reklamodawców, dostęp do rynku a wybory konsumentów], publikacja na zlecenie Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2021.

[7]Michaelsen, F., Collini, L. i in., The impact of influencers on advertising and consumer protection in the Single Market [Wpływ influencerów na reklamę i ochronę konsumentów na jednolitym rynku], publikacja na zlecenie Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2022.

[8]Knops, K. i in., „Consumer protection in the context of overdraft facilities and overrunning” [Ochrona konsumenta w kontekście kredytów w rachunku bieżącym i przekroczenia salda środków], publikacja na zlecenie Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia, Parlament Europejski, Luksemburg, 2022.



dostosowane do poszczególnych konsumentów na podstawie analizy danych i często bez ich pełnej wiedzy. Strategia ta może zmaksymalizować zyski sprzedawców, którzy wykorzystują gotowość konsumentów do zapłacenia danej ceny. Budzi to obawy natury etycznej i potencjalny regres konsumentów ze względu na postrzeganą nieuczciwość oraz wpływ na przejrzystość i porównanie cen. Obecnie zindywidualizowane ustalanie cen jest dozwolone na mocy prawa UE, z wyjątkiem przypadków, w których narusza to przepisy antydyskryminacyjne. Nowe dyrektywy UE, takie jak art. 6 ust. 1 lit. ea) dyrektywy w sprawie praw konsumentów, wymagają ujawnienia pewnych zindywidualizowanych praktyk cenowych, ale uznaje się, że rozwiązania te nie są wystarczające. Biorąc pod uwagę sprzeciw konsumentów wobec tego rodzaju cen, przyszłe przepisy mogłyby zakazać dyskryminacji cenowej prowadzącej do zawyżania cen w stosunku do ceny wyjściowej. Mogłyby one również rozszerzyć i doprecyzować obowiązki informacyjne oraz ułatwić egzekwowanie przepisów poprzez odwrócenie ciężaru dowodu w przypadku gdy podejrzewa się personalizację cen.

Komisja ma dokonać [ponownej oceny](#) dyrektywy (UE) 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych w oparciu o spostrzeżenia z Nowego programu na rzecz konsumentów z 2020 r. oraz sprawozdania ze stosowania dyrektywy z 2021 r. Celem tej ponownej oceny jest potwierdzenie, czy dyrektywa konsekwentnie zapewnia solidną ochronę konsumentów, w tym podczas niewypłacalności, oraz odzwierciedla wnioski wyciągnięte z kryzysu związanego z COVID-19, dostosowując je do strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności. Przewidywane zmiany mogą obejmować uproszczenie rozróżnienia między powiązаныmi usługami turystycznymi a imprezami turystycznymi, uproszczenie wymogów informacyjnych przy jednoczesnym zachowaniu zabezpieczeń konsumentów oraz wyjaśnienie zasad takich jak te dotyczące dobrowolnych bonów. W ostatnim kwartale 2023 r. Komisja planuje zaproponować zmiany ustawodawcze wraz z oceną skutków.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023



2.2.3. PRAWA PASAŻERÓW

Wspólne przepisy gwarantują pasażerom niezależnie od wybranego środka transportu minimalny zakres pomocy w przypadku dużego opóźnienia lub odwołania podróży oraz szczególną ochronę pasażerów najbardziej podatnych na zagrożenia. Przepisy przewidują również wypłatę odszkodowań. Jednak w przypadku transportu kolejowego lub drogowego możliwe są liczne odstępstwa, a spory sądowe dotyczące stosowania przepisów są wciąż powszechne.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 91 ust. 1 i art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Prawodawstwo UE dotyczące praw pasażerów ma zapewniać pasażerom minimalny, jednolity poziom ochrony niezależnie od wybranego środka transportu, aby ułatwić mobilność i zachęcać do korzystania z transportu publicznego.

WYNIKI

Unia stopniowo wprowadzała przepisy mające na celu ochronę pasażerów niezależnie od wybranego środka transportu. Opracowano je na podstawie wcześniejszych przepisów o ochronie konsumentów^[1] i wakacjach zorganizowanych^[2], a także odpowiednich konwencji międzynarodowych^[3], Karty praw podstawowych oraz stosownych przepisów krajowych. Stosowanie tych przepisów okazuje się jednak trudne, a spory sądowe są częste. Zasadniczą rolę w ich interpretowaniu odgrywa Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W przepisach tych wprowadzono szereg praw podstawowych wspólnych dla wszystkich środków transportu, takich jak niedyskryminacja, szczególna ochrona pasażerów o ograniczonej możliwości poruszania się^[4], informowanie pasażerów, krajowe organy kontroli i system rozpatrywania skarg.

[1]W tym dyrektywa 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, dyrektywa 2005/29/WE dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym, rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy w zakresie ochrony konsumentów oraz dyrektywa 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów.

[2]Dyrektywa 90/314/EWG w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek. 1 lipca 2018 r. akt ten (oraz odpowiednie przepisy rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2011/83/UE) zastąpiono nową dyrektywą, która uwzględniła dominującą obecnie rolę internetu w sprzedaży wakacji zorganizowanych (dyrektywa (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r.).

[3]Przepisy dotyczące odpowiedzialności przewoźników w razie wypadku dostosowano do odpowiednich konwencji międzynarodowych: konwencji montrealskiej dotyczącej transportu lotniczego (transponowanej do prawa UE i rozszerzonej o loty krajowe rozporządzeniem (WE) nr 889/2002); konwencji ateńskiej dotyczącej transportu morskiego (odpowiednie przepisy transponowane do prawa UE i rozszerzone o transport krajowy rozporządzeniem (WE) nr 392/2009); konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (odpowiednie przepisy transponowane do prawa UE i rozszerzone o transport krajowy rozporządzeniem (WE) nr 1371/2007). W przypadkach nieuregulowanych tymi konwencjami lub ich transpozycją do prawa UE stosuje się odpowiednie przepisy prawa krajowego (transport autobusowy lub autokarowy oraz transport wodami śródlądowymi).

[4]Pasażerom o ograniczonej możliwości poruszania się przysługuje odpowiednia pomoc bez dodatkowych opłat, pod warunkiem wcześniejszego poinformowania przewoźnika: 36 godzin przed odjazdem w przypadku transportu autobusem lub autokarem i 48 godzin w przypadku innych środków transportu.



A. Transport lotniczy: [rozporządzenie \(WE\) nr 261/2004](#) i [rozporządzenie \(WE\) nr 1107/2006](#)

Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 jest źródłem wielu sporów, a jego zakres został uszczegółowiony w szeregu orzeczeń^[5].

Odmowa przyjęcia na pokład:

- przewoźnik musi najpierw wystosować apel o zgłaszanie się ochotników, którym proponuje: (i) swobodnie wynegocjowane odszkodowanie oraz (ii) wybór między zwrotem kosztów w ciągu siedmiu dni (oraz, w razie potrzeby, bezpłatnym lotem do miejsca rozpoczęcia podróży) a zmianą trasy lub jak najszybszym kontynuowaniem podróży lub jej kontynuowaniem we wspólnie uzgodnionym późniejszym terminie;
- pasażerowie, którzy nie mogą wejść na pokład, otrzymują: (i) pomoc (posiłek, możliwość rozmowy telefonicznej, w razie potrzeby nocleg), (ii) wybór między zwrotem kosztów w ciągu siedmiu dni (oraz, w razie potrzeby, bezpłatnym lotem do miejsca rozpoczęcia podróży) a zmianą trasy lub jak najszybszym kontynuowaniem podróży lub jej kontynuowaniem we wspólnie uzgodnionym późniejszym terminie, a także (iii) natychmiastowe odszkodowanie wyliczone w następujący sposób:

Loty ≤ 1 500 km	Loty 1 500–3 500 km Loty w UE ≥ 1 500 km	Loty ≥ 3 500 km
250 EUR (125 EUR w przypadku zmiany trasy i opóźnienia mniejszego niż dwie godziny)	400 EUR (200 EUR w przypadku zmiany trasy i opóźnienia mniejszego niż trzy godziny)	600 EUR (300 EUR w przypadku zmiany trasy i opóźnienia mniejszego niż cztery godziny)

Odwołanie lotu:

- pomoc (posiłek, możliwość rozmowy telefonicznej, w razie potrzeby nocleg)^[6];
- wybór między (i) zwrotem kosztów w ciągu siedmiu dni (oraz, w razie potrzeby, bezpłatnym lotem do miejsca rozpoczęcia podróży) a (ii) zmianą trasy lub jak najszybszym kontynuowaniem podróży lub (iii) jej kontynuowaniem we wspólnie uzgodnionym późniejszym terminie;
- natychmiastowe odszkodowanie jak w przypadku odmowy przyjęcia na pokład, chyba że pasażer został wcześniej poinformowany o odwołaniu lotu^[7] albo zaistniały okoliczności nadzwyczajne^[8].

Loty opóźnione o co najmniej dwie godziny w przypadku tras o długości do 1 500 km, o co najmniej trzy godziny w przypadku tras o długości od 1 500 km do 3 500 km i lotów

[5]W marcu 2013 r. Komisja zaproponowała wyjaśnienie tych przepisów (w szczególności uściślenie definicji „okoliczności nadzwyczajnych”), aby ułatwić ich stosowanie. Wniosek ten jest nadal przedmiotem dyskusji i został rozpatrzony przez Parlament w pierwszym czytaniu 5 lutego 2014 r. (Dz.U. C 93 z 24.3.2017, s. 336). W międzyczasie Komisja przyjęła wykładnię obowiązujących przepisów na podstawie orzecznictwa z 10 czerwca 2016 r.

[6]Zgodnie z orzecznictwem TSUE pomoc ta przysługuje niezależnie od przyczyny odwołania lotu, bez żadnego ograniczenia czasowego i finansowego innego niż wydatki faktycznie poniesione przez pasażera.

[7]Co najmniej dwa tygodnie przed datą wylotu. Termin ten może zostać skrócony w przypadku zmiany trasy.

[8]Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) ograniczyło to do przypadków działania siły wyższej.



wewnątrz UE na trasach o długości powyżej 1 500 km oraz o co najmniej cztery godziny w przypadku tras o długości powyżej 3 500 km:

- pomoc (posiłek, możliwość rozmowy telefonicznej, w razie potrzeby nocleg);
- w przypadku opóźnienia o co najmniej trzy godziny pasażerowi przysługuje zwrot kosztów w ciągu siedmiu dni (a także, w razie potrzeby, bezpłatny lot do miejsca rozpoczęcia podróży) oraz odszkodowanie jak w przypadku odwołania lotu^[9].

Przeniesienie do wyższej lub niższej klasy taryfowej:

- przewoźnik nie może żądać żadnej dodatkowej opłaty, jeśli przenosi pasażera do wyższej klasy taryfowej;
- w przypadku przeniesienia do niższej klasy taryfowej przewoźnik zwraca pasażerowi w terminie siedmiu dni: (i) 30 % ceny biletu w przypadku tras o długości do 1 500 km, (ii) 50 % w przypadku tras o długości od 1 500 km do 3 500 km i lotów wewnątrz UE na trasach o długości powyżej 1 500 km lub (iii) 75 % w przypadku tras o długości powyżej 3 500 km.

Pasażerowie o ograniczonej możliwości poruszania się:

pasażerom o ograniczonej możliwości poruszania się oraz towarzyszącym im osobom zawsze przysługuje pierwszeństwo przy wchodzeniu na pokład samolotu. W przypadku odmowy przyjęcia na pokład, a także w przypadku odwołania lub opóźnienia lotu, niezależnie od czasu trwania opóźnienia, pasażerom tym zawsze oferowana jest pomoc (posiłek, możliwość rozmowy telefonicznej, w razie potrzeby nocleg).

W marcu 2013 r. Komisja przedstawiła nowy wniosek zmieniający rozporządzenie (WE) nr 261/2004 z myślą o dalszej poprawie egzekwowania przepisów UE dzięki wyjaśnieniu kluczowych zasad i domyślnych praw pasażerów, które w przeszłości były przedmiotem wielu sporów między przewoźnikami lotniczymi a pasażerami. Procedura współdecyzji jest w toku, a Parlament i Rada UE muszą jeszcze uzgodnić ostateczne rozwiązania. W programie prac Komisji [na 2023 r. zaplanowano](#) wniosek w sprawie przeglądu ram regulacyjnych dotyczących praw pasażerów.

B. Transport kolejowy: [rozporządzenie \(WE\) nr 1371/2007](#)

Państwa członkowskie mogą odstąpić od większości tych przepisów w przypadku krajowych kolejowych usług pasażerskich (do 2024 r.) oraz usług lokalnych (tj. miejskich, podmiejskich i regionalnych) lub usług międzynarodowych, jeżeli znaczna część podróży odbywa się poza UE^[10].

Odwołanie lub opóźnienie powyżej 60 minut:

- wybór między (i) zmianą trasy lub jak najszybszym kontynuowaniem podróży a (ii) kontynuowaniem podróży we wspólnie uzgodnionym późniejszym terminie lub (iii) zwrotem kosztów w terminie jednego miesiąca (oraz, w razie potrzeby, bezpłatnym powrotem do miejsca rozpoczęcia podróży);
- w przypadku niezwrócenia kosztów – zachowanie prawa do przewozu, odszkodowanie w terminie jednego miesiąca na wniosek pasażera (chyba że został on poinformowany o opóźnieniu przed zakupem biletu) według

[9]TSUE traktuje pasażerów lotów opóźnionych o więcej niż trzy godziny na równi z pasażerami, których lot został odwołany. Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 przewidywało jedynie możliwość zwrotu kosztów w przypadku opóźnień powyżej pięciu godzin.

[10]W 2017 r. Komisja zaproponowała zmianę rozporządzenia, aby ograniczyć stosowanie odstępstw krajowych. Wniosek ten jest obecnie rozpatrywany przez prawodawcę.



następujących zasad: 25 % ceny biletu w przypadku opóźnień od 60 do 119 minut i 50 % – w przypadku opóźnień powyżej 119 minut;

- posiłek na dworcu lub w pociągu, jeśli to możliwe, oraz nocleg, jeżeli jest to konieczne i możliwe;
- przewoźnik jest zwolniony z odpowiedzialności, jeśli odwołanie lub opóźnienie nastąpiło wskutek nadzwyczajnych i nieuniknionych okoliczności. Niemniej jednak odszkodowanie jest zawsze należne, nawet w takich okolicznościach^[11].

Rozpoczęte przez Komisję we wrześniu 2017 r. przekształcenie rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 stworzyło podstawy jeszcze precyzyjniejszych ram stosunków między przewoźnikami a pasażerami. Rozporządzenie to ustanawia przepisy mające zastosowanie do transportu kolejowego w celu zapewnienia skutecznej ochrony pasażerów i zachęcenia ich do podróżowania koleją.

Parlament przyjął to rozporządzenie w drugim czytaniu w kwietniu 2021 r. ([rozporządzenie \(UE\) 2021/782](#)). Komisja planuje przyjąć rozporządzenie wykonawcze zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2021/782 w celu uproszczenia procesu ubiegania się przez pasażerów w ruchu kolejowym o zwrot kosztów lub odszkodowanie poprzez opracowanie standardowego formularza w przypadku opóźnienia lub odwołania połączeń kolejowych.

C. Transport statkami morskimi lub śródlądowymi: [rozporządzenie \(UE\) nr 1177/2010](#)

Prawa pasażerów podróżujących (na trasach dłuższych niż 500 m) statkami (napędzanymi silnikiem, zabierającymi więcej niż 12 pasażerów i trzech członków załogi) morskimi lub śródlądowymi mają zastosowanie jedynie do pasażerów (i) wchodzących na pokład w porcie UE lub (ii) płynących do portu UE, jeżeli usługa jest świadczona przez przewoźnika unijnego. Aby móc korzystać z tych praw, pasażerowie statków wycieczkowych muszą wejść na pokład w porcie UE, nie dotyczą ich natomiast niektóre przepisy na temat opóźnień.

Odwołanie lub opóźnienie rozpoczęcia podróży powyżej 90 minut:

- poinformowanie pasażerów najpóźniej 30 minut po przewidzianej godzinie rozpoczęcia podróży;
- wybór między (i) zmianą trasy lub jak najszybszym kontynuowaniem podróży a (ii) zwrotem kosztów w terminie siedmiu dni (oraz, w razie potrzeby, bezpłatnym powrotem do miejsca rozpoczęcia podróży);
- pomoc (chyba że pasażer został poinformowany o opóźnieniu przed zakupem biletu): posiłek, jeśli to możliwe, oraz w razie potrzeby nocleg na pokładzie lub na lądzie; nocleg na lądzie jest ograniczony do trzech nocy i kwoty 80 EUR za noc; nocleg nie przysługuje, jeśli odwołanie lub opóźnienie zostały spowodowane warunkami meteorologicznymi.

Przybycie z dużym opóźnieniem:

[11]W 2013 r. TSUE orzekł, że podróżni mają prawo do częściowego zwrotu ceny biletu w przypadku znacznego opóźnienia, nawet jeżeli jest ono spowodowane działaniem siły wyższej (C-509/11). Wniosek w sprawie zmiany rozporządzenia przedstawiony przez Komisję w 2017 r. przewiduje zniesienie tego automatycznego odszkodowania.



odszkodowanie w ciągu jednego miesiąca na wniosek pasażera, chyba że został on poinformowany o opóźnieniu przed zakupem biletu lub jeśli opóźnienie zostało spowodowane warunkami meteorologicznymi lub działaniem siły wyższej:

Odszkodowanie	25 % ceny biletu	50 % ceny biletu
Podróż ≤ 4 godz.	Opóźnienie ≥ 1 godz.	Opóźnienie ≥ 2 godz.
Podróż od 4 do 8 godz.	Opóźnienie ≥ 2 godz.	Opóźnienie ≥ 4 godz.
Podróż od 8 do 24 godz.	Opóźnienie ≥ 3 godz.	Opóźnienie ≥ 6 godz.
Podróż ≥ 24 godz.	Opóźnienie ≥ 6 godz.	Opóźnienie ≥ 12 godz.

D. Transport autobusowy i autokarowy: [rozporządzenie \(UE\) nr 181/2011](#)

Prawa pasażerów podróżujących autobusem lub autokarem stosują się w całości tylko do regularnych usług transportowych na trasie powyżej 250 km, kiedy pasażer wchodzi na pokład pojazdu lub opuszcza pojazd na terytorium państwa członkowskiego UE^[12].

Odwołanie lub opóźnienie rozpoczęcia podróży powyżej 120 minut:

- poinformowanie pasażerów najpóźniej 30 minut po przewidzianej godzinie rozpoczęcia podróży;
- wybór między (i) zmianą trasy lub jak najszybszym kontynuowaniem podróży a (ii) zwrotem kosztów w terminie 14 dni (oraz, w razie potrzeby, bezpłatnym powrotem do miejsca rozpoczęcia podróży); jeżeli przewoźnik nie oferuje takiego wyboru, pasażerowi przysługuje zwrot kosztów, a także prawo do odszkodowania w terminie jednego miesiąca w wysokości 50 % ceny biletu;
- w przypadku podróży trwających dłużej niż trzy godziny: pomoc (posiłek i w razie potrzeby nocleg ograniczony do dwóch nocy i kwoty 80 EUR za noc) przysługuje pasażerom od 90. minuty opóźnienia; nocleg nie przysługuje, jeśli odwołanie lub opóźnienie zostały spowodowane warunkami meteorologicznymi lub klęską żywiołową.

ODPOWIEDŹ NA KRYZYS WYWOŁANY COVID-19

Rozprzestrzenianie się COVID-19 skłoniło Komisję do przyjęcia 18 marca 2020 r. [wytycznych interpretacyjnych](#) dotyczących przepisów UE w zakresie praw pasażerów w kontekście rozwoju sytuacji w związku z COVID-19, w których przypomina się, że pasażerowie mają prawo wyboru między zwrotem kosztów a zmianą trasy. 13 maja 2020 r. Komisja przyjęła kolejne [zalecenie](#) w sprawie bonów oferowanych pasażerom i podróżnym jako alternatywa dla zwrotu kosztów odwołanych imprez turystycznych i usług transportowych w kontekście pandemii COVID-19.

23 maja 2022 r. Komisja przyjęła „[Plan awaryjny dla transportu](#)”, aby wyciągnąć wnioski z pandemii COVID-19 i uwzględnić wyzwania, przed którymi stoi sektor transportu w związku z wojną Rosji przeciwko Ukrainie. Oba te kryzysy poważnie wpłynęły na transport towarów i osób.

[12] Niektóre prawa mają zastosowanie do regularnych usług na krótkich trasach (informacja, niedyskryminacja, dostęp dla pasażerów o ograniczonej możliwości poruszania się) lub do przewozów okazjonalnych (niedyskryminacja, odszkodowanie w razie wypadku lub uszkodzenia specjalnego sprzętu należącego do pasażerów o ograniczonej możliwości poruszania się).



ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament był zawsze mocno zaangażowany w działania na rzecz praw pasażerów niezależnie od wybranego środka transportu. Obecnie jego głównym celem jest czuwanie nad skutecznym stosowaniem aktów przyjętych w ostatnich latach. Parlament opowiadał się np. za bardziej zrozumiałymi przepisami, za udzielaniem pasażerom jasnych i dokładnych informacji przed podróżą i w jej trakcie, za prostymi i szybkimi środkami odwoławczymi oraz za lepszą kontrolą stosowania obowiązujących przepisów.

Parlament opowiedział się również za poprawą istniejących praw (zwłaszcza jeśli chodzi o mylące lub nieuczciwe zapisy w umowach dotyczących transportu lub o zapewnienie lepszego dostępu do infrastruktury transportowej pasażerom o ograniczonej możliwości poruszania się) oraz za ustanowieniem nowych praw, np. minimalnych norm jakości czy przepisów mających skutecznie chronić pasażerów w podróżach multimodalnych. Ta ostatnia kwestia wymaga od państw członkowskich, by zrezygnowały z odstępstw w stosowaniu przepisów dotyczących transportu kolejowego i drogowego.

Główne decyzje Parlamentu Europejskiego w dziedzinie praw pasażerów:

- [rezolucja z dnia 25 listopada 2009 r.](#) w sprawie odszkodowania dla pasażerów w przypadku upadłości linii lotniczych;
- [rezolucja z dnia 25 października 2011 r.](#) w sprawie mobilności i integracji osób niepełnosprawnych oraz europejskiej strategii na rzecz osób niepełnosprawnych 2010–2020;
- [rezolucja z dnia 29 marca 2012 r.](#) w sprawie funkcjonowania i stosowania nabytych praw osób podróżujących drogą lotniczą;
- [rezolucja z dnia 23 października 2012 r.](#) w sprawie praw pasażerów we wszystkich środkach transportu;
- [rezolucja ustawodawcza z dnia 5 lutego 2014 r.](#) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 261/2004 ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz rozporządzenie (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego w odniesieniu do przewozu drogą powietrzną pasażerów i ich bagażu;
- [rezolucja z dnia 7 lipca 2015 r.](#) w sprawie stworzenia multimodalnych zintegrowanych systemów biletowych w Europie;
- [rezolucja z dnia 17 kwietnia 2020 r.](#) w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami, w której Parlament zaapelował do Komisji o dopilnowanie, żeby wytyczne interpretacyjne dotyczące przepisów UE w zakresie praw pasażerów w kontekście rozwoju sytuacji w związku z COVID-19, opublikowane 18 marca 2020 r., były właściwie wdrażane.
- [rezolucja z dnia 13 grudnia 2022 r.](#) w sprawie [planu działania na rzecz rozwoju dalekobieżnych i transgranicznych kolejowych przewozów pasażerskich](#). Parlament wezwał do zapewnienia jednolitej ochrony praw pasażerów we wszystkich rodzajach transportu.



Davide Pernice
10/2023



2.2.4. ZDROWIE PUBLICZNE

Zdrowie publiczne znalazło się niedawno w centrum polityki Unii Europejskiej. Stało się tak z kilku powodów: wybuchła pandemia COVID-19; Parlament uznał walkę z rakiem za jedno z działań priorytetowych; rozpoczęto prace na rzecz silniejszej Europejskiej Unii Zdrowotnej. Inicjatywa Europejskiej Unii Zdrowotnej to odpowiedź na aktualne i przyszłe wyzwania dotyczące zdrowia, do których należy kryzys związany z COVID-19, budowanie odporności na transgraniczne zagrożenia dla zdrowia, wdrażanie planu walki z rakiem, realizacja strategii farmaceutycznej dla Europy oraz poprawa e-zdrowia.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 168 (ochrona zdrowia publicznego), art. 114 (jednolity rynek) i art. 153 (polityka społeczna) [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#) (TFUE).

CELE

[Unijna polityka zdrowia publicznego](#) ma:

- chronić i poprawiać zdrowie obywateli Unii;
- wspierać modernizację i cyfryzację systemów opieki i infrastruktury zdrowotnej;
- podnosić odporność europejskich systemów opieki zdrowotnej;
- skuteczniej przygotować państwa Unii do zapobiegania pandemiom w przyszłości i reagowania na nie.

KONTEKST

Traktat z Maastricht z 1992 r. stworzył jasną podstawę prawną do przyjmowania środków związanych z polityką zdrowotną. Następnie w traktacie z Amsterdamu z 1997 r. przepisy te rozszerzono, umożliwiając Unii przyjęcie środków zapewniających wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego.

Zdrowie publiczne zajmuje coraz ważniejsze miejsce w programie działań Unii z uwagi na pojawienie się poważnych problemów zdrowotnych, ich społeczno-gospodarcze konsekwencje oraz swobodny przepływ pacjentów i pracowników służby zdrowia w Unii. Powołanie wyspecjalizowanych agencji, między innymi Europejskiej Agencji Leków (EMA) oraz Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC), uwypukliło coraz większą rolę UE w polityce zdrowotnej. Politykę tę dodatkowo wzmacniają agencje takie jak Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) i Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA). Program UE dla zdrowia, ustanowiony na mocy [rozporządzenia \(UE\) 2021/522](#), zapewnia finansowanie w dziedzinie zdrowia na lata 2021–2027. W wyniku kryzysu związanego z COVID-19 zintensyfikowano działania, kładąc nacisk na zbiorową odporność i transgraniczne bezpieczeństwo zdrowotne, co kieruje UE w stronę budowy solidnej Europejskiej Unii Zdrowotnej.

Ogólne cele Europejskiej Unii Zdrowotnej na lata 2021–2027 koncentrują się na pilnych i trwałych problemach zdrowotnych. Obejmują one rozwiązanie kryzysu związanego z COVID-19, wzmocnienie ochrony przed transgranicznymi zagrożeniami



dla zdrowia, wdrażanie inicjatyw takich jak [europejski plan walki z rakiem](#) i [strategia farmaceutyczna dla Europy](#) oraz rozwój e-zdrowia. Unia będzie również nadal współpracować z podmiotami na całym świecie, aby sprostać wyzwaniom zdrowotnym obejmującym opracowywanie szczepionek i przeciwdziałanie zakażeniom wywołanym przez organizmy odporne na środki przeciwdrobnoustrojowe.

OSIĄGNIĘCIA I AKTUALNA SYTUACJA

A. Zdrowie we wszystkich politykach

Zasada „[zdrowie we wszystkich politykach](#)”, sformułowana w TFUE i Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (Karta), jest odpowiedzią na międzysektorowy charakter zagadnień związanych ze zdrowiem publicznym i ma na celu włączenie aspektów zdrowia do wszystkich stosownych strategii politycznych (art. 9 i art. 168 ust. 1 TFUE oraz art. 35 Karty). Zgodnie z tą zasadą systematycznie zwraca się uwagę, jak decyzje podejmowane we wszystkich innych obszarach polityki będą wpływać na zdrowie. Celem takiego podejścia jest poprawa zdrowia ludzi i równość w tym zakresie. Przykładowo strategia „[od pola do stołu](#)” przyczynia się do produkcji nie tylko zrównoważonej, ale również zdrowszej żywności; [plan działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń](#) tworzy nie tylko czystsza, ale i zdrowszą przestrzeń do życia; [program UE dla zdrowia na lata 2021–2027](#), wraz z innymi funduszami i programami, przyczynia się do rozwiązywania problemów zdrowotnych z uwzględnieniem różnych punktów widzenia. Kilka różnych strategii politycznych ma zapobiec szkodom dla zdrowia powodowanym zmianą klimatu. Obejmują one wzrost liczby zgonów powodowanych falami upałów i klęskami żywiołowymi oraz zmiany we wzorcach zakażeń chorobami przenoszonymi przez wodę oraz owady, ślimaki i inne zwierzęta zmiennoceplne. Ponadto w [8. unijnym programie działań w zakresie środowiska](#), który zaczął obowiązywać w 2022 r., zaleca się wzmocnienie powiązań między polityką ochrony środowiska, która obejmuje kwestie klimatyczne, i polityką zdrowotną.

B. Zapobieganie chorobom i promocja zdrowia

Zapobieganie chorobom rozciąga się na wiele różnych obszarów. Mowa tu o choćby o inicjatywach na rzecz profilaktyki nowotworów, chorób zakaźnych i niezakaźnych, a także szczepieniach i zwalczaniu oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe.

Rak jest drugą najczęstszą przyczyną zgonów w Unii. Wpływa nie tylko na sferę osobistą i rodzinną, lecz także na systemy opieki zdrowotnej, zasoby finansowe i ogólną wydajność gospodarczą. Na szczęblu europejskim walkę z rakiem prowadzi się w ramach kilku inicjatyw. Parlament powołał Komisję Specjalną ds. Walki z Rakiem (BECA) (2020–2022), by przeanalizowała środki, które UE może wdrożyć, aby zwalczać nowotwory. [Europejski plan walki z rakiem z 2021 r.](#) obejmuje profilaktykę, wczesną diagnostykę, leczenie oraz dalszą opiekę i stanowi odpowiedź Unii na rosnące wyzwania w leczeniu nowotworów. We wrześniu 2022 r. Komisja przedstawiła [nowe podejście](#), które obejmuje wspieranie państw członkowskich w zwiększeniu częstotliwości badań przesiewowych w kierunku raka. Celem zalecenia jest zwiększenie wskaźnika uczestnictwa w badaniach przesiewowych w kierunku raka piersi, jelita grubego i szyjki macicy, zgodnie z celem europejskiego planu walki z rakiem, jakim jest rozszerzenie tych badań na 90% kwalifikujących się osób do 2025 roku.

W grudniu 2021 r. Komisja uruchomiła unijną inicjatywę dotyczącą chorób niezakaźnych „[Zdrowsi razem](#)”, aby pomóc państwom Unii zmniejszyć główne



obciążenia związane z chorobami niezakaźnymi i poprawić dobrostan obywateli. Szacuje się, że ponad 84 milionów osób w Unii ma problemy ze zdrowiem psychicznym. W latach 2013–2018 realizowano [wspólne działanie UE w zakresie zdrowia i dobrostanu psychicznego](#). Dzięki niemu opracowano [europejskie ramy działania na rzecz zdrowia i dobrostanu psychicznego](#), które przyczyniają się do propagowania zdrowia psychicznego. Jako że samobójstwo jest drugą najczęstszą przyczyną śmierci w grupie wiekowej 15–29 lat, niezmiernie ważne jest zapobieganie mu, świadomość problemu, niestygmatyzowanie oraz dostęp do pomocy w razie depresji, samookaleczenia i samobójstwa. 13 września 2022 r. w [rezolucji](#) w sprawie skutków pandemii COVID-19 dla dzieci i młodzieży Parlament wezwał Komisję do ogłoszenia Europejskiego Roku Zdrowia Psychicznego. [Program działań UE na rzecz zdrowia na 2023 r.](#) to kontynuacja wsparcia w propagowaniu zdrowia psychicznego i zapobieganiu problemom z nim związanym. Najczęstszą przyczyną zgonów w Unii są choroby układu krążenia. Duży wpływ na te choroby oraz zdrowie ludzi w ogóle mają czynniki związane ze stylem życia: zażywanie narkotyków, picie alkoholu i palenie tytoniu. Walka z nimi to istotny element polityki zdrowia publicznego. Dyrektywa w sprawie wyrobów tytoniowych ([dyrektywa 2014/40/UE](#) mająca zastosowanie od 2016 r.) oraz dyrektywa w sprawie opodatkowania wyrobów tytoniowych ([dyrektywa Rady 2011/64/UE](#)) były kamieniami milowymi w tej walce. Również zażywanie narkotyków powoduje koszty i szkody dla zdrowia i bezpieczeństwa publicznego. W grudniu 2020 r. Rada zatwierdziła nową [strategię antynarkotykową UE na lata 2021–2025](#). W dokumencie tym ustanowiono nadrzędne ramy polityczne i określono strategiczne priorytety unijnej polityki dotyczącej narkotyków w trzech głównych obszarach: zmniejszenie podaży narkotyków, ograniczenie popytu oraz przeciwdziałanie szkodom związanym z ich zażywaniem. Starania o zmianę [strategii UE dotyczącej alkoholu z 2006 r.](#) znalazły się [w impasie](#).

Jeżeli chodzi o choroby zakaźne i [transgraniczne zagrożenia zdrowia](#), Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób wprowadziło system wczesnego ostrzegania i reagowania, a unijny Komitet ds. Bezpieczeństwa Zdrowia koordynuje działania w odpowiedzi na ogniska chorób i epidemie. W tych przypadkach kluczowe znaczenie ma współpraca ze Światową Organizacją Zdrowia ONZ (WHO), co można było zaobserwować, gdy na początku 2020 r. wybuchła pandemia COVID-19. W trybie pilnym przyjęto wiele środków ad hoc (więcej informacji na specjalnej [stronie internetowej EUR-Lex](#) oraz na stronie internetowej Komisji poświęconej [reagowaniu na koronawirusa](#)), w tym:

- [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2020/1043](#) z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie prowadzenia badań klinicznych nad produktami leczniczymi do stosowania u ludzi, które zawierają organizmy zmodyfikowane genetycznie lub składają się z takich organizmów oraz są przeznaczone do leczenia choroby koronawirusowej (COVID-19) lub zapobiegania jej, oraz dostaw takich produktów;
- komunikaty Komisji [„Strategia UE dotycząca szczepionek przeciwko COVID-19”](#) oraz [„Gotowość w obszarze strategii szczepień i wprowadzania szczepionek przeciwko COVID-19”](#);
- [zalecenie](#) Rady z dnia 13 października 2020 r. ustanawiające wspólne kryteria i wspólne ramy dotyczące podejścia do podróży stosowanego w odpowiedzi na pandemię Covid-19.



W 2020 r. Komisja podejmowała dodatkowe działania, aby pomagać w budowie większej odporności w kilku obszarach we wszystkich państwach członkowskich. Środki te obejmują połączenie krajowych aplikacji służących do śledzenia kontaktów, rozszerzenie zwolnień dotyczących podróży, szerzej zakrojone badania przesiewowe i zapewnienie dostaw szczepionek. Pakiet pomocowy w związku z COVID-19 obejmuje:

- [komunikat Komisji w sprawie dodatkowych środków reagowania na COVID-19](#);
- [zalecenie Komisji w sprawie strategii przeprowadzania testów na obecność COVID-19, w tym szybkich testów antygenowych](#);
- [zalecenie Komisji w sprawie stosowania szybkich testów antygenowych](#).

W 2022 r. przedłużono [mandat Europejskiej Agencji Leków](#), a na mocy [nowego rozporządzenia w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia](#) przedłużono mandat Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób oraz przyznano dodatkowe uprawnienia [Urzędowi ds. Gotowości i Reagowania na Stany Zagrożenia Zdrowia](#) (HERA).

C. Zmiany społeczne, przemiany demograficzne

W [sprawozdaniu Komisji z 2023 r. dotyczącym zmian demograficznych](#) przeanalizowano wyzwania wynikające ze starzenia się, spadku liczby ludności i liczby osób w wieku produkcyjnym. Podstawowe wyzwania to rozwiązanie problemu starzenia się społeczeństwa w Unii, zapewnienie wysokiej jakości życia osobom w podeszłym wieku oraz stworzenie stabilnych systemów opieki zdrowotnej. W 2020 r. WHO zapoczątkowała Dekadę Starzenia się w Dobrym Zdrowiu, a w styczniu 2021 r. Komisja opublikowała [zieloną księgę w sprawie starzenia się społeczeństwa](#).

W odpowiedzi na wyzwania związane z kryzysem migracyjnym w 2016 r. przyjęto [plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich](#). Zajęto się w nim między innymi niekorzystnymi warunkami zdrowotnymi, w jakich znajdują się migranci, w tym dostępem do usług zdrowotnych. W 2020 r. Komisja przedstawiła [Europejski program w zakresie migracji](#) oraz [nowy pakt o migracji i azylu](#), które mają na celu dalsze usprawnienie polityki europejskiej w tej dziedzinie.

W 2015 r. Parlament wezwał do zmniejszania nierówności wśród dzieci w obszarach takich jak zdrowie, oraz do wprowadzenia gwarancji dla dzieci w kontekście [unijnego planu zwalczania ubóstwa dzieci](#). W czerwcu 2021 r. Rada przyjęła wniosek Komisji dotyczący [ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci](#). Państwa członkowskie [opracowują](#) teraz plany krajowe, w których przedstawiają, jak będą wdrażać gwarancję dla dzieci do 2030 r.

D. Leki (2.2.5)

Produkt leczniczy (lek) to substancja lub połączenie substancji przeznaczone do leczenia chorób u ludzi lub zapobiegania tym chorobom. [Dyrektywa 2001/83/WE](#) i [rozporządzenie \(WE\) nr 726/2004](#) określają wymogi i procedury dotyczące wydawania pozwoleń na dopuszczenie do obrotu oraz zasady monitorowania dopuszczonych produktów. Na mocy [rozporządzenia \(UE\) 2019/1243](#) przepisy te zmieniono – wdrożono konkretne działania, aby zagwarantować dostępność leków i ustalić, jak postępować z niedoborami w całej Unii. Organy krajowe mogą dopuszczać produkty lecznicze do obrotu w procedurze zdecentralizowanej, a Komisja – w procedurze scentralizowanej, gdy oceny naukowe prowadzi Europejska Agencja Leków. Agencja odpowiada również za ułatwianie opracowywania leków, ocenę pozwoleń na



dopuszczenie do obrotu, monitorowanie bezpieczeństwa leków oraz dostarczanie informacji pracownikom służby zdrowia. Badania kliniczne służą sprawdzeniu skuteczności i bezpieczeństwa leków dla ludzi. Na mocy [rozporządzenia \(UE\) nr 536/2014](#), które weszło w życie w styczniu 2022 r., ustanowiono zharmonizowane przepisy dotyczące wydawania pozwoleń na badania kliniczne i ich prowadzenia.

W kwietniu 2023 r. Komisja przedstawiła [pakiet farmaceutyczny](#), który ma zwiększać dostępność i przystępność cenową leków. Jednocześnie zaproponowała [zalecenie Rady](#) w sprawie intensyfikacji walki z opornością na środki przeciwdrobnoustrojowe. 13 czerwca 2023 r. Rada zatwierdziła [zalecenie](#) dotyczące intensyfikacji działań UE przeciwko oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe w ramach podejścia „Jedno zdrowie”.

E. E-zdrowie

Unia jest w trakcie prac transformacyjnych, których celem jest cyfryzacja systemów opieki zdrowotnej. Cyfryzacja zdrowia oznacza włączenie technologii cyfrowych i systemów zarządzania informacjami do różnych aspektów sektora opieki zdrowotnej. Obejmuje to korzystanie z elektronicznej dokumentacji medycznej, telemedycyny, urządzeń nasobnych, aplikacji mobilnych, analizy danych i innych narzędzi cyfrowych. W przemówieniu wygłoszonym na szczycie w sprawie przyszłości zdrowia w 2023 r. komisarz Stella Kyriakides stwierdziła, że „cyfryzacja może przyczynić się do poprawy jakości, dostępności i odporności opieki zdrowotnej”. Cyfryzacja sektora opieki zdrowotnej stanowi część [unijnej strategii jednolitego rynku cyfrowego](#), której celem jest ściślejsza harmonizacja cyfrowa między państwami członkowskimi.

Sieć e-zdrowie to dobrowolna sieć, którą ustanowiono na mocy art. 14 [dyrektywy 2011/24/UE](#). Stanowi platformę dla organów państw członkowskich zajmujących się e-zdrowiem. W [komunikacie Komisji z 2018 r. w sprawie umożliwienia transformacji cyfrowej opieki zdrowotnej i społecznej na jednolitym rynku cyfrowym](#) za priorytety uznano: zapewnienie obywatelom dostępu do ich danych dotyczących zdrowia, również w wymiarze transgranicznym, medycynę personalizowaną dzięki wspólnej unijnej infrastrukturze danych, umożliwiającej naukowcom i pracownikom służby zdrowia dostęp do wspólnych zasobów w całej Unii, oraz wzmocnienie pozycji obywateli dzięki narzędziom cyfrowym służącym otrzymywaniu informacji zwrotnych od użytkowników i skoncentrowanych na pacjencie usług opieki (mobilne rozwiązania w zakresie opieki zdrowotnej, medycyna personalizowana). [Europejska infrastruktura usług cyfrowych w dziedzinie e-zdrowia](#) zapewnia obywatelom ciągłość opieki w zagranicznych podróżach po Unii. W maju 2022 r. przedstawiono wniosek ustawodawczy dotyczący [europejskiej przestrzeni danych dotyczących zdrowia](#). Ma on pozwolić obywatelom Unii kontrolować swoje dane dotyczące zdrowia, umożliwić transgraniczne wykorzystywanie tych danych do badań naukowych i innowacji, a jednocześnie zagwarantować zgodność z przepisami regulującymi ochronę danych.

F. Ocena technologii medycznych (HTA)

Ocena technologii medycznych służy dostarczaniu opartych na dowodach danych o technologiach medycznych. Pozwala tym samym realizować bezpieczną, skuteczną, ukierunkowaną na pacjenta i opłacalną politykę zdrowotną. Ponadto organy państw członkowskich wykorzystują ustalenia wynikające z tej oceny, gdy decydują, które technologie powinny być refundowane na szczeblu krajowym. Obejmuje ona ocenę wartości dodanej technologii medycznych – w tym leków, wyrobów medycznych i narzędzi diagnostycznych, procedur chirurgicznych, a także środków



zapobiegania chorobom, diagnozowania lub leczenia. W grudniu 2021 r. przyjęto [nowe rozporządzenie](#) dotyczące [oceny technologii medycznych](#).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament konsekwentnie wspiera opracowywanie spójnej polityki zdrowia publicznego. Stara się również aktywnie wzmacniać i wspierać politykę zdrowotną przez przygotowywanie licznych opinii, badań, debat, oświadczeń pisemnych i sprawozdań z własnej inicjatywy obejmujących szerokie spektrum tematów zdrowotnych. Na początku obecnej kadencji Parlament zaczął aktywniej decydować o programie działań politycznych; dąży na przykład do uznania walki z rakiem za priorytet unijnej polityki zdrowotnej. Podczas kryzysu związanego z COVID-19 Parlament odegrał aktywną rolę w propagowaniu skoordynowanej reakcji europejskiej i [podkreślił, że należy](#) zaangażować się w znacznie ściślejszą współpracę w dziedzinie zdrowia z myślą o utworzeniu Europejskiej Unii Zdrowia.

Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności ([ENVI](#)) jest głównym podmiotem Parlamentu w zakresie [ochrony zdrowia](#). Na początku 2023 r. komisja ta powołała nową stałą Podkomisję Zdrowia Publicznego (SANT), która umocni rolę Parlamentu w sprawowaniu kontroli nad unijną polityką zdrowotną oraz w propagowaniu jej rozwoju. Parlament określił również potrzebę bardziej skoordynowanego europejskiego podejścia do walki z rakiem w programie politycznym obecnej 9. kadencji i powołał w związku z tym Komisję Specjalną ds. Walki z Rakiem.

Nalegał na utworzenie odrębnego europejskiego programu w dziedzinie zdrowia, który zapewniłby wsparcie dla programu UE dla zdrowia. Ponadto kontroluje wdrażanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności poprzez dialogi, pytania, analizy i badania wewnętrzne. Podkreśla przy tym znaczenie reform w zakresie zdrowia. Konsekwentnie zaznacza, że należy dbać o dobrostan psychiczny i traktować zdrowie psychiczne priorytetowo przy formułowaniu polityki UE.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronach internetowych [Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności](#) oraz [Podkomisji Zdrowia Publicznego](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.2.5. PRODUKTY LECZNICZE I WYROBY MEDYCZNE

Leki i wyroby medyczne podlegają przepisom jednolitego rynku i mają bezpośredni wpływ na ludzkie zdrowie. Solidne ramy prawne chronią zdrowie publiczne i gwarantują bezpieczeństwo tych produktów. Dostęp do leków po przystępnych cenach, walka z opornością na środki przeciwdrobnoustrojowe, etyczne badania kliniczne, wykorzystywanie sztucznej inteligencji w wyrobach medycznych oraz zachęty do badań i rozwoju to tylko niektóre z kluczowych zagadnień, którymi zajmuje się UE w tej dziedzinie.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 168 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

KONTEKST

Kształtowanie polityki zdrowotnej leży w gestii państw członkowskich; to one odpowiadają za organizację i świadczenie usług zdrowotnych i opieki medycznej. UE posiada kompetencje uzupełniające, które umożliwiają jej wspieranie i koordynowanie działań oraz przyjmowanie wiążących przepisów dotyczących leków i wyrobów medycznych.

OSIĄGNIĘCIA I AKTUALNA SYTUACJA

A. Ogólne zasady dotyczące leków

Produkt leczniczy (lek) to substancja lub połączenie substancji przeznaczone do leczenia chorób u ludzi lub zapobiegania tym chorobom. W celu ochrony zdrowia publicznego system wydawania pozwoleń na dopuszczenie do obrotu, klasyfikacji i etykietowania leków jest regulowany w UE od 1965 r. Oceną większości leków zajmuje się centralnie Europejska Agencja Leków (EMA). Od 1995 r. obowiązuje scentralizowana procedura wydawania pozwoleń, którą wdrożono, aby usprawnić zatwierdzanie produktów leczniczych i utrzymać ich stabilne dostawy. Pierwotne ramy prawne w tej dziedzinie obejmują [dyrektywę 2001/83/WE](#) oraz [rozporządzenie \(WE\) nr 726/2004](#), które zawierają zasady dotyczące ustanawiania procedury scentralizowanej i zdecentralizowanej wydawania pozwoleń na dopuszczenie do obrotu. Ramy te zmieniono następnie [rozporządzeniem \(UE\) 2019/1243](#), w którym wprowadzono szczególne środki z myślą o zapewnieniu dostępności leków i zarządzania ich niedoborami w UE. W kwietniu 2023 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący [nowej dyrektywy](#), aby uchylić [dyrektywę 2001/83/WE](#), oraz wniosek dotyczący [nowego rozporządzenia](#) w celu uchylenia [rozporządzenia \(WE\) nr 726/2004](#).

Po wprowadzeniu produktów leczniczych do obrotu EMA monitoruje je przez cały cykl życia za pomocą systemu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii umożliwiającego rejestrację skutków ubocznych leku zaobserwowanych w codziennej praktyce klinicznej.

Oprócz przepisów ogólnych przyjęto szczegółowe przepisy dotyczące sierocych produktów leczniczych ([rozporządzenie \(WE\) nr 141/2000](#)), produktów leczniczych stosowanych w pediatrii ([rozporządzenie \(WE\) nr 1901/2006](#)) oraz terapii



zaawansowanych ([rozporządzenie \(WE\) nr 1394/2007](#)). Więcej informacji na ten temat znajduje się w części D.

B. Badania kliniczne

Badania kliniczne to systematyczne i przeprowadzane na ludziach badania produktów leczniczych, których celem jest zbadanie skuteczności i bezpieczeństwa danego produktu leczniczego. Wprowadzenie leku do obrotu wymaga załączenia dokumentów zawierających wyniki testów, którym został poddany. Normy były opracowywane stopniowo, począwszy od 1990 r., zarówno na szczeblu unijnym, jak i międzynarodowym, i zostały skodyfikowane w przepisach prawa UE, których musi przestrzegać branża farmaceutyczna. W ostatnim przeglądzie prawodawstwa UE z 2014 r. ustanowiono zharmonizowane przepisy dotyczące wydawania zezwoleń i prowadzenia badań klinicznych ([rozporządzenie \(UE\) nr 536/2014](#)). Badania kliniczne muszą być oceniane pod względem naukowym i etycznym i uzyskać uprzednie zezwolenie. Ponadto mogą się odbywać jedynie wówczas, gdy prawa, bezpieczeństwo, godność i dobrostan uczestników są chronione i mają pierwszeństwo przed innymi interesami i tylko wtedy, gdy badanie ma na celu uzyskanie wiarygodnych i solidnych danych. Rozporządzenie (UE) nr 536/2014 weszło w życie pod koniec stycznia 2014 r.; ustanowiono w nim [unijny system informacji o badaniach klinicznych](#), który ma scentralizować złożone wnioski o pozwolenie na badania kliniczne i dostarczyć wyników tych badań, zwiększając przejrzystość i dostępność badań klinicznych.

C. Produkty lecznicze terapii zaawansowanej

Stosunkowo nowym rodzajem produktu lub produktu leczniczego są produkty lecznicze terapii zaawansowanej, powstałe dzięki postępowi w biotechnologii komórkowej i molekularnej oraz nowatorskim sposobom leczenia, w tym terapii genowej, terapii komórkowej i inżynierii tkankowej. Te złożone produkty, które zakładają wykorzystanie działania farmakologicznego, immunologicznego lub metabolicznego, nie mogą być traktowane jak leki konwencjonalne i wymagają szczególnych przepisów, które są zawarte w [rozporządzeniu \(WE\) nr 1394/2007](#) i w [dyrektywie 2009/120/WE](#). Tkanki i komórki muszą spełniać rygorystyczne wymagania bezpieczeństwa i jakości ze względu na ryzyko przeniesienia choroby. W związku z tym [dyrektywa 2004/23/WE](#) w sprawie ustalenia norm jakości i bezpieczeństwa oddawania, pobierania, testowania, przetwarzania, konserwowania, przechowywania i dystrybucji tkanek i komórek ludzkich ma dla tych produktów bardzo duże znaczenie. W EMA utworzono [Komitet ds. Terapii Zaawansowanych](#) odpowiedzialny za ocenę jakości, bezpieczeństwa i skuteczności produktów leczniczych terapii zaawansowanej- oraz za śledzenie postępów naukowych w rozwijającym się obszarze biomedycyny o ogromnym potencjale dla pacjentów i branży.

D. Sieroce produkty lecznicze i leki dla dzieci

Produkty lecznicze stosowane w pediatrii są również szczegółowo uregulowane ([rozporządzenie \(WE\) nr 1901/2006](#)), aby upewnić się, że zostały one przetestowane specjalnie pod kątem stosowania u dzieci w sposób etyczny, że spełniają potrzeby dzieci oraz że ich dawki i postać użytkowa są dostosowane do wieku. [Rozporządzenie \(UE\) 2019/5](#) zmienia rozporządzenie (WE) nr 1901/2006 w celu uwzględnienia faktu, że szczególne obowiązki podlegające karom finansowym są obecnie określone w [rozporządzeniu \(WE\) nr 726/2004](#). Firmy farmaceutyczne prowadzą badania pediatryczne w celu kontroli bezpieczeństwa i skuteczności nowych leków przed



złożeniem wniosku o pozwolenie na dopuszczenie do obrotu. [Komitet ds. Pediatrii](#) EMA ocenia te badania i generowane przez nie dane.

Na rzadkie choroby zapada w UE nie więcej niż pięć osób na 10 000. Leki sieroce są przeznaczone do leczenia tych chorób. W [rozporządzeniu \(WE\) nr 141/2000](#) określono scentralizowaną procedurę oznaczania sierocych produktów leczniczych. Ze względu na niewielką liczbę osób z rzadkimi chorobami badania w tej dziedzinie nie są zbyt opłacalne. W związku z tym UE uruchomiła [inicjatywę w zakresie leków innowacyjnych](#), aby zachęcić przemysł farmaceutyczny do produkcji sierocych produktów leczniczych. W 2017 r. Komisja rozpoczęła [ocenę](#) prawodawstwa dotyczącego leków dla dzieci i chorób rzadkich, W okresie od maja do lipca 2021 r. Komisja przeprowadziła [konsultacje publiczne](#) w tej sprawie. W listopadzie 2022 r. Komisja opublikowała [zawiadomienie w sprawie wytycznych](#) dotyczących formatu i treści wniosków w sprawie przyznania oznaczenia jako sieroce produkty lecznicze oraz przeniesienia oznaczeń na innego sponsora. Biorąc pod uwagę, że choroby rzadkie stanowią problem globalny, EMA intensywnie współpracuje przy wyznaczaniu i ocenie leków sierocych ze swoimi odpowiednikami na całym świecie.

Leki sieroce i pediatryczne uwzględniono również we [wniosku](#) Komisji z 2023 r. dotyczącym nowego rozporządzenia w ramach „pakietu farmaceutycznego”; ustanowiono w nim unijne procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz nadzoru nad tymi produktami.

E. Wyroby medyczne

Wyrób medyczny to każdy produkt stosowany do celów medycznych, w tym do diagnostyki, profilaktyki, leczenia, badania lub zmian w anatomii, a także wyroby antykoncepcyjne i sprzęt medyczny do sterylizacji.

W [rozporządzeniu \(UE\) nr 2017/745](#) (rozporządzenie w sprawie wyrobów medycznych) i [rozporządzeniu \(UE\) nr 2017/746](#) ustanowiono przepisy dotyczące wprowadzania do obrotu wyrobów medycznych i wyrobów do diagnostyki in vitro oraz powiązanych z tym badań klinicznych. Rozporządzenia te [weszły w życie](#) odpowiednio w maju 2021 r. i maju 2022 r. Wyroby pogrupowano według kategorii ryzyka, z których każda ma określony zbiór zasad. Rozporządzenia te wprowadzają bardziej rygorystyczne procedury oceny zgodności i nadzoru po wprowadzeniu do obrotu, nakładają na producentów wymóg przedstawienia danych dotyczących bezpieczeństwa klinicznego, wprowadzają system niepowtarzalnych kodów identyfikacyjnych wyrobu i przewidują utworzenie europejskiej bazy danych o wyrobach medycznych. W [rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2023/607](#) z 15 marca 2023 r. zmieniono wyżej wspomniane przepisy w odniesieniu do przepisów przejściowych dotyczących niektórych wyrobów medycznych i wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro. Nowe rozporządzenie wprowadza, pod pewnymi warunkami, stopniowe przedłużanie okresu przejściowego przewidzianego w rozporządzeniu w sprawie wyrobów medycznych. Przewidziano w nim także wykreślenie w obu rozporządzeniach – w sprawie wyrobów medycznych oraz wyrobów do diagnostyki in vitro – terminu „wysprzedawania”, po upływie którego wyroby wprowadzone do obrotu przed okresami przejściowymi lub w ich trakcie, które nadal znajdują się w łańcuchu dostaw, trzeba by wycofać.

F. Oporność na środki przeciwdrobnoustrojowe

Środki przeciwdrobnoustrojowe to substancje, które niszczą lub hamują mikroorganizmy, w tym bakterie, wirusy, grzyby i pasożyty. Stosowanie (i niewłaściwe stosowanie) środków przeciwdrobnoustrojowych wiąże się z postępującym rozwojem



mikroorganizmów, które wykształciły oporność na te środki, co stanowi zagrożenie dla zdrowia publicznego i znacznie zwiększa koszty. Pod koniec lat 90. rozpoczęto działania na szczeblu UE zmierzające do rozwiązania problemu oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe. [Europejski plan działania „Jedno zdrowie”](#) na rzecz zwalczania oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe, przyjęty w 2017 r., zapewnia skuteczne leczenie zakażeń dzięki ograniczeniu występowania i rozprzestrzeniania się oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe oraz pobudzenie rozwoju i dostępności nowych skutecznych środków przeciwdrobnoustrojowych. 1 czerwca 2023 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie wysiłków UE na rzecz zwalczania oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe. Ponadto 13 czerwca 2023 r. Rada zatwierdziła [zalecenie](#) w sprawie zintensyfikowania działań UE na rzecz zwalczania oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe za pomocą podejścia „Jedno zdrowie”. W lutym 2023 r. Komisja opublikowała [rozporządzenie delegowane \(UE\) 2023/905](#) uzupełniające [rozporządzenie \(UE\) 2019/6](#) w odniesieniu do stosowania zakazu stosowania niektórych przeciwdrobnoustrojowych produktów leczniczych u zwierząt.

DODATKOWE WYZWANIA

UE stale dąży do realizacji inicjatyw mających na celu wspieranie badań i innowacji w sektorze farmaceutycznym. W programach ramowych zawsze wspierano badania naukowe związane ze zdrowiem. Obecny program ramowy finansowania badań i innowacji „[Horyzont Europa](#)”, będzie promował badania związane ze zdrowiem i reagował na bieżące wyzwania, uwzględniając takie zagadnienia jak zdrowie przez całe życie, czynniki środowiskowe i społeczne, choroby niezakaźne i rzadkie, choroby zakaźne, narzędzia, technologie i rozwiązania cyfrowe w dziedzinie zdrowia i opieki zdrowotnej oraz systemy opieki zdrowotnej.

Ważną rolę odgrywają również inne unijne programy finansowania, takie jak [Program UE dla zdrowia](#) na lata 2021–2027, który przyjęto w celu zwiększenia gotowości na kryzys, oraz [Europejski Fundusz Społeczny Plus](#) na lata 2021–2027, który wspiera dostęp do opieki zdrowotnej. Ponadto UE udzieliła znacznego wsparcia na opracowywanie innowacyjnych leków i pilnie potrzebnych terapii oraz przyspieszanie dostępu pacjentów do nowych metod leczenia dzięki inicjatywie w zakresie leków innowacyjnych i jej poprzedniczkom.

Według Światowej Organizacji Zdrowia dostęp do podstawowych leków stanowi część prawa do zdrowia. Jednak dostęp do leczenia jest coraz bardziej uzależniony od dostępu do leków o przystępnych cenach. Ustalenia wskazują na różnice w sprzedaży leków innowacyjnych między poszczególnymi państwami członkowskimi, co można przypisać różnicom gospodarczym i różnicom w infrastrukturze opieki zdrowotnej. Problem nasilił się ze względu na kryzys gospodarczy. Parlament, zaniepokojony tą trudną sytuacją, przygotował kilka sprawozdań z własnej inicjatywy w sprawie dostępu do leków. W 2017 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie możliwości zwiększenia dostępu do leków. Jak podkreślono w [strategii farmaceutycznej](#) z 2020 r., dostęp do leków po przystępnych cenach pozostaje priorytetem obecnej Komisji.

W ramach EMA [grupa zadaniowa ds. dostępności dozwolonych produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych](#) zapewnia strategiczne i strukturalne rozwiązania problemu zakłóceń w dostawach leków oraz ciągłość dostępności leków w UE, natomiast struktury i procesy utworzone przez EMA w celu zaradzenia niedoborom leków zgodnie z [rozporządzeniem \(UE\) 2022/123](#) w sprawie wzmocnionej



roli EMA koncentrują się przede wszystkim na działaniach związanych z sytuacjami kryzysowymi.

Biorąc pod uwagę rosnące obawy dotyczące niedoborów niektórych leków, które pogłębiły się w wyniku wydarzeń geopolitycznych, takich jak wojna w Ukrainie, kryzysy energetyczne i wysoka inflacja, należy również zwrócić uwagę na aspekt dostaw leków. W tym celu w 2019 r. EMA wydała [wytyczne](#) w sprawie wykrywania niedoboru produktów leczniczych i powiadamiania o nim.

W grudniu 2021 r. opublikowano [rozporządzenie \(UE\) 2021/2282](#) w sprawie oceny technologii medycznych i zmiany dyrektywy 2011/24/UE. Rozporządzenie to weszło w życie w styczniu 2022 r. i zacznie obowiązywać od stycznia 2025 r. Nowe rozporządzenie określi ramy wsparcia i procedury współpracy w zakresie oceny klinicznej technologii medycznych na szczeblu UE oraz wspólne metody tej oceny. Pomoże to m.in. przyspieszyć dostęp do nowych leków.

7 marca 2023 r. Rada przyjęła [wniosek Komisji](#), który ma przedłużyć okres przejściowy w celu dostosowania się do nowych przepisów rozporządzenia w sprawie wyrobów medycznych.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament konsekwentnie wspiera ustanowienie spójnej polityki w zakresie zdrowia publicznego oraz polityki dotyczącej produktów leczniczych, uwzględniającej zarówno interes zdrowia publicznego, jak i aspekty związane z przemysłem. Ostatnie akty prawne, przyjęte z bardzo aktywnym udziałem Parlamentu jako współustawodawcy, obejmują przepisy dotyczące badań klinicznych, wyrobów medycznych i wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro. Parlament opowiada się za wzmocnieniem bezpieczeństwa pacjentów podczas procesu legislacyjnego. W rezolucjach nieustawodawczych i debatach na temat aktualnych kwestii, takich jak wykorzystywanie sztucznej inteligencji w wyrobach medycznych, dostęp do leków lub oporność na środki przeciwdrobnoustrojowe, Parlament podkreśla, że przywiązuje wagę do bieżących wyzwań i nowych zagrożeń. Podczas wysłuchania komisarz S. Kyriakides w Parlamencie podkreślono również potrzebę podjęcia działań w związku z tymi wyzwaniami.

W czasie negocjacji nad [rozporządzeniem \(UE\) 2021/2282](#) w sprawie stosowania oceny technologii medycznych Parlament opowiadał się za wykorzystaniem jej do promowania innowacji o najlepszych perspektywach z punktu widzenia pacjentów i ogółu społeczeństwa, a także za tym, aby umożliwiała ona personelowi medycznemu, pacjentom i instytucjom medycznym ustalenie, czy nowa technologia medyczna stanowi postęp w stosunku do istniejących technologii medycznych pod względem ryzyka i korzyści.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności \(ENVI\)](#) i [Podkomisji Zdrowia Publicznego \(SANT\)](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.2.6. BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOSCI

Polityka UE w dziedzinie bezpieczeństwa żywności ma chronić zdrowie ludzi i interesy konsumentów oraz wspierać sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku. W ostatnich latach nastąpiła zmiana paradygmatu, w związku z czym rozszerzono cele bezpieczeństwa żywności, aby uwzględnić brak bezpieczeństwa żywnościowego spowodowany zmianą klimatu. Unia Europejska czuwa nad przestrzeganiem standardów w takich obszarach jak higiena produktów paszowych i żywnościowych, zdrowie zwierząt, zdrowie roślin, przenoszone przez żywność choroby odzwierzęce i zapobieganie zanieczyszczeniom żywności. UE reguluje również kwestię etykietowania produktów żywnościowych i pasz.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 43, 114, 168 ust. 4 oraz art. 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

KONTEKST OGÓLNY

W następstwie szeregu sytuacji kryzysowych związanych z żywnością przeznaczoną dla ludzi oraz z paszami (np. gąbczasta encefalopatia bydła (BSE) i zanieczyszczenia dioksynami) na początku XXI wieku przeprowadzono istotną reformę unijnej polityki bezpieczeństwa żywności. Doprowadziło to do opracowania podejścia „Od pola do stołu”, które ma zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa na wszystkich etapach procesu produkcji i dystrybucji wszelkich produktów żywnościowych wprowadzanych do obrotu na terytorium UE, bez względu na to, czy są wytwarzane w UE, czy importowane z państw spoza Unii. Ta część prawodawstwa stanowi złożony i zintegrowany system zasad regulujących cały łańcuch żywnościowy, od pasz i zdrowia zwierząt, przez ochronę roślin i produkcję żywności, po przetwarzanie, przechowywanie, transport, przywóz i wywóz oraz sprzedaż detaliczną. UE utrzymuje wysokie normy, jednak nadal zdarzają się incydenty związane z bezpieczeństwem żywności i pasz. Unia wraz z organami krajowymi i Europejskim Urzędem ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) ma solidny system wykrywania tych problemów i reagowania na nie. Przepisy te będą dalej rozwijane z zastosowaniem podejścia „Jedno zdrowie” w kontekście opracowanej przez Komisję strategii „[Od pola do stołu](#)”, którą przedstawiono w 2020 r. jako część Europejskiego Zielonego Ładu i która ma dostosować produkcję żywności do ochrony środowiska.

OSIĄGNIĘCIA

A. Prawodawstwo ogólne

W rozporządzeniu ramowym z 2002 r. ustanowiono [ogólne zasady i wymagania](#) unijnego prawa żywnościowego i paszowego oraz uwzględniono „zasady ostrożności” ([2.5.1](#)). W rozporządzeniu określono podejście dotyczące oceny ryzyka i ustanowiono przepisy ogólne w sprawie identyfikowalności żywności i produktów paszowych. Wprowadzono w nim [system wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach](#), który umożliwia państwom członkowskim i Komisji szybką wymianę informacji i koordynowanie odpowiedzi w związku z zagrożeniami dla zdrowia spowodowanymi przez żywność lub pasze. W rozporządzeniu ustanowiono także



EFSA, który ma określać wszystkie zagrożenia związane z łańcuchem żywnościowym i informować o nich. Po ocenie adekwatności i w reakcji na europejską inicjatywę obywatelską w sprawie glifosatu UE dokonała przeglądu ogólnego unijnego prawa żywnościowego, aby poprawić [przejrzystość ocen ryzyka EFSA](#) i niezależność podstawowych badań naukowych oraz by usprawnić współpracę z państwami członkowskimi w zakresie zapewniania ekspertów i danych. Komisja rozpoczęła też przegląd innych kluczowych aktów prawnych w takich dziedzinach jak [nowa żywność](#), organizmy zmodyfikowane genetycznie ([GMO](#)), [pestycydy](#), [materiały przeznaczone do kontaktu z żywnością](#) oraz [dodatki do żywności](#) w celu ich dostosowania do przeglądu ogólnego prawa żywnościowego UE i zwiększenia przejrzystości.

B. Higiena środków spożywczych

Unia stara się zapewnić higienę żywności od gospodarstw rolnych do konsumentów. W kwietniu 2004 r., w ramach podejścia „Od pola do stołu” przyjęto nowe ramy legislacyjne znane jako pakiet higieniczny ([rozporządzenie \(WE\) nr 852/2004](#)) dotyczące [higieny środków spożywczych](#), [ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego](#) oraz wprowadzające wspólnotowe ramy urzędowych [kontroli produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi](#). W ramach wspólnotowych określono również szczegółowe zasady dotyczące świeżego mięsa, mały, mleka i przetworów mlecznych. Pakiet nakłada odpowiedzialność za higienę środków spożywczych bezpośrednio na różne podmioty należące do łańcucha żywnościowego w drodze samoregulującego się systemu z wykorzystaniem analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli, monitorowanego za pośrednictwem kontroli urzędowych, które muszą przeprowadzać właściwe organy. Załączniki do ww. rozporządzenia [zaktualizowano](#) w marcu 2021 r. Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 zmieniano kilkakrotnie, aby egzekwować praktyki higieniczne, zapobiegać alergenom, ułatwić bezpieczną redystrybucję żywności i zwiększyć wiedzę personelu zakładów na temat bezpieczeństwa żywności.

W [rozporządzeniu \(WE\) nr 178/2002](#) w sprawie ogólnych zasad prawa żywnościowego UE dodano przepisy dotyczące identyfikowalności. Jeżeli dana żywność stanowi zagrożenie dla zdrowia, zakłady muszą niezwłocznie wycofać ją z rynku, poinformować użytkowników i powiadomić właściwy organ.

C. Skażenia żywności

Skażenia żywności mogą występować naturalnie lub wynikać z praktyk uprawy lub procesów produkcji. [Rozporządzenie \(UE\) 2023/915](#), które zastąpiło poprzednie rozporządzenie (WE) nr 1881/2006, weszło w życie w maju 2023 r. Jego głównym elementem jest ustanowienie najwyższych dopuszczalnych poziomów różnych zanieczyszczeń obecnych w żywności. Aby chronić zdrowie publiczne, określono najwyższe dopuszczalne poziomy substancji skażających w żywności pochodzenia zwierzęcego i roślinnego, np. azotanów, metali ciężkich i dioksyn. Podlegają one okresowym przeglądom. Pozostałości w środkach spożywczych mogą pochodzić także od zwierząt służących do produkcji żywności leczonych weterynaryjnymi produktami leczniczymi lub narażonych na pestycydy lub produkty biobójcze. Najwyższe dopuszczalne poziomy pozostałości są ustanawiane i aktualizowane okresowo. Do obrotu w UE nie można wprowadzać żadnych środków spożywczych zawierających niedopuszczalne poziomy zanieczyszczeń.



Ponadto istnieją przepisy dotyczące materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, takich jak materiały do transportu czy przetwarzania żywności, a także materiały opakowaniowe oraz wyposażenie kuchenne lub zastawa stołowa. W [rozporządzeniu ramowym, zmienionym w 2019 r.](#), ustanowiono ogólne wymogi dotyczące wszystkich istotnych materiałów i wyrobów w celu dopilnowania, by materiały nie przenosiły swoich składników na żywność w ilościach szkodliwych dla zdrowia. Istnieje możliwość przyjęcia konkretnych środków UE zawierających bardziej szczegółowe przepisy dla 17 materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, wymienionych w załączniku I do tego rozporządzenia. W [rozporządzeniu Komisji \(WE\) nr 2023/2006](#) określono dobre praktyki produkcyjne w odniesieniu do materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością. Przykładowo w odniesieniu do plastiku wprowadzono ograniczenia stosowania bisfenolu A, używanego w butelkach z tworzyw sztucznych do karmienia niemowląt. W 2011 r. UE skonsolidowała przepisy dotyczące tworzyw sztucznych stosowanych w materiałach przeznaczonych do kontaktu z żywnością w jednym dokumencie ([rozporządzenie \(UE\) nr 10/2011](#)). We wrześniu 2022 r. Komisja przyjęła [nowe przepisy dotyczące bezpieczeństwa materiałów i wyrobów z tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu](#) przeznaczonych do kontaktu z żywnością.

D. Etykietowanie żywności

Ramy prawne dotyczące etykietowania żywności zostały opracowane w celu zagwarantowania konsumentom dostępu do jasnych, zrozumiałych i wiarygodnych informacji na temat zawartości i składu produktów, aby chronić ich zdrowie i interesy. Na opakowaniu należy zamieścić na przykład wyraźne informacje na temat takich alergenów jak soja, gluten czy laktoza. Głównym usprawnieniem nowego rozporządzenia w sprawie [przekazywania konsumentom informacji na temat żywności](#), mającego zastosowanie od grudnia 2016 r., jest wymóg, aby producenci zgłaszali obecność alergenów w żywności nieopakowanej, np. w restauracjach i stołówkach. Producenci muszą również wskazać pochodzenie nieprzetworzonego mięsa (w przypadku niektórych rodzajów mięsa innego niż wołowina, które musi już być oznakowane pod kątem pochodzenia) oraz obecność imitacji żywności, np. produktów roślinnych zastępujących ser lub mięso. Szczegółowe przepisy w sprawie wskazania [miejsca pochodzenia](#) wymagają (z pewnymi wyjątkami) wskazania miejsca chowu i miejsca uboju zwierząt wykorzystywanych do produkcji paczkowanego, świeżego, schłodzonego i zamrożonego mięsa ze świń, owiec, kóz i drobiu.

Etykietowanie, prezentacja lub reklama żywności nie mogą wprowadzać konsumentów w błąd. Istnieją jasne przepisy dotyczące dozwolonych oświadczeń żywieniowych lub zdrowotnych (np. „niskołuszczowy” lub „o wysokiej zawartości błonnika pokarmowego” lub oświadczeń o związkach między żywnością a zdrowiem). Określono je w [rozporządzeniu \(WE\) nr 1924/2006](#). Takie oświadczenia muszą być poparte dowodami naukowymi i można je znaleźć w unijnym publicznym rejestrze oświadczeń zdrowotnych.

W rozporządzeniu z 2013 r. w sprawie [żywności przeznaczonej dla określonych grup, zmienionym w 2021 r. i w marcu 2023 r.](#), zniesiono pojęcie szerokiej kategorii „środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego”. Zastąpiono je przepisami dotyczącymi określonych wrażliwych grup konsumentów, np. niemowląt i małych dzieci, osób cierpiących na specjalne schorzenia i stosujących diety o obniżonej wartości energetycznej w celu kontroli masy ciała.



E. Substancje dodawane do żywności

Dodatki do żywności, enzymy spożywcze lub środki aromatyzujące – zwane także „środkami ulepszającymi żywność” – to substancje dodawane celowo do środków spożywczych w celu spełnienia określonych funkcji technologicznych, na przykład barwniki, substancje słodzące i konserwanty. Istnieją przepisy dotyczące procedury wydawania zezwoleń, warunków stosowania tych substancji i umieszczania informacji o nich na etykietach. Zgodnie z przepisami UE należy uzyskać zezwolenie na dodatki do żywności, zanim zaczniesz je stosować w produktach spożywczych. Po zatwierdzeniu substancje te są wpisywane do unijnego rejestru dopuszczonych dodatków do żywności, zgodnie z [rozporządzeniem \(WE\) nr 1333/2008](#) dotyczącym dodatków do żywności, w którym określono również warunki ich stosowania. W rozporządzeniu tym ustanowiono również szczegółowy wykaz dodatków do żywności dopuszczonych w Unii, którego pełną wersję zawiera [rozporządzenie \(UE\) nr 1129/2011](#). To samo odnosi się do takich suplementów diety jak witaminy i składniki mineralne, które mogą być dodawane do żywności w celu jej wzbogacenia lub podkreślenia szczególnego charakteru odżywczego, pod warunkiem że znajdują się w specjalnych wykazach dopuszczonych substancji i ich dopuszczonych źródeł.

F. Zdrowie zwierząt i roślin

Unijne regulacje obejmują przepisy ogólne dotyczące nadzoru, powiadamiania i leczenia chorób zakaźnych oraz ich nosicieli w celu zapewnienia bezpieczeństwa łańcucha żywnościowego. [Pierwotne legislacyjne ramy organizowania kontroli urzędowych](#) ustanowiono, aby sprawdzać zgodność z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt. W maju 2013 r. Komisja przedstawiła pakiet legislacyjny z wnioskami dotyczącymi zdrowia zwierząt i roślin, roślinnego materiału rozmnożeniowego oraz kontroli urzędowych. Pakiet zapewnił podejście do ochrony zdrowia zwierząt bazujące w większym stopniu na ryzyku, co ma służyć zwiększeniu skuteczności kontroli urzędowych w celu unikania na ile to możliwe kryzysów żywnościowych i przypadków nadużyć. Nowe prawo UE o zdrowiu zwierząt (rozporządzenie w sprawie [przenośnych chorób zwierząt](#)), przyjęte w marcu 2016 r. i obowiązujące od kwietnia 2021 r., koncentruje się na zapobieganiu chorobom zwierząt i ich likwidacji przez wyjaśnienie obowiązków oraz zapewnienie wczesnego wykrywania i zwalczania. [Rozporządzenie \(UE\) 2016/429](#) konsoliduje w ujednoliconym prawodawstwie liczne przepisy prawne dotyczące zdrowia zwierząt. Określono w nim wytyczne dotyczące zapobiegania chorobom, które mogą być przenoszone między zwierzętami lub ze zwierząt na ludzi, i zarządzania nimi.

Nowy system ochrony zdrowia roślin (rozporządzenie w sprawie [środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin – prawo o zdrowiu roślin](#)) ma chronić uprawy, owoce, warzywa i lasy przed zawleczeniem lub rozprzestrzenieniem się agrofagów roślin lub chorób. Ma również usprawnić kontrole przywozu roślin z państw spoza UE i ujednolicić paszporty roślin, a jednocześnie rozszerzyć zakres wymagających paszportów roślin do sadzenia. Zaczął on obowiązywać w przeważającej części od grudnia 2019 r. wraz z [nowym rozporządzeniem w sprawie kontroli urzędowych](#), które obejmuje także zdrowie roślin i produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego.

G. Prawodawstwo dotyczące pasz zwierzęcych i etykietowania pasz

Podmioty działające na rynku pasz muszą dopilnować, by wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji pozostające pod ich kontrolą były zgodne



z unijnymi przepisami w sprawie [higieny pasz](#), oraz muszą zagwarantować pełną identyfikowalność. Obejmuje to przywóz pasz z państw trzecich oraz ich wywóz do tych państw. Podczas żywienia zwierząt przeznaczonych do produkcji żywności rolnicy muszą utrzymywać ryzyko biologiczne, chemiczne i fizyczne zanieczyszczenia paszy, zwierząt i produktów zwierzęcych na jak najniższym poziomie. Specjalna dyrektywa ustanawia maksymalne limity [niepożądanych substancji w paszach zwierzęcych](#), w tym metali ciężkich, oraz zabrania rozcieńczania zanieczyszczonych materiałów paszowych. Przepisy w sprawie [etykietowania i wprowadzania na rynek pasz](#) ustanowiono w celu zagwarantowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa pasz, a zatem wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego oraz w celu dostarczenia odpowiednich informacji użytkownikom i konsumentom. Zaktualizowano przepisy dotyczące [weterynaryjnych produktów leczniczych](#) i [paszy leczniczej](#) za pośrednictwem rozporządzeń [\(UE\) 2019/6](#) i [\(UE\) 2019/4](#).

H. Nowa żywność

Zanim nowa żywność, tj. niestosowana na szeroką skalę w UE przed majem 1997 r. (np. alternatywne białka, suplementy diety itp.), zostanie wprowadzona do obrotu w UE, musi przejść kontrolę oceniającą bezpieczeństwo. Od 2018 r. zastosowanie ma [nowe rozporządzenie](#) zapewniające łatwiejszy dostęp do innowacyjnej żywności, z zachowaniem wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywności. Wprowadzono w nim uproszczoną, scentralizowaną, ogólnounijną internetową procedurę wydawania zezwoleń dla nowej żywności i tradycyjnej żywności z państw trzecich (uznawanej za nową żywność w UE). Zanim Komisja wyda zezwolenie, EFSA przeprowadza scentralizowaną, naukową ocenę bezpieczeństwa określającą warunki stosowania, oznaczenie jako żywność oraz wymogi etykietowania. Cała dozwolona nowa żywność jest umieszczana w wykazie pozytywnym. Do czasu wejścia w życie szczegółowych przepisów dotyczących żywności pochodzącej od sklonowanych zwierząt żywność ta objęta jest zakresem niniejszego rozporządzenia, a zatem powinna być odpowiednio oznakowana.

I. Organizmy zmodyfikowane genetycznie (GMO)

GMO to „organizm inny niż organizm człowieka, w którym materiał genetyczny został zmieniony w sposób nie zachodzący w warunkach naturalnych wskutek krzyżowania i/lub naturalnej rekombinacji”^[1]. Dzięki współczesnej biotechnologii można na przykład modyfikować rośliny, aby zwiększyć ich odporność na choroby lub zwiększyć plony. Zgodnie z zasadą ostrożności UE ustanowiła rygorystyczne ramy prawne uprawy i komercjalizacji GMO stosowanych w żywności lub paszach ([rozporządzenie \(WE\) nr 1829/2003](#), [rozporządzenie \(WE\) nr 1830/2003](#), [rozporządzenie \(WE\) nr 65/2004](#), [rozporządzenie \(WE\) nr 641/2004](#)). Przed wprowadzeniem GMO do obrotu EFSA, wraz z podmiotami naukowymi państw członkowskich, przeprowadza naukową ocenę ryzyka w celu wykluczenia wszelkich zagrożeń dla zdrowia ludzi lub zwierząt i środowiska. Po otrzymaniu opinii od EFSA Komisja (która może się do niej nie zastosować) przygotowuje projekt decyzji w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zezwolenia, poddawanej głosowaniu większością kwalifikowaną w Komitecie Ekspertów złożonym z przedstawicieli państw członkowskich. W przypadku braku opinii, tj. braku większości kwalifikowanej za udzieleniem zezwolenia lub przeciwko niemu, ostateczną decyzję podejmuje Komisja. Wszelka dopuszczona

[1] [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE](#) z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie, Dz.U. L 106 z 17.4.2001, s. 1.



żywność lub pasza złożona z GMO lub zawierająca GMO musi być identyfikowalna i wyraźnie oznakowana jako taka, aby konsumenci mogli dokonywać świadomych wyborów. Na swoim terytorium państwa członkowskie mogą [ograniczyć uprawę roślin zawierających GMO lub jej zakazać](#), nawet jeżeli jest to dozwolone na szczeblu UE.

5 lipca 2023 r. Komisja opublikowała [wniosek](#) dotyczący uregulowania roślin powstałych za pomocą szczególnych metod genomowych do celów żywnościowych i paszowych. Impulsem był proces rozpoczęty w 2018 r., kiedy to Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że organizmy opracowane za pomocą tych technik powinny być regulowane jako GMO zgodnie z [dyrektywą 2001/18/WE](#), obowiązującą dyrektywą UE w sprawie GMO.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W następstwie skandalu z koniną i innych przypadków oszustw w branży spożywczej Parlament zaapelował o obowiązkowe wskazywanie miejsca pochodzenia produktów, w szczególności mięsa wykorzystywanego jako składnik żywności przetworzonej. Parlament i Rada osiągnęły porozumienie w sprawie nowych przepisów dotyczących zaostrzenia urzędowych kontroli żywności, aby poprawić jej identyfikowalność i zwalczać oszustwa. Podczas negocjacji Parlamentowi udało się wzmocnić egzekwowanie w odniesieniu do nieuczciwych lub wprowadzających w błąd praktyk. Parlament zachowuje także szczególną czujność w odniesieniu do zagrożeń dla zdrowia konsumentów związanych z klonowanymi zwierzętami i nanomateriałami lub GMO. Często poddaje kontroli projekty wniosków o wydanie lub odnowienie zezwolenia dla nowych roślin genetycznie zmodyfikowanych, takich jak kukurydza czy nasiona soi, oraz regularnie wyraża sprzeciw wobec takich wniosków.

W związku z obawami dotyczącymi zagrożeń związanych ze stosowaniem substancji chwastobójczej o nazwie glifosat w rolnictwie w 2018 r. Parlament powołał komisję specjalną, aby zbadać unijną procedurę wydawania zezwoleń na dopuszczenie pestycydów do obrotu. W trakcie przeglądu przepisów ogólnych prawa żywnościowego mającego na celu zapewnienie większej przejrzystości w całym łańcuchu żywnościowym Parlament zabiegał o publikację badań bezpieczeństwa, zanim dany produkt zostanie dopuszczony do obrotu.

Wśród innych zaleceń zawartych w rezolucji [z października 2021 r.](#) w sprawie strategii „Od pola do stołu” Parlament przypomniał o roli europejskiego prawodawstwa żywnościowego w ustalaniu światowych norm bezpieczeństwa żywności.

W 2022 r. Parlament zlecił [badanie](#) pt. „Independence and transparency policies of the European Food Safety Authority (EFSA)” [Niezależność i polityka przejrzystości Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA)].

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności \(ENVI\)](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.3. POLITYKA SPOŁECZNA I POLITYKA ZATRUDNIENIA



2.3.1. ZATRUDNIENIE I POLITYKA SPOŁECZNA: ZASADY OGÓLNE

Na przestrzeni lat integracja europejska przyniosła istotne zmiany społeczne. Ważna zmiana miała miejsce w 2017 r., kiedy Parlament, Rada i Komisja ogłosiły Europejski filar praw socjalnych i potwierdziły swoje zaangażowanie na rzecz zapewnienia lepszych warunków życia i pracy w całej UE. W powiązanim z filarem planie działania z 2021 r. określono konkretne inicjatywy mające urzeczywistnić to zobowiązanie.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz art. 9, 10, 19, 45–48, 145–161 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Artykuł 3 TUE stanowi, że Unia ma obowiązek dążyć do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego. Wspieranie zatrudnienia, lepsze warunki życia i pracy, odpowiednia ochrona socjalna, dialog pomiędzy kadrą kierowniczą a pracownikami, rozwój zasobów kadrowych w celu zapewnienia trwałego i wysokiego poziomu zatrudnienia oraz zwalczanie wykluczenia to wspólne cele Unii Europejskiej i państw członkowskich w dziedzinie polityki społecznej i polityki zatrudnienia, wymienione w art. 151 TFUE.

OSIĄGNIĘCIA

A. Od traktatu rzymskiego do traktatu z Maastricht

Aby zapewnić pracownikom i ich rodzinom możliwość pełnego korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i poszukiwania zatrudnienia na wspólnym rynku, w traktacie rzymskim (Traktat ustanawiający EWG, 1957 r.) przewidziano koordynację systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich. Wprowadzono zasadę takiego samego wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę, którą to zasadę Trybunał Sprawiedliwości uznał za mającą bezpośrednie zastosowanie, oraz przewidziano utworzenie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) ([2.3.2](#)).

W Jednolitym akcie europejskim (1986 r.) wprowadzono nowe obszary polityki wymagające głosowania większością kwalifikowaną, w tym bezpieczeństwo i higienę pracy, dialog społeczny między organizacjami pracodawców a związkami zawodowymi oraz spójność gospodarczą i spójność społeczną.

Uzgodniono, że należy zwrócić większą uwagę na czynniki społeczne związane z utworzeniem rynku wewnętrznego. Po długich debatach na szczycie w Strasburgu w grudniu 1989 r. szefowie państw lub rządów 11 państw członkowskich – z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa – przyjęli Wspólnotową kartę socjalnych praw podstawowych pracowników (kartę socjalną).

B. Od traktatu z Amsterdamu do traktatu z Lizbony

Niedogodność w postaci dwóch podstaw prawnych, spowodowaną decyzją Zjednoczonego Królestwa, usunięto ostatecznie wraz z podpisaniem traktatu z Amsterdamu (1997 r.), w którym wszystkie państwa członkowskie, w tym



Zjednoczone Królestwo, uzgodniły włączenie Porozumienia w sprawie polityki społecznej do dokumentu, który później stanie się TFUE (art. 151-161 TFUE). W art. 153 procedura współdecyzji zastąpiła procedurę współpracy i objęła przepisy dotyczące EFS (2.3.2), swobodnego przepływu pracowników i zabezpieczenia społecznego dla pracowników migrujących we Wspólnocie (2.3.4). Nowy art. 19 umożliwił Radzie „podejmowanie stosownych działań w celu zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Na tej podstawie niedługo później przyjęto dwie dyrektywy: dyrektywę 2000/43/WE w sprawie równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz dyrektywę 2000/78/WE ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

Na mocy traktatu z Amsterdamu do wykazu celów UE dodano wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz nałożono na Wspólnotę obowiązek wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich w tej dziedzinie, włączając opracowywanie „skoordynowanej strategii”, tj. europejskiej strategii zatrudnienia (ESZ) (art. 145-150 TFUE), w oparciu o otwartą metodę koordynacji (2.3.3).

W 2000 r. podczas szczytu w Nicei przyjęto także Kartę praw podstawowych UE. Powołano **Komitet ds. Zatrudnienia** działający w ramach europejskiej strategii zatrudnienia oraz Komitet Ochrony Socjalnej, których zadaniem jest wspieranie współpracy państw członkowskich z Komisją (art. 160 TFUE) w dziedzinie zatrudnienia i polityki ochrony socjalnej, ale wszelkie wnioski dotyczące rozszerzenia procedury współdecyzji zostały odrzucone.

W wyniku śródkresowego przeglądu strategii lizbońskiej w 2005 r. wytyczne dotyczące zatrudnienia, przyjęte jako element europejskiej strategii zatrudnienia, włączono do zintegrowanych wytycznych dotyczących wzrostu i zatrudnienia.

W 2007 r. utworzono Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji jako wsparcie dla pracowników, którzy utracili zatrudnienie w wyniku zmieniających się tendencji w gospodarce światowej (2.3.2).

Podpisany w 2007 r. Traktat z Lizbony umożliwił dalsze postępy w konsolidacji społecznego wymiaru integracji europejskiej. W TUE podkreślono teraz cele społeczne UE, w tym cel dotyczący pełnego zatrudnienia i solidarności między pokoleniami (art. 3). W art. 6 uznano Kartę praw podstawowych za akt wiążący na równi z traktatami. W samej karcie uznano tzw. prawa solidarności, które obejmują prawo pracowników do informacji i konsultacji oraz prawo do rokowań zbiorowych, prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy oraz prawo do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. W TFUE wprowadzono horyzontalną klauzulę społeczną, zgodnie z którą UE musi realizować wyżej wymienione cele społeczne, gdy określa i wdraża politykę i działania w innych dziedzinach (art. 9).

C. Rozwój sytuacji od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony

W strategii „Europa 2020”, przyjętej w 2010 r. w związku z kryzysem finansowym i gospodarczym, uznano wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia zapewniającej spójność społeczną i terytorialną – za jeden z obszarów priorytetowych. W strategii tej określono także pięć celów nadrzędnych, w tym przełomowy cel o charakterze społecznym (zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o co najmniej 20 milionów do 2020 r.), oraz odnowione zobowiązanie na rzecz zatrudnienia (75 % zatrudnienia



w grupie wiekowej od 20 do 64 lat). Aby wspierać osiągnięcie tych celów, opracowano siedem inicjatyw przewodnich, w tym program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, który skupia się na odnowieniu polityki „flexicurity”, oraz Europejską platformę współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (2.3.9). Postępy w realizacji tych inicjatyw monitorowano w rocznym cyklu zarządzania gospodarczego w UE, zwanym europejskim semestrem. W odpowiedzi na rosnący poziom ubóstwa w 2014 r. ustanowiono Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Ze środków tego funduszu dostarczana jest pomoc żywnościowa i podstawowa pomoc materialna oraz prowadzone są działania na rzecz włączenia społecznego.

26 kwietnia 2017 r. Komisja przedstawiła komunikat powołujący Europejski filar praw społecznych, w którym określono 20 kluczowych zasad i praw wspierających konwergencję z myślą o poprawie warunków życia i pracy. Podzielono je na trzy kategorie: (i) równe szanse i dostęp do rynku pracy, (ii) sprawiedliwe warunki pracy oraz (iii) ochrona socjalna i włączenie społeczne. Na Szczycie Społecznym w Göteborgu w listopadzie 2017 r. Parlament, Rada i Komisja podkreśliły swoje wspólne zaangażowanie w tej dziedzinie, wspólnie proklamując Europejski filar praw socjalnych. Europejskiemu filarowi praw socjalnych towarzyszy „tablica wskaźników społecznych” służąca monitorowaniu postępów (2.3.9).

W 2019 r. powołano Europejski Urząd ds. Pracy z siedzibą w Bratysławie. Jego głównym zadaniem jest pomaganie państwom członkowskim i Komisji w zapewnieniu, że unijne przepisy dotyczące mobilności pracowników i koordynacji zabezpieczenia społecznego są egzekwowane w sposób sprawiedliwy, prosty i skuteczny.

W tym samym roku przyjęto kilka ważnych aktów prawnych. Dyrektywa (UE) 2019/1158 w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów ma na celu poprawę dostępu do urlopu ze względów rodzinnych i elastycznej organizacji pracy, co w większym stopniu zwiększa równość mężczyzn i kobiet na rynku pracy. Celem dyrektywy (UE) 2019/1152 w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy jest zapewnienie pracownikom dodatkowego zestawu praw podstawowych, takich jak prawo do bardziej szczegółowych informacji na temat istotnych aspektów ich pracy, ustalenie limitu długości okresów próbnych, zwiększenie możliwości poszukiwania dodatkowego zatrudnienia przez zakazanie klauzul wyłączności, wcześniejsze powiadomienie o godzinach odniesienia oraz zapewnienie bezpłatnego obowiązkowego szkolenia. Zalecenie Rady w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej ma na celu zlikwidowanie luk w formalnym dostępie do ochrony socjalnej.

Po wybuchu pandemii COVID-19 przyjęto serię środków, takich jak inicjatywy inwestycyjne w odpowiedzi na koronawirusa (CRII i CRII+) oraz instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), aby zaradzić skutkom kryzysu w zakresie zatrudnienia i konsekwencji społecznych. Ponadto uruchomiono działania polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE) i zwiększono płatności zaliczkowe z wykorzystaniem środków z programu wsparcia na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU), aby wspierać państwa członkowskie i regiony w zapewnianiu pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych osobom uciekającym z Ukrainy w następstwie rosyjskiej inwazji na ten kraj.



3 marca 2021 r. Komisja opublikowała [Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych](#), w którym zobowiązała się podjąć konkretne inicjatywy w trakcie obecnej kadencji (do końca 2024 r.). Zaproponowano również główne cele na 2030 r., a mianowicie zwiększenie odsetka osób zatrudnionych w wieku od 20 do 64 lat do co najmniej 78 %, zwiększenie odsetka osób dorosłych, które każdego roku uczestniczą w szkoleniach, do co najmniej 60 % oraz zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o co najmniej 15 milionów. Na Szczycie Społecznym w Porto, który odbył się 7 i 8 maja 2021 r., przywódcy potwierdzili zaangażowanie w realizację tych głównych celów. Wiązało się to z przyjęciem [zobowiązania społecznego z Porto](#) przez poszczególne instytucje i organizacje, w tym Parlament, oraz [deklaracji z Porto](#) przez szefów państw i rządów UE. Odnośne cele krajowe przedstawiono w czerwcu 2022 r. Realizację tych celów ułatwi zmieniona tablica wyników społecznych, finansowanie za pośrednictwem wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, instrument NextGenerationEU, (w szczególności [Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#)), oraz monitorowanie w ramach europejskiego semestru ułatwią realizację tych celów.

W tym samym roku przyjęto zalecenie Rady w sprawie ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci, której celem jest zapobieganie wykluczeniu społecznemu i zwalczanie go przez zagwarantowanie dzieciom w potrzebie dostępu do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, kształcenia, opieki zdrowotnej, żywienia i mieszkalnictwa. W ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) na lata 2021–2027 wszystkie państwa członkowskie muszą przeznaczyć odpowiednią kwotę na zwalczanie ubóstwa dzieci, natomiast państwa członkowskie, w których odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym jest wyższy niż średnia UE, muszą przeznaczyć na ten cel 5 % środków z EFS+.

Jako narzędzie walki z ubóstwem [dyrektywa \(UE\) 2022/2041](#) w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w UE określa wymogi dla zagwarantowania, że minimalne wynagrodzenia, które przewiduje prawo krajowe lub które ustalono w drodze negocjacji zbiorowych, są wystarczające, oraz rozszerzono rzeczywisty dostęp pracowników do ochrony, jaką daje minimalne wynagrodzenie. To państwa członkowskie ustalają wysokość minimalnego wynagrodzenia; muszą one jednak zagwarantować, że takie wynagrodzenie zapewni pracownikom godne życie.

[Zalecenie Rady w sprawie dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie](#) ma na celu zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz osiągnięcie wysokiego poziomu zatrudnienia przez propagowanie odpowiedniego wsparcia dochodu dzięki określeniu dochodu minimalnego oraz skutecznego dostępu do usług wspierających i podstawowych dla osób niedysponujących wystarczającymi zasobami, a także propagowanie integracji na rynku pracy osób do niej zdolnych.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Chociaż przez długi czas Parlament odgrywał rolę czysto konsultacyjną i nadzorczą, to zawsze aktywnie uczestniczył w rozwoju działań UE w dziedzinie zatrudnienia i polityki społecznej. Od pierwszych etapów integracji europejskiej Parlament wielokrotnie wzywał do prowadzenia aktywniejszej polityki społecznej, odzwierciedlającej rosnące znaczenie Unii na scenie gospodarczej, oraz wspierał różne wnioski Komisji w tym zakresie. Dzięki znacznemu zaangażowaniu Parlamentu w przygotowywanie Traktatu



z Amsterdamu do aktu tego włączono Porozumienie w sprawie polityki społecznej i dodano rozdział dotyczący zatrudnienia.

W czasie opracowywania strategii lizbońskiej Parlament podkreślał, że zatrudnienie i polityka społeczna powinny mieć swoje miejsce w procesie kształtowania strategii wzrostu, i zaznaczał, że wysoki poziom ochrony socjalnej powinien być centralnym elementem strategii lizbońskiej. Uznał również, że w strategii lizbońskiej nie określono dostatecznie wiążących celów w sferze społecznej, i wezwał państwa członkowskie, by ściśle monitorowały wpływ reform wdrażanych jako część strategii „Europa 2020” na zatrudnienie oraz skutki społeczne tych reform. Podczas debat dotyczących kryzysu finansowego w latach 2007–2008 Parlament apelował o zaangażowanie się UE na rzecz utrzymania europejskich modeli społecznych i silnej Europy socjalnej.

Parlament wielokrotnie nalegał na skuteczniejsze włączenie celów związanych z zatrudnieniem i celów społecznych do europejskiego semestru, mianowicie przez nadanie wskaźnikom społecznym wiążącego charakteru i rozszerzenie ich zasięgu na ubóstwo dzieci oraz godną pracę.

Parlament krytycznie postrzega środki takie jak programy dostosowania gospodarczego przyjmowane bez jego udziału. W marcu 2014 r. stwierdził, że politycznym procesem opracowywania i realizacji programów dostosowawczych dla krajów doświadczających poważnych trudności finansowych powinny kierować wyłącznie instytucje prawdziwie demokratyczne.

Parlament potwierdza również swoje zaangażowanie w wartości społeczne, gdy podejmuje decyzje o wykorzystaniu środków finansowych z budżetu UE. Dzięki Parlamentowi w okresie programowania 2014–2020 na EFS ([2.3.2](#)) przypadało 23,1% łącznych środków UE na finansowanie spójności, a 20% środków przydzielonych z EFS każdemu państwu członkowskiemu należało wydać na zwalczanie wyłączenia społecznego. Podobnie Parlament wprowadził przepisy odnoszące się do EFS+ na lata 2021–2027, które dotyczą wyodrębnienia większych środków finansowych na pomoc żywnościową i materialną, odpowiedniego finansowania budowy zdolności partnerów społecznych oraz zabezpieczeń gwarantujących pełne poszanowanie praw podstawowych w projektach finansowanych z funduszy UE.

Parlament odegrał kluczową rolę w tworzeniu europejskiej gwarancji dla dzieci. W 2015 r. wezwał do zagwarantowania każdemu dziecku w Europie zagrożonemu ubóstwem lub wykluczeniem społecznym dostępu do bezpłatnej opieki zdrowotnej, kształcenia, wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, godnych warunków mieszkaniowych i odpowiedniego odżywiania. W 2017 r. Parlament zwrócił się do Komisji, aby wdrożyła działanie przygotowawcze dotyczące ustanowienia ewentualnego systemu gwarancji dla dzieci, co utoruje drogę omawianemu instrumentowi.

W rezolucji z 2016 r. w sprawie europejskiego semestru Parlament wezwał Komisję i państwa członkowskie, aby podjęły działania na rzecz pozytywnej konwergencji społecznej w UE. Wezwał także Komisję, by zdefiniowała i wyraziła liczbowo pojęcie sprawiedliwości społecznej. W rezolucji w sprawie zatrudnienia i priorytetów społecznych europejskiego semestru w 2023 r. Parlament wezwał Komisję, aby opracowała architekturę zarządzania gospodarczego opartą na solidarności, integracji, sprawiedliwości społecznej i konwergencji, równości płci, wysokiej jakości usługach publicznych, w tym wysokiej jakości systemie edukacji publicznej dla wszystkich, wysokiej jakości zatrudnieniu i zrównoważonym rozwoju.



W rezolucji w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych Parlament podkreślił – w pełni popierając inicjatywę Komisji w tej dziedzinie – że należy egzekwować podstawowy zbiór praw dla wszystkich, oraz wezwał partnerów społecznych i Komisję do współpracy w celu przedłożenia wniosku dotyczącego dyrektywy ramowej w sprawie godnych warunków pracy.

4 lipca 2017 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie warunków pracy i niepewnych form zatrudnienia, uznając rosnącą popularność niestandardowych i nietypowych form zatrudnienia. Kwestię tę ponownie podkreślił w rezolucji z 22 października 2020 r., w której stwierdza, że pracownicy zatrudnieni w ramach niestandardowych form zatrudnienia najbardziej odczuli skutki kryzysu związanego z COVID-19, gdyż często nie obejmowały ich środki zatwierdzone przez państwa członkowskie.

W 2020 r. Parlament określił swoje priorytety dotyczące silnej Europy socjalnej na rzecz sprawiedliwej transformacji, w tym wezwanie do zapisania w traktatach Europejskiego filaru praw społecznych i protokołu dotyczącego postępu społecznego, a także wezwanie do państw członkowskich i Komisji, aby przyjęły ambitny „program Porto 2030” zawierający wiążące cele społeczne.

W 2021 r., w obliczu trwającej pandemii COVID-19, Parlament wezwał do przyjęcia unijnych przepisów gwarantujących pracownikom prawo do bycia offline poza godzinami pracy. W kontekście rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie Parlament [wyraził](#) zaniepokojenie poważnymi skutkami społecznymi i poważnym wpływem kryzysu na zatrudnienie, zwłaszcza w przypadku młodych ludzi. Poparł także przejście ku zrównoważonemu, sprzyjającemu włączeniu i odpornemu modelowi wzrostu, który wspiera pozytywną konwergencję społeczną oraz wzmacnia zrównoważony rozwój i odporność gospodarki i społeczeństw UE;

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych](#).

Monika Makay
10/2023



2.3.2. EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY PLUS

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) powstał na mocy traktatu rzymskiego w celu poprawy mobilności pracowników oraz możliwości zatrudnienia. Zadania i zasady funkcjonowania funduszu były następnie modyfikowane, aby odzwierciedlić rozwój sytuacji w dziedzinie gospodarki i zatrudnienia w państwach członkowskich oraz zmiany priorytetów politycznych określanych na szczeblu Unii.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 46 lit. d), art. 149, art. 153 ust. 2 lit. a), art. 164, art. 175 ust. 3 i art. 349 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

CELE

Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) ma pomóc państwom członkowskim przezwyciężyć kryzys spowodowany pandemią COVID-19, osiągnąć wysoki poziom zatrudnienia i zapewnić sprawiedliwą ochronę socjalną oraz stworzyć wykwalifikowaną i odporną siłę roboczą przygotowaną do przejścia na zieloną i cyfrową gospodarkę. EFS+ jest głównym instrumentem UE służącym inwestowaniu w ludzi.

OSIĄGNIĘCIA

A. Poprzednie okresy programowania

EFS był pierwszym funduszem strukturalnym. W okresie początkowym (do 1970 r.) państwom członkowskim zwracano z funduszu połowę kosztów kształcenia zawodowego i dodatków z tytułu przesiedlenia dla pracowników dotkniętych restrukturyzacją gospodarczą. Łącznie w wymienionym okresie pomocą objęto ponad dwa miliony osób. W 1971 r. decyzją Rady znacznie podwyższono zasoby funduszu, a w 1983 r. kolejna zmiana na mocy [decyzji Rady 83/516/EWG](#) ukierunkowała działania funduszu na zwalczanie bezrobocia młodzieży oraz wspieranie regionów najbardziej potrzebujących pomocy. [Jednolity Akt Europejski \(1986 r.\)](#), poprzez włączenie do [Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską](#) celu polegającego na dążeniu do spójności gospodarczej i społecznej we Wspólnocie, przygotował grunt pod kompleksową reformę, której celem było przede wszystkim wprowadzenie skoordynowanego podejścia do programowania i funkcjonowania funduszy strukturalnych. [Traktat z Maastricht](#) rozszerzył zakres wsparcia udzielanego przez EFS o „dostosowanie się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych”. W następnym okresie programowania (1994-1999) środki finansowe przeznaczone na spójność gospodarczą i społeczną zostały podwojone.

W [Agendzie 2000](#) uproszczono ogólne ramy funduszy strukturalnych na okres programowania 2000-2006. EFS, którego budżet wynosił 60 mld EUR, powierzono dwojakie zadanie – wkład we wspieranie polityki spójności oraz we wdrażanie [europejskiej strategii zatrudnienia \(2.3.3\)](#). Z funduszu współfinansowano również inicjatywę wspólnotową EQUAL, której głównym celem było wspieranie innowacyjnych projektów ponadnarodowych służących zwalczaniu dyskryminacji i niekorzystnych uwarunkowań na rynku pracy.



W okresie programowania 2007-2013 pozostały jedynie trzy fundusze strukturalne: EFS, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności. Razem te trzy fundusze miały przyczynić się do osiągnięcia celów konwergencji (81,5% zasobów przeznaczonych na ten cel), konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia (16% zasobów) oraz współpracy terytorialnej (2,5% zasobów).

Środki z funduszy strukturalnych są rozdzielane pomiędzy państwa członkowskie według wzoru, w którym uwzględnia się liczbę ludności i gęstość zaludnienia, dobrobyt regionalny oraz poziomy bezrobocia i wykształcenia. Negocjacje w tej sprawie między państwami członkowskimi odbywają się równoległe z negocjacjami w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF) na dany okres. Jedną z głównych cech funduszy strukturalnych jest zasada dodatkowości, zgodnie z którą państwa członkowskie nie mogą wykorzystywać środków z funduszy strukturalnych, aby zastąpić krajowe wydatki na działania, które i tak by zaplanowały.

B. Okres programowania 2014-2020

1. Pięć funduszy strukturalnych podlegających wspólnym przepisom

Pięć europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014-2020, tj. EFRR, EFS, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki, regulują wspólne przepisy ustanowione w [rozporządzeniu \(UE\) nr 1303/2013](#) z 17 grudnia 2013 r. Ponadto w przepisach właściwych dla poszczególnych funduszy określono obszary interwencji i inne szczegółowe kwestie. Zadania EFS, zakres udzielanego wsparcia, przepisy szczegółowe i rodzaje wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem, ustalono w [rozporządzeniu \(UE\) nr 1304/2013](#) z 17 grudnia 2013 r.

Z budżetu EFS w wysokości 74 mld EUR współfinansowano krajowe lub regionalne programy operacyjne – zaproponowane przez państwa członkowskie i zatwierdzone decyzją Komisji – które trwały przez cały siedmioletni okres WRF na lata 2014-2020.

EFS skupiał się na następujących czterech celach tematycznych:

- promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników;
- wspieranie włączenia społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i dyskryminacji;
- inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe z myślą o zdobywaniu umiejętności i uczeniu się przez całe życie;
- wzmacnianie zdolności instytucjonalnych organów publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej.

Rolę EFS w okresie 2014-2020 wzmocniono przez wprowadzenie prawnie wiążącego minimalnego przydziału odpowiadającego 23,1% ogólnej kwoty przeznaczonej na finansowanie spójności. Każdego roku fundusz pomagał około 10 mln osób znaleźć pracę lub podnieść kwalifikacje, aby umożliwić im znalezienie pracy w przyszłości.

2. Europejski Fundusz Społeczny i Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

Rozporządzenie w sprawie EFS obejmuje Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, której łączny budżet na lata 2014-2020 wynosił 8,8 mld EUR. Jest ona finansowana z trzech źródeł: krajowych przydziałów z EFS, specjalnego budżetu UE oraz części krajowych środków przeznaczonych na współfinansowanie EFS. Inicjatywa



wspiera młodych ludzi niekształcących się, niepracujących ani nieszkolących się (NEET) w regionach, gdzie stopa bezrobocia młodzieży przekracza 25%.

3. COVID-19 i inwazja na Ukrainę

W kwietniu 2020 r. Komisja przedłożyła dwa pakiety środków: inicjatywę inwestycyjną w odpowiedzi na koronawirusa oraz inicjatywę inwestycyjną „plus” w odpowiedzi na koronawirusa w celu uruchomienia funduszy strukturalnych UE w reakcji na kryzys. Parlament i Rada szybko przyjęły oba wnioski. Nie przewidziano żadnych nowych zasobów finansowych UE, ale dopuszcza się elastyczność korzystania z posiadanych, niewydanych środków i przekierowania ich tam, gdzie są najbardziej potrzebne. W latach 2020–2021 istniała możliwość zwiększenia współfinansowania do 100%. Kolejnym krokiem Komisji było przyjęcie w maju 2020 r. wniosku w sprawie REACT-EU (Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy), który zapewnia 50,6 mld EUR na dodatkowe inwestycje za pośrednictwem EFRR, EFS i Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD), przy czym przydział dla EFS wynosi 19,45 mld EUR. Państwa członkowskie mają czas do końca 2023 r., aby wydać te środki. EFS odegrał główną rolę w natychmiastowej reakcji na kryzys związany z COVID-19 – jego środki posłużyły do wspierania usług społecznych, utrzymania zatrudnienia w sektorach dotkniętych pandemią, w tym za pomocą mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, do ochrony słabszych grup społecznych i finansowania wynagrodzeń pracowników służby zdrowia, sprzętu informatycznego i środków ochrony indywidualnej.

Pakiety [działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie](#) (CARE, 6 kwietnia 2022 r.) i [CARE Plus](#) (12 kwietnia 2022 r.) zmieniające wspólne zasady i rozporządzenie w sprawie FEAD, zapewniły dodatkową elastyczność w polityce spójności na lata 2014-2020 z uwagi na pilną potrzebę sprostania wyzwaniom migracyjnym wynikającym z rosyjskiej inwazji wojskowej.

C. Okres programowania 2021-2027

1. Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021-2027

29 maja 2018 r. Komisja [przyjęła wniosek](#) dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021-2027. Wniosek w sprawie tego rozporządzenia zmieniono nowym wnioskiem Komisji z 14 stycznia 2020 r. w celu uwzględnienia Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), a [dodatkowe zmiany](#) zaproponowano 28 maja 2020 r. w następstwie pandemii COVID-19. Parlament przyjął rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów w drugim czytaniu 23 czerwca 2021 r. Ostateczny akt prawny podpisano 24 czerwca ([rozporządzenie \(UE\) 2021/1060](#)).

W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów określono przepisy finansowe dotyczące ośmiu funduszy objętych zarządzaniem dzielonym, tj. EFS+, EFRR, Funduszu Spójności, FST, Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury (EFMRA), Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz. Ustalono również wspólne przepisy mające zastosowanie do pięciu pierwszych z wymienionych funduszy, w tym EFS+. Rozporządzenie to nie ma jednak zastosowania do komponentu EFS+ dotyczącego zatrudnienia i innowacji społecznych, ponieważ jest on objęty zarządzaniem bezpośrednim i pośrednim.



2. EFS+

2 maja 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący WRF na lata 2021-2027. Wniosek obejmował odnowiony EFS+ dysponujący budżetem w wysokości 101 mld EUR. EFS+ miał połączyć EFS, Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, FEAD, program UE na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) oraz unijny program działań w dziedzinie zdrowia. W kontekście kryzysu związanego z COVID-19 Komisja zapowiedziała, że w następnych WRF zostanie wprowadzony odrębny program działań w dziedzinie zdrowia: Program UE dla zdrowia. 28 maja 2020 r. Komisja opublikowała zmieniony projekt rozporządzenia w sprawie EFS+, stanowiący element zmienionych WRF na lata 2021-2027 i pakietu na rzecz odbudowy, nie uwzględniła w nim jednak programu dla zdrowia. Parlament uzgodnił stanowisko w pierwszym czytaniu 4 kwietnia 2019 r., a 8 czerwca 2021 r. w drugim czytaniu przyjął stanowisko. Ostateczny akt prawny podpisano 24 czerwca ([rozporządzenie \(UE\) 2021/1057](#)). Całkowity budżet EFS+ wynosi prawie 99,3 mld EUR.

Cele szczegółowe EFS+ obejmują:

- wspieranie obszarów polityki dotyczących zatrudnienia i mobilności pracowników, edukacji i włączenia społecznego, w szczególności poprzez pomoc w eliminowaniu ubóstwa, a tym samym przyczynianie się do wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych;
- wspieranie transformacji cyfrowej i ekologicznej, tworzenie miejsc pracy dzięki umiejętnościom na rzecz inteligentnej specjalizacji oraz doskonalenie systemów kształcenia i szkolenia;
- wspieranie środków tymczasowych w wyjątkowych lub nadzwyczajnych okolicznościach (np. finansowanie programów zmniejszonego wymiaru czasu pracy bez konieczności łączenia ich z aktywnymi instrumentami lub zapewnianie dostępu do opieki zdrowotnej, w tym osobom, które nie są bezpośrednio zagrożone pod względem społeczno-ekonomicznym).

Przepisy EFS+ przewidują co następuje:

- wszystkie państwa członkowskie muszą podjąć w programach wydatków problem bezrobocia młodzieży; w państwach członkowskich, w których liczba młodzieży NEET przekracza średnią UE, 12,5% środków z funduszu zostanie przeznaczony na zwalczanie bezrobocia młodzieży;
- co najmniej 25% budżetu należy wydać na promowanie włączenia społecznego, w tym integrację obywateli państw trzecich;
- co najmniej 3% budżetu należy wydać na pomoc żywnościową i podstawową pomoc materialną dla osób najbardziej potrzebujących;
- wszystkie państwa członkowskie muszą przeznaczyć odpowiednią kwotę środków z EFS+ na wdrażanie gwarancji dla dzieci za pomocą ukierunkowanych działań służących zwalczaniu ubóstwa dzieci; państwa członkowskie, w których poziom ubóstwa dzieci przekracza średnią UE, muszą przeznaczyć co najmniej 5% środków z EFS+ na rozwiązanie tego problemu;
- należy przeznaczyć odpowiednie środki finansowe na budowę potencjału partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego w państwach



członkowskich, a jeżeli jest to wymagane w zaleceniach dla poszczególnych krajów, należy przydzielić co najmniej 0,25% środków z funduszu;

- artykuł dotyczący poszanowania praw podstawowych, aby podkreślić, że wszystkie operacje powinny być wybierane i realizowane zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej.

Aby skorzystać z finansowania ze środków polityki spójności, każde państwo członkowskie musi przygotować umowę o partnerstwie. Jest to dokument strategiczny dotyczący programowania inwestycji, w którym organy krajowe określają, jak planują wykorzystać EFRR, EFS+, Fundusz Spójności, FST i EFMRA. Zawiera on orientacyjny roczny podział środków finansowych dla każdego programu.

3. Uzupełniające EFS+ instrumenty przeznaczone na integrację na rynku pracy

Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) został utworzony w WRF na lata 2007-2013 jako instrument polityki konkurencyjności, a nie spójności, aby wspierać pracowników zwolnionych z pracy w wyniku poważnych zmian strukturalnych w handlu światowym spowodowanych globalizacją. O ile EFS+ wspiera programy, które mają przyczynić się do osiągnięcia długofalowych celów strukturalnych polegających na utrzymaniu zatrudnienia pracowników lub na ich reintegracji na rynku pracy, EFG reaguje – przez ograniczony czas – na konkretne sytuacje kryzysowe, takie jak masowe zwolnienia wskutek globalizacji.

Ze względu na kryzys gospodarczy i finansowy rozporządzenie w sprawie EFG ([rozporządzenie \(WE\) nr 1927/2006](#)) zostało tymczasowo zmienione pod koniec 2011 r., aby – przy zagwarantowaniu poziomu współfinansowania rzędu 50-65% – rozwiązać problem zwolnień z pracy wywołanych kryzysem. Zmianę tę utrzymano w rozporządzeniu w sprawie EFG na lata 2014-2020 ([rozporządzenie \(UE\) nr 1309/2013](#)) i – oprócz zwolnień spowodowanych globalizacją – EFG objął zwolnienia wynikające ze światowego kryzysu finansowego i gospodarczego. W latach 2014-2020 zakres rozporządzenia rozszerzono też na nowe kategorie beneficjentów, takie jak osoby samozatrudnione, pracownicy tymczasowi i pracownicy zatrudnieni na czas określony. W związku z ewentualnością twardego brexitu rozporządzenie w sprawie EFG zmieniono w 2019 r., aby pomóc pracownikom i samozatrudnionym w UE-27, którzy straciliby pracę, gdyby Zjednoczone Królestwo wystąpiło z Unii bez umowy ([rozporządzenie \(UE\) 2019/1796](#)).

30 maja 2018 r. Komisja zaproponowała nowy [zmieniony EFG na okres po 2020 r.](#) o maksymalnej rocznej kwocie 200 mln EUR poza pułapami WRF na lata 2021-2027. We wniosku rozszerzono zakres stosowania na pracowników, którzy stracili pracę w wyniku restrukturyzacji spowodowanej przejściem na gospodarkę niskoemisyjną, automatyzacją lub cyfryzacją, oraz obniżono próg uruchomienia EFG z 500 do 250 zwolnień. 27 maja 2020 r. Komisja zaproponowała w ramach planu odbudowy dla Europy zwiększenie maksymalnej rocznej kwoty. Parlament i Rada uzgodniły tekst w drugim czytaniu, a ostateczny akt prawny podpisano 28 kwietnia ([rozporządzenie \(UE\) 2021/691](#)). W okresie 2021-2027 EFG dysponuje rocznym budżetem w wysokości 210 mln EUR.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Na przestrzeni lat wpływ Parlamentu na EFS umacniał się. Zgodnie z traktatem z Maastricht Parlament musiał wyrazić zgodę na ogólne przepisy regulujące fundusze.



Od wejścia w życie [traktatu lizbońskiego](#) przepisy ogólne przyjmuje się w zwykłej procedurze ustawodawczej. Parlament postrzega EFS jako najważniejsze narzędzie UE służące zwalczaniu bezrobocia. Z tego względu był zawsze zwolennikiem skutecznego działania funduszu i postulował uproszczenie prawodawstwa i procedur, aby poprawić efektywność i jakość pomocy z EFS.

Z biegiem lat Parlament poszerzył zakres EFS o działania służące zwalczaniu różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn, dyskryminacji i wykluczenia społecznego, ułatwiając słabszym grupom dostęp do zatrudnienia. Parlament poparł wniosek Komisji dotyczący wkładu EFS w zwalczanie kryzysu gospodarczego, a w [rezolucji z 7 października 2010 r.](#) zaapelował o wzmocnienie EFS jako głównej siły napędowej realizacji celów strategii „Europa 2020”.

Dzięki Parlamentowi w okresie programowania 2014-2020 na EFS przypadało 23,1% łącznych środków UE na finansowanie spójności, a 20% środków przydzielonych z EFS każdemu państwu członkowskiemu należało wydać na włączenie społeczne.

W następstwie napływu uchodźców, który rozpoczął się w 2014 r., Parlament zauważył w [rezolucji z 5 lipca 2016 r.](#), że integracja zawodowa jest pierwszym krokiem w kierunku włączenia społecznego, oraz podkreślił, że z EFS można finansować środki ułatwiające integrację uchodźców na rynkach pracy UE. Komisja wzięła te względy pod uwagę we wniosku w sprawie EFS+ na lata 2021-2027 i dodała do priorytetów funduszu konkretne odniesienia do migrantów i ich integracji na rynku pracy.

Ponadto poprawki Parlamentu dotyczące EFS+ na lata 2021-2027 obejmują wyodrębnienie większych środków finansowych na pomoc żywnościową i materialną, odpowiednie finansowanie budowy zdolności partnerów społecznych oraz zabezpieczenia gwarantujące pełne poszanowanie praw podstawowych w projektach finansowanych z funduszy UE.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych](#).

Monika Makay
10/2023



2.3.3. POLITYKA ZATRUDNIENIA

Europejska strategia zatrudnienia z 1997 r. określiła wspólne cele polityki zatrudnienia i przyczyniła się do „miękkiej koordynacji” między państwami członkowskimi. Stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy było jednym z głównych celów strategii „Europa 2020”. Z nową dekadą Komisja zaproponowała nowe i ambitniejsze cele w zakresie polityki zatrudnienia. Chociaż za politykę zatrudnienia w głównej mierze odpowiedzialne są rządy krajowe, w pewnych obszarach właściwe jest prawo UE.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz art. 8–10, 145–150, 156–159 i 162–164 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Zgodnie z art. 3 TUE Unia ma obowiązek dążyć do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego. Klauzula horyzontalna zawarta w art. 9 TFUE stanowi, że przy określaniu i realizacji strategii politycznych i działań UE należy uwzględnić cel wspierania wysokiego poziomu zatrudnienia. Zgodnie z art. 145 TFUE państwa członkowskie i Unia mają za zadanie pracować nad przygotowaniem skoordynowanej strategii w zakresie zatrudnienia, w szczególności w odniesieniu do wspierania wykwalifikowanej, przeszkolonej i zdolnej do dostosowania się siły roboczej oraz rynków pracy reagujących na zmiany gospodarcze.

OSIĄGNIĘCIA

A. Od początkowych etapów (lata 1950–1990) do celów po roku 2020

Od lat 50. w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali pracownicy korzystali z pomocy przeznaczonej na zmianę kwalifikacji. Pomoc przyznawano pracownikom sektora węglowego i stalowego, których miejsca pracy były zagrożone z powodu restrukturyzacji przemysłu. Europejski Fundusz Społeczny (EFS) ([2.3.2 Europejski Fundusz Społeczny](#)) utworzony w 1957 r. był najważniejszym narzędziem w zwalczaniu bezrobocia.

W latach 80. i na początku lat 90. programy działania w dziedzinie zatrudnienia były skierowane do konkretnych grup docelowych; stworzono także szereg systemów monitorowania i dokumentowania.

W kontekście wysokiego wskaźnika bezrobocia w większości państw UE, w białej księdze w sprawie wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia (z 1993 r.) podjęto debatę na temat europejskiej strategii gospodarczej i strategii zatrudnienia dzięki umieszczeniu po raz pierwszy kwestii zatrudnienia na czołowym miejscu programu politycznego UE.

W traktacie z Amsterdamu (1997) w nowym rozdziale poświęconym zatrudnieniu zapewniono podstawę dla utworzenia europejskiej strategii zatrudnienia oraz stałego Komitetu Zatrudnienia o charakterze doradczym, mającego wspierać koordynację polityk państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia i rynku pracy. Kompetencje



w zakresie polityki zatrudnienia pozostały jednak w głównej mierze w gestii państw członkowskich. Włączenie do Traktatu protokołu w sprawie polityki społecznej zwiększyło zaangażowanie partnerów społecznych (2.3.7 Dialog społeczny).

Na nadzwyczajnym szczycie poświęconym zatrudnieniu, który odbył się w Luksemburgu w listopadzie 1997 r., uruchomiono europejską strategię zatrudnienia wraz z otwartą metodą koordynacji — tzw. proces luksemburski, który jest rocznym cyklem koordynacji i monitorowania krajowej polityki zatrudnienia w oparciu o zobowiązanie państw członkowskich do ustanowienia zestawu wspólnych celów. W europejskiej strategii zatrudnienia wysoki poziom zatrudnienia zyskał taką samą rangę jak makroekonomiczne cele wzrostu i stabilności.

W 2000 r. Rada Europejska uzgodniła w Lizbonie nowy strategiczny cel, jakim jest uczynienie z UE najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki opartej na wiedzy na świecie. Obejmuje on pełne zatrudnienie stanowiące najważniejszy cel polityki zatrudnienia i polityki społecznej. Uzgodniła również konkretne cele do osiągnięcia do 2010 r. (strategia lizbońska).

Po kryzysie finansowym w latach 2007–2008, w 2010 r. przyjęto strategię „Europa 2020” oraz wprowadzono semestr europejski jako mechanizm koordynacji polityki finansowej i gospodarczej. W tej dziesięcioletniej strategii na rzecz zatrudnienia oraz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu po raz pierwszy określono szereg głównych celów, takich jak zwiększenie do 2020 r. uczestnictwa w rynku pracy osób w wieku 20–64 lat do 75 %. Wszystkie główne cele musiały zostać przełożone przez państwa członkowskie na cele krajowe.

W 2017 r. Komisja przedstawiła europejski filar praw socjalnych, w którym określono 20 kluczowych zasad i praw wspierających konwergencję z myślą o poprawie warunków życia i pracy. Towarzyszy mu „tablica wskaźników społecznych” służąca monitorowaniu postępów. Na Szczycie Społecznym w Göteborgu w listopadzie 2017 r. Parlament, Rada i Komisja podkreśliły swoje wspólne zaangażowanie w tej dziedzinie, wspólnie proklamując Europejski filar praw socjalnych.

W planie działania na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych z 2021 r. określono trzy nowe główne cele UE, które mają zostać osiągnięte do końca dekady, w tym:

- zatrudnienie: do 2030 r. co najmniej 78 % ludności w wieku od 20 do 64 lat powinno mieć zatrudnienie;
- umiejętności: co najmniej 60 % dorosłych powinno co roku uczestniczyć w szkoleniach.

B. Intensyfikacja koordynacji i monitorowania

Roczny cykl monitorowania strategii politycznych w dziedzinie zatrudnienia w ramach europejskiego semestru obejmuje następujące elementy:

- wytyczne dotyczące zatrudnienia opracowane przez Komisję i przyjęte przez Radę po konsultacji z Parlamentem;
- wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu opublikowane przez Komisję i przyjęte przez Radę;
- krajowe programy reform;



- sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów i zalecenia dla poszczególnych krajów opracowane przez Komisję i w przypadku tych drugich – przyjmowane przez Radę.

Cztery wytyczne dotyczące zatrudnienia (art. 148 TFUE) przedstawiają strategiczne cele krajowej polityki zatrudnienia i zawierają priorytety polityczne w dziedzinie zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego. Wytyczne dotyczące zatrudnienia wchodzi w skład ośmiu zintegrowanych wytycznych, które obejmują również cztery ogólne wytyczne polityki gospodarczej (art. 121 TFUE).

W ostatnich latach wytyczne dotyczące zatrudnienia zostały dostosowane do zasad Europejskiego filaru praw socjalnych (2.3.1 Polityka społeczna i polityka zatrudnienia: zasady ogólne) i uwzględniono w nich elementy związane ze skutkami kryzysu wywołanego COVID-19, zieloną i cyfrową transformacją oraz celami zrównoważonego rozwoju ONZ i rosyjską inwazją na Ukrainę.

Jako kluczowe narzędzie monitorowania wykorzystywane w europejskim semestrze Komisja zaproponowała zmienioną tablicę wskaźników społecznych (załączoną do Planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych). Składa się ona z 17 głównych wskaźników zatwierdzonych przez Radę, które służą do oceny wyników państw członkowskich w zakresie zatrudnienia i sytuacji społecznej w trzech szerokich wymiarach: (i) równe szanse, (ii) sprawiedliwe warunki pracy oraz (iii) ochrona socjalna i włączenie społeczne.

C. Wiążące akty prawne – prawo UE

W oparciu o przepisy TFUE dotyczące dziedzin zatrudnienia i spraw społecznych, a także swobody przemieszczania się, przyjęto szereg dyrektyw, rozporządzeń i decyzji, aby zapewnić minimalne standardy w państwach członkowskich UE w następujących obszarach:

- bezpieczeństwo i zdrowie w miejscu pracy: ogólne i szczególne prawa i obowiązki, sprzęt roboczy, szczególne zagrożenia, np. substancje niebezpieczne, czynniki rakotwórcze (2.3.5 Bezpieczeństwo i zdrowie w miejscu pracy);
- równe szanse dla kobiet i mężczyzn: równe traktowanie w pracy, ciąża, urlop macierzyński, urlop wychowawczy (2.3.9 Walka z ubóstwem, wykluczeniem społecznym i dyskryminacją);
- ochrona przed dyskryminacją ze względu na płeć, rasę, religię, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną (2.3.9 Walka z ubóstwem, wykluczeniem społecznym i dyskryminacją);
- warunki pracy: minimalne wynagrodzenie, zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, umowy o pracę na czas określony, godziny pracy, zatrudnienie ludzi młodych, informowanie pracowników i przeprowadzanie z nimi konsultacji (2.3.6 Prawo pracowników do otrzymywania informacji, wyrażania opinii w drodze konsultacji oraz do uczestnictwa; 2.3.7 Dialog społeczny);
- usługi wsparcia: wzmocniona współpraca między publicznymi służbami zatrudnienia.
- swobodny przepływ pracowników: równe traktowanie, dostęp do świadczeń społecznych (2.1.5 Swobodny przepływ pracowników);



- delegowanie pracowników: czas trwania, wynagrodzenie, odnośne sektory ([2.1.13 Delegowanie pracowników](#)).

D. Koordynacja za pomocą zaleceń i innych inicjatyw politycznych

Oprócz „twardego prawa” wymienionego powyżej, dalsze środki przyczyniają się do zwiększenia koordynacji między państwami członkowskimi UE za pośrednictwem „miękkiego prawa”, w tym niewiążące zalecenia Rady i inne inicjatywy polityczne Komisji.

- Europejska gwarancja dla młodzieży ma na celu dopilnowanie, by wszyscy ludzie w wieku do 30 lat otrzymali dobrą ofertę pracy oraz mieli możliwość dalszej nauki i odbycia stażu lub praktyk w ciągu czterech miesięcy od utraty pracy lub ukończenia nauki.
- Zalecenie Rady dotyczące integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy koncentruje się na rejestracji, indywidualnych szczegółowych ocenach i umowach w sprawie integracji na rynku pracy, które mają być oferowane zarejestrowanym osobom długotrwale bezrobotnym.
- Europejski program na rzecz umiejętności obejmuje 12 działań skoncentrowanych na umiejętnościach w miejscu pracy, aby zagwarantować, że prawo do szkolenia i uczenia się przez całe życie zostanie zrealizowane w całej Europie. Rok obejmujący okres od 9 maja 2023 r. do 8 maja 2024 r. został ogłoszony Europejskim Rokiem Umiejętności w celu rozwiązania problemu niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej w UE i promowania sposobu myślenia o zmianie i podnoszeniu kwalifikacji, aby pomóc ludziom w rozwijaniu odpowiednich umiejętności na potrzeby wysokiej jakości miejsc pracy.
- W zaleceniu Komisji w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 przedstawiono strategiczne podejście do stopniowego przejścia od środków nadzwyczajnych wprowadzonych w celu utrzymania miejsc pracy w czasie pandemii do nowych środków niezbędnych do ożywienia gospodarczego sprzyjającego tworzeniu miejsc pracy.
- Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027 obejmują podstawowe wyzwania i cele strategiczne w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kluczowe działania i instrumenty UE, by je realizować.
- Europejska strategia w dziedzinie opieki ma na celu zapewnienie wysokiej jakości, przystępnych cenowo i dostępnych usług opiekuńczych w całej UE oraz poprawę sytuacji zarówno osób korzystających z opieki, jak i osób opiekujących się nimi, zarówno zawodowo, jak i nieformalnie.

E. Wspieranie instrumentów finansowania UE

Szereg unijnych programów finansowania zapewnia wsparcie w dziedzinie zatrudnienia.

- Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) ([2.3.2 Europejski Fundusz Społeczny](#)) jest głównym instrumentem UE służącym inwestowaniu w ludzi i skupia szereg funduszy i programów, w szczególności EFS, Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym oraz program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych.



- Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dla Zwalnianych Pracowników wspiera osoby, które utraciły pracę ze względu na zmiany strukturalne w strukturze światowego handlu, cyfryzację, automatyzację i przejście na gospodarkę niskoemisyjną.
- Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, główny element [NextGenerationEU](#), jest tymczasowym instrumentem wspierania reform i inwestycji podejmowanych przez państwa członkowskie w okresie od lutego 2020 r. do 31 grudnia 2026 r. Celem jest sprostanie gospodarczym i społecznym skutkom pandemii COVID-19 oraz uczynienie europejskich gospodarek i społeczeństw bardziej zrównoważonymi, odpornymi i lepiej przygotowanymi na wyzwania i możliwości związane z transformacją ekologiczną i cyfrową.
- REACT-EU (Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy) stanowi uzupełnienie programów funduszy strukturalnych na lata 2014–2020 i ma charakter dodatkowy w stosunku do środków przeznaczonych na spójność w latach 2021–2027. Wsparcie to stanowi kontynuację i rozszerzenie działań w zakresie reagowania kryzysowego i środków naprawczych realizowanych za pośrednictwem inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa oraz inicjatywy inwestycyjnej „plus” w odpowiedzi na koronawirusa.
- SURE (wsparcie w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej) zapewniło państwom członkowskim pomoc finansową podczas kryzysu związanego z COVID-19, umożliwiając stosowanie rozwiązań w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu lub podobnych środków w celu ochrony miejsc pracy i pracowników.
- Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji ma na celu zmniejszenie kosztów społecznych i gospodarczych wynikających z przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu poprzez pomoc ludziom w dostosowaniu się do zmieniającego się rynku pracy. Jest pierwszym filarem mechanizmu sprawiedliwej transformacji, który jest częścią Europejskiego Zielonego Ładu.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament odgrywa w tej dziedzinie coraz większą rolę. Od wejścia w życie traktatu z Amsterdamu Rada musi się konsultować z Parlamentem w sprawie wytycznych dotyczących zatrudnienia przed ich przyjęciem.

Parlament udzielił silnego poparcia strategii „Europa 2020”. Liczne inicjatywy na rzecz zwalczania bezrobocia wśród młodzieży wynikają z wniosków Parlamentu, który proponuje konkretne praktyczne działania, a mianowicie unijną gwarancję dla młodzieży oraz minimalne standardy staży. W rezolucji z 17 lipca 2014 r. w sprawie zatrudnienia młodzieży Parlament wezwał do opracowania ram prawnych UE wprowadzających minimalne standardy wdrożenia gwarancji dla młodzieży, obejmujących jakość staży, przeznaczonych również dla młodych ludzi w wieku od 25 do 30 lat. W rezolucji w sprawie następnego długoterminowego budżetu UE przyjętej w 2018 r. Parlament wezwał do znacznego zwiększenia finansowania wdrażania Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. 8 października 2020 r. Parlament przyjął rezolucję, w której wyraził zaniepokojenie dobrowolnym charakterem gwarancji dla młodzieży (obecnie zalecenie Rady) i wezwał Komisję do zaproponowania wiążącego instrumentu. Parlament potępił również bezpłatne staże i wezwał Komisję do dokonania przeglądu istniejących instrumentów europejskich, takich jak ramy



jakości staży i europejskie ramy jakości i skuteczności programów przygotowania zawodowego. Parlament położył nacisk na uwzględnienie w ofertach składanych młodym ludziom kryteriów jakości, w tym zasady sprawiedliwego wynagrodzenia dla stażystów i praktykantów, dostępu do ochrony socjalnej, trwałego zatrudnienia i praw socjalnych.

W rezolucji z 29 października 2015 r. Parlament poparł ponadto podejście przyjęte w zaleceniu w sprawie długoterminowego bezrobocia. Intensywne prace Parlamentu nad rozwojem umiejętności znalazły odzwierciedlenie w europejskim programie na rzecz umiejętności. Parlament [podkreślił](#) znaczenie uczenia się przez całe życie oraz kształcenia i szkolenia zawodowego, w tym podnoszenia i zmiany kwalifikacji. Wielokrotnie apelował do Komisji i państw członkowskich o ustanowienie europejskiego obszaru kształcenia i szkolenia zawodowego. [Uznał](#) również potrzebę wysokiej jakości staży i wezwał Komisję do zaktualizowania i wzmocnienia powiązanego zalecenia Rady z 2014 r. i przekształcenia go w silniejszy instrument ustawodawczy.

W rezolucji z 13 marca 2019 r. w sprawie europejskiego semestru Parlament Europejski podkreślił, że cele społeczne i zobowiązania UE są równie ważne jak jej cele gospodarcze. W następstwie wybuchu epidemii COVID-19 Parlament starał się złagodzić negatywne skutki kryzysu, zwłaszcza na rynku pracy. W rezolucji w sprawie wytycznych UE dotyczących zatrudnienia, przyjętej 10 lipca 2020 r., posłowie do PE zaapelowali o radykalne środki w celu złagodzenia wstrząsu wywołanego pandemią, w szczególności o zmianę przyszłych wytycznych w świetle obecnej sytuacji oraz podkreślili konieczność rozwiązania problemu bezrobocia wśród młodzieży poprzez ulepszoną gwarancję dla młodzieży. W kontekście kryzysu energetycznego i związanego z kosztami życia Parlament [wezwał](#) państwa członkowskie i Komisję do priorytetowego traktowania walki z bezrobociem oraz do wzmocnienia instrumentu SURE, aby wspierać mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, dochody pracowników oraz tych pracowników, którzy zostaliby tymczasowo zwolnieni z powodu wzrostu cen energii. Wezwał także do łagodzenia skutków wstrząsów asymetrycznych.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych](#).

Monika Makay
10/2023



2.3.4. ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE W INNYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII

Koordinacja zabezpieczenia społecznego ułatwia swobodny przepływ osób w UE. Zasadniczą reformę prawodawstwa w tej dziedzinie przeprowadzono w 2010 r. i uzupełniono o kolejne akty prawne zwiększające ochronę praw pracowników mobilnych. W 2016 r. Komisja włączyła do pakietu dotyczącego mobilności pracowników wnioski ustawodawcze mające na celu dalszą reformę systemu oraz dostosowanie go do współczesnych realiów gospodarczych i społecznych w UE.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 48 i 352 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#).

CELE

Podstawową zasadą zawartą w traktacie rzymskim jest usunięcie przeszkód utrudniających swobodny przepływ osób pomiędzy państwami członkowskimi ([2.1.5](#)). W tym celu środki w zakresie zabezpieczenia społecznego muszą gwarantować, że obywatele UE pracujący i mający miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim niż państwo ich pochodzenia nie tracą części czy całości praw do zabezpieczenia społecznego.

OSIĄGNIĘCIA

W 1958 r. Rada przyjęła dwa rozporządzenia w sprawie zabezpieczenia społecznego dla pracowników migrujących, które zostały następnie zastąpione [rozporządzeniem \(EWG\) nr 1408/71](#). W ramach umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) zakres zastosowania tych przepisów obejmuje też obywateli Islandii, Liechtensteinu i Norwegii, natomiast obywatele Szwajcarii są objęci porozumieniem UE–Szwajcaria. Po brexicie nadal chronione są prawa osób objętych umową o wystąpieniu zawartą między UE a Zjednoczonym Królestwem. W przypadku osób nieobjętych tą umową koordynację zabezpieczenia społecznego między UE a Zjednoczonym Królestwem reguluje odpowiedni protokół do umowy o handlu i współpracy.

W 2004 r. uchylono rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 [rozporządzeniem \(WE\) nr 883/2004](#) (rozporządzenie w sprawie koordynacji), jednak to pierwsze wciąż ma skutki prawne dla niektórych aktów i umów wspólnotowych, których UE jest nadal stroną. W 2010 r. przeprowadzono gruntowną reformę systemu obejmującą przyjęcie „modernizującego pakietu koordynującego” – [rozporządzenie \(WE\) nr 988/2009](#) i [rozporządzenie wykonawcze \(WE\) nr 987/2009](#).

A. Cztery główne zasady

Każde państwo członkowskie może samodzielnie określać swój system zabezpieczenia społecznego, co oznacza, że krajowe systemy zabezpieczenia społecznego nie zostaną zastąpione wspólnym systemem europejskim. Ogólnie zabezpieczenie społeczne jest zapewniane przez państwo zatrudnienia, a w przypadku osób niepracujących – państwo zamieszkania. Jeżeli sprawa dotyczy co najmniej dwóch państw, w rozporządzeniu w sprawie koordynacji określono, które z nich



zapewnia ochronę ubezpieczeniową obywatela UE. Podstawą rozporządzenia są cztery główne zasady:

1. Równe traktowanie (art. 4, 5)

Pracownicy i osoby prowadzące działalność na własny rachunek z innych państw członkowskich mają takie same prawa i obowiązki jak obywatele państwa przyjmującego. Prawo do równego traktowania stosuje się bezwarunkowo do każdego pracownika lub osoby prowadzącej działalność na własny rachunek, pochodzących z innego państwa członkowskiego i mieszkających przez pewien czas w państwie przyjmującym.

2. Sumowanie (art. 6)

Zasada ta gwarantuje, że wcześniejsze okresy ubezpieczenia, pracy lub pobytu w innych krajach są uwzględniane przy obliczaniu wysokości świadczeń. Jeżeli na przykład ustawodawstwo krajowe wymaga, aby pracownik był ubezpieczony lub zatrudniony przez określony okres przed uzyskaniem niektórych świadczeń, zasada sumowania oznacza, że właściwe państwo członkowskie musi uwzględnić okresy ubezpieczenia i zatrudnienia przepracowane w innym państwie członkowskim.

3. Zasada jednego prawa właściwego (art. 10, art. 11 ust. 1)

Zasada ta zapobiega sytuacji, w której możliwe byłoby uzyskanie nienależnych korzyści wynikających z prawa do swobodnego przemieszczania się. Każdy beneficjent podlega ustawodawstwu tylko jednego kraju i tylko tam płaci składki.

4. Eksportowanie świadczeń (art. 7)

Zgodnie z tą zasadą świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego mogą być wypłacane w całej UE, a państwa członkowskie mają zakaz ograniczania wypłat do osób mających miejsce zamieszkania na ich terytorium. Nie ma to jednak zastosowania do wszystkich świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego, ponieważ na przykład do świadczeń dla osób bezrobotnych stosuje się przepisy szczególne.

B. Osoby ubezpieczone

Pierwotnie rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 obejmowało wyłącznie pracowników, lecz w 1982 r. rozszerzono jego zakres w celu uwzględnienia osób prowadzących działalność na własny rachunek. Obejmowało ono również członków rodzin pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz osoby będące na ich utrzymaniu, a także bezpaństwowców i uchodźców. W 1998 r. stopniowo rozszerzono jego zakres na urzędników służby cywilnej w celu zapewnienia im takich samych warunków jak reszcie społeczeństwa w odniesieniu do ogólnych ustawowych praw do świadczeń emerytalnych lub rentowych, w 1999 r. na wszystkie osoby ubezpieczone, zwłaszcza studentów i osoby niewykonujące pracy zarobkowej, a następnie w 2003 r. na obywateli państw spoza UE legalnie przebywających na terytorium Unii.

W najnowszym akcie prawnym, [rozporządzeniu \(UE\) nr 1231/2010](#), rozszerzono ten zakres na obywateli państw spoza UE legalnie przebywających w UE w sytuacji transgranicznej oraz członków ich rodzin i osoby pozostałe przy życiu po ich śmierci, jeżeli przebywają w UE.

Pracownicy przygraniczni będący osobami zatrudnionymi lub samozatrudnionymi w jednym państwie członkowskim, a mieszkające w innym państwie członkowskim,



do którego wracają każdego dnia lub co najmniej raz w tygodniu, są również objęci odnośnymi przepisami.

Pracownicy delegowani są wyjątkowym przypadkiem, ponieważ są wysyłani do danego kraju na czas określony, i jeśli chodzi o ubezpieczenie społeczne, pozostają ubezpieczeni w państwie członkowskim pochodzenia przez maksymalny okres 24 miesięcy (2.1.13). W przyjmującym państwie członkowskim mogą oni pobierać jedynie rzeczowe świadczenia opieki zdrowotnej.

C. Zakres przedmiotowy rozporządzenia

W art. 3 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 wymienia się objęte nim świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego:

- ubezpieczenia chorobowe;
- świadczenia z tytułu macierzyństwa i równoważne świadczenia dla ojca;
- świadczenia z tytułu inwalidztwa;
- świadczenia z tytułu wieku;
- renty rodzinne;
- świadczenia z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej;
- świadczenia z tytułu śmierci;
- zasiłki dla bezrobotnych;
- świadczenia przedemerytalne;
- świadczenia rodzinne;
- niektóre specjalne świadczenie pieniężne o charakterze nieskładkowym (art. 70).

D. Modernizacja systemu

Od 1971 r. prawodawstwo dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego było wielokrotnie zmieniane w celu uwzględnienia zmian na poziomie UE, zmian w przepisach na szczeblu krajowym oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

1. Europejska karta ubezpieczenia zdrowotnego

Od 2006 r. obywatele europejscy podróżujący po terytorium EOG mogą korzystać z europejskiej karty ubezpieczenia zdrowotnego wydawanej przez organ świadczący usługi ubezpieczenia zdrowotnego w kraju pochodzenia. Ułatwia ona dostęp do opieki medycznej w przypadku nieprzewidzianych problemów zdrowotnych podczas pobytu w innym kraju EOG w celach zawodowych lub osobistych. Dostęp jest udzielany na takich samych warunkach i po takiej samej cenie jak osobom ubezpieczonym w danym kraju. Koszty są zwracane przez system zabezpieczenia społecznego kraju pochodzenia.

2. Uprawnienia do dodatkowych emerytur

Obok ustawowych systemów emerytalnych dodatkowe emerytury często odgrywają ważną rolę w zapewnianiu odpowiedniego poziomu życia w podeszłym wieku. [Dyrektywa 2014/50/UE](#) w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur lub rent odnosi się



do szeregu przeszkód utrudniających pracownikom mobilnym korzystanie z uprawnień do dodatkowych emerytur lub rent w przypadku przeprowadzki do innego państwa członkowskiego.

3. Rola Europejskiego Urzędu ds. Pracy

Utworzony w lipcu 2019 r. Europejski Urząd ds. Pracy (ELA) przejął operacyjne aspekty koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W przypadku sporów Europejski Urząd ds. Pracy zapewnia również mediację za pośrednictwem specjalnej Komisji Pojednawczej.

4. Cyfryzacja koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Proces odchodzenia od wymiany informacji w formie papierowej na rzecz wymiany elektronicznej rozpoczął się wraz z modernizującym pakietem koordynującym. W jego wyniku powstał system elektronicznej wymiany informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego (EESSI). Obecnie łączy on instytucje zabezpieczenia społecznego w 32 krajach – 27 państwach członkowskich UE oraz Islandii, Liechtensteinie, Norwegii, Szwajcarii i Zjednoczonym Królestwie.

W programie prac na 2018 r. Komisja wspomniała o wniosku dotyczącym europejskiego numeru zabezpieczenia społecznego, który ułatwiłby transgraniczną koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, ale nie przedstawiła żadnej konkretnej propozycji. Zamiast tego w planie działania dotyczącym Europejskiego filaru praw socjalnych Komisja zapowiedziała projekt pilotażowy, aby zbadać możliwość wprowadzenia europejskiego dowodu zabezpieczenia społecznego (ESSPASS), którego podstawą byłyby jednolity portal cyfrowy, EESSI i proponowane europejskie ramy tożsamości cyfrowej. 6 września 2023 r. Komisja przedstawiła [komunikat w sprawie cyfryzacji w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego](#). Przedstawiła w nim różne projekty w dziedzinie cyfryzacji, w tym ESSPASS. Projekt ten koncentruje się na cyfryzacji procedury występowania o dokumenty uprawniające do świadczeń i ich otrzymywania oraz weryfikacji w czasie rzeczywistym, aby umożliwić instytucjom zabezpieczenia społecznego, inspektoratom pracy, świadczeniodawcom i innym właściwym podmiotom natychmiastową weryfikację tych dokumentów w całej Europie.

5. Obecna reforma

Po szczegółowych konsultacjach dotyczących skoordynowania zasiłków z tytułu opieki długoterminowej i zasiłków z tytułu bezrobocia w 2013 r. oraz po ogólnych konsultacjach na temat koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w UE w 2015 r. Komisja zaproponowała w grudniu 2016 r. [przegląd rozporządzenia \(WE\) nr 883/2004 oraz rozporządzenia wykonawczego \(WE\) nr 987/2009](#) w ramach pakietu dotyczącego mobilności pracowników.

Celem przeglądu jest zapewnienie sprawiedliwości dzięki ściślejszemu powiązaniu wypłaty świadczeń na rzecz państwa członkowskiego gromadzącego składki na ubezpieczenie społeczne. Dzięki zmianom organy krajowe uzyskają lepsze narzędzia weryfikowania statusu zabezpieczenia społecznego pracowników delegowanych w celu zwalczania nieuczciwych praktyk i nadużyć. Najważniejsze zmiany obejmują:

- zasiłki dla bezrobotnych: sumowanie okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia może nastąpić po upływie minimalnego okresu trzech miesięcy, lecz pracownicy mogą eksportować swoje zasiłki przez sześć miesięcy zamiast przez trzy w celu poszukiwania pracy w innym państwie członkowskim;



- świadczenia z tytułu opieki długoterminowej: w osobnym rozdziale wniosku zdefiniowano świadczenia z tytułu opieki długoterminowej oraz przypadki, w których obywatele migrujący mogą się o nie ubiegać;
- świadczenia rodzinne mające na celu zastąpienie dochodu podczas okresów przeznaczonych na wychowywanie dzieci powinny być traktowane jako prawa indywidualne i osobiste, tym samym przyznając państwu członkowskiemu właściwemu w drugiej kolejności prawo wypłaty świadczenia w całości drugiemu rodzicowi. Usuwa to ewentualne aspekty finansowe zniechęcające rodziców do jednoczesnego brania urlopu rodzinnego.
- **Osoby bierne zawodowo:** Wniosek ma dostosować obowiązujące przepisy do niedawnego orzecznictwa TSUE dotyczącego dostępu do świadczeń socjalnych ([2.1.5](#)).

Wniosek był przedmiotem przedłużających się negocjacji międzyinstytucjonalnych, aż wreszcie w grudniu 2021 r. Rada i Parlament osiągnęły wstępne porozumienie. Nie zostało ono jednak potwierdzone i procedurę wstrzymywano.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament zawsze wykazywał ogromne zainteresowanie problemami pracowników migrujących, pracowników przygranicznych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz obywateli państw spoza UE pracujących w innym państwie członkowskim niż wskazane w pozwoleniu na pracę. Parlament wielokrotnie wyrażał zaniepokojenie utrzymującymi się przeszkodami na drodze do pełnej swobody przemieszczania się i wzywał Radę do przyjęcia wniosków dotyczących włączenia wcześniejszych emerytur do zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, rozszerzenia prawa osób bezrobotnych do otrzymywania zasiłku w innym państwie członkowskim oraz do objęcia zakresem prawodawstwa wszystkich osób ubezpieczonych. Większość z tych postulatów zostało spełnionych w wyniku przyjęcia rozporządzenia (WE) nr 883/2004 lub włączono je do najnowszych wniosków Komisji dotyczących jego zmiany.

W szeregu rezolucji ([z dnia 14 stycznia 2014 r. w sprawie ochrony socjalnej dla wszystkich](#), [z dnia 14 września 2016 r. w sprawie dumpingu socjalnego](#), a także [z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie warunków pracy i niepewności zatrudnienia](#)) Parlament zwracał uwagę na szczególne trudności w tym obszarze, takie jak sytuacja osób samozatrudnionych, zatrudnionych w ramach umów na czas określony lub w niepełnym wymiarze godzin, pracowników w gospodarce cyfrowej i pracowników sezonowych, oraz apelował do Komisji o przegląd przepisów i monitorowanie wdrażania i koordynowania systemów zabezpieczenia społecznego, aby zapewnić przestrzeganie praw obywateli i skuteczne funkcjonowanie mobilności pracowników w UE.

Po wybuchu pandemii COVID-19 i w następstwie jej poważnego wpływu na pracowników transgranicznych, przygranicznych, delegowanych i sezonowych 19 czerwca 2020 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie [ochrony pracowników transgranicznych i sezonowych w Unii w kontekście kryzysu wywołanego COVID-19](#). Zwrócono w niej uwagę na trudności napotymane przez tych pracowników: niemożność uzyskania dostępu do odpowiedniej ochrony socjalnej i uprawnień w zakresie bezpieczeństwa z powodu utrudnionej koordynacji między instytucjami zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich, trudności w kwalifikowaniu się do objęcia



tymczasowymi środkami wsparcia, takimi jak systemy skróconego czasu pracy, dostosowane świadczenia dla bezrobotnych i środki ułatwiające pracę z domu, oraz niepewność prawa w odniesieniu do obowiązujących systemów zabezpieczenia społecznego i systemów podatkowych.

20 maja 2021 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie wpływu przepisów unijnych na swobodny przepływ pracowników i usług: wewnątrzunijna mobilność zawodowa jako narzędzie dopasowania umiejętności do potrzeb rynku](#) Podkreślono w niej, że brak dostępu do systemów zabezpieczenia społecznego często wynika z nadużywania niestandardowych form zatrudnienia. Zwrócono w niej również uwagę na potrzebę pełnej cyfryzacji procedur związanych z mobilnością pracowników i delegowaniem pracowników, aby poprawić przekazywanie i wymianę informacji między organami krajowymi oraz umożliwić skuteczne egzekwowanie, przenoszenie i identyfikowalność praw pracowników.

W rezolucji z 25 listopada 2021 r. [w sprawie wprowadzenia europejskiej karty zabezpieczenia społecznego](#) w celu poprawy cyfrowego egzekwowania praw w zakresie zabezpieczenia społecznego i sprawiedliwej mobilności Parlament ponownie podkreślił potrzebę ogólnounijnego instrumentu cyfrowego dla pracowników mobilnych, aby ułatwić im śledzenie składek na ubezpieczenie społeczne i świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz żądanie ich zapłaty, a jednocześnie poprawić egzekwowanie przepisów UE dotyczących mobilności pracowników i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej](#) Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych.

Aoife Kennedy
10/2023



2.3.5. BEZPIECZEŃSTWO I HIGIENA PRACY

Począwszy od lat 80. XX wieku UE przywiązuje dużą wagę do poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy. W uchwalonym na szczeblu europejskim prawodawstwie określono minimalne normy dotyczące podstawowych standardów ochrony pracowników, przy czym państwa członkowskie mają możliwość utrzymania lub ustanowienia bardziej rygorystycznych środków. Bezpieczeństwo i higiena pracy jest kluczowym elementem planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych, który został przyjęty na Szczycie Społecznym w Lizbonie w 2021 r.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 91, 114, 115, 151, 153 i 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Na podstawie art. 153 TFUE UE może przyjmować przepisy (dyrektywy) dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, aby wspierać i uzupełniać działania państw członkowskich. W tym celu na szczeblu UE określone zostały minimalne wymagania pozostawiające państwom członkowskim prawo do podjęcia decyzji o ustanowieniu wyższego poziomu ochrony na szczeblu krajowym. Ponadto Traktat stanowi, że przyjęte dyrektywy nie mogą nakładać ograniczeń administracyjnych, finansowych lub prawnych, które mogłyby powstrzymać powstawanie i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

OSIĄGNIĘCIA

A. Rozwój instytucjonalny

Pod auspicjami Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) prowadzono szereg programów badawczych w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP). Potrzeba wypracowania całościowego podejścia stała się oczywista, kiedy w 1957 r. utworzono Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG). W 1974 r. powstał Komitet Doradczy ds. Bezpieczeństwa, Higieny i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy, którego zadaniem jest wspieranie Komisji ([decyzja Rady 74/325/EWG](#)). Aby zakończyć tworzenie jednolitego rynku europejskiego, potrzebne były minimalne wymogi w zakresie BHP. Przyjęto zatem szereg dyrektyw, takich jak dyrektywa 82/605/EWG (zastąpiona [dyrektywą 98/24/WE](#)) dotycząca ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z ołowiem, dyrektywa 83/477/EWG (ostatnio zmieniona [dyrektywą 2009/148/WE](#)) dotycząca azbestu i dyrektywa 86/188/EWG (ostatnio zmieniona [dyrektywą 2003/10/WE](#)) dotycząca hałasu.

1. Jednolity akt europejski

Wraz z przyjęciem [Jednolitego aktu europejskiego](#) w 1987 r. po raz pierwszy bezpieczeństwo i higiena pracy pojawiły się w traktacie ustanawiającym EWG w artykule określającym minimalne wymagania i zezwalającym Radzie na przyjmowanie większością kwalifikowaną dyrektyw dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w pracy. Miało to na celu: poprawę bezpieczeństwa i higieny



pracy pracowników; ujednoczenie warunków panujących w środowisku pracy; zapobieganie „dumpingowi socjalnemu” po zakończeniu procesu tworzenia rynku wewnętrznego; oraz uniemożliwienie przedsiębiorstwom przenoszenia działalności do obszarów, w których poziom ochrony jest niższy, wyłącznie w celu zyskania przewagi konkurencyjnej.

2. Traktat z Amsterdamu (1997)

[Traktat z Amsterdamu](#) wzmocnił status kwestii zatrudnienia poprzez wprowadzenie tytułu dotyczącego zatrudnienia oraz porozumienia społecznego. Po raz pierwszy dyrektywy określające minimalne wymogi w zakresie bezpieczeństwa, higieny i warunków pracy zostały przyjęte przez Parlament i Radę w ramach procedury współdecyzji.

3. Wkład traktatu z Lizbony (2007 r.)

Zgodnie z zawartą w [traktacie z Lizbony](#) „klauzulą społeczną” strategii polityczne UE muszą uwzględniać wymogi społeczne. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony [Karta praw podstawowych Unii Europejskiej](#) stała się prawnie wiążąca dla państw członkowskich wdrażających prawo UE.

4. Europejski filar praw socjalnych (2017 r.)

[Europejski filar praw socjalnych](#) podpisany przez Radę, Komisję i Parlament w listopadzie 2017 r. określa 20 zasad i praw, w tym prawo zapisane w art. 31 Karty praw podstawowych – do warunków pracy szanujących zdrowie, bezpieczeństwo i godność pracowników. Zgodnie z zasadą 10 filaru pracownicy mają prawo do „wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy” oraz prawo do „środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb zawodowych i które pozwala im przedłużyć okres ich uczestnictwa w rynku pracy”. Filar ten, chociaż nie jest prawnie wiążący, ma postać pakietu środków ustawodawczych i środków „miękkiego prawa”, których celem jest stymulowanie pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej w warunkach życia i pracy w UE.

B. Kluczowe wydarzenia: Dyrektywy i Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy

1. Dyrektywa ramowa 89/391/EWG i poszczególne dyrektywy

Artykuł 137 traktatu z Nicei (obecnie art. 153 TFUE) stanowi podstawę działań UE na rzecz poprawy środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Przełomowym krokiem było przyjęcie [dyrektywy ramowej 89/391/EWG](#), która szczególnie koncentruje się na kulturze zapobiegania. W dyrektywie tej przewidziano zapewnienie środków zapobiegawczych, informacji, konsultacji, wyważonego uczestnictwa i szkolenia dla pracowników oraz ich przedstawicieli w sektorze publicznym i prywatnym. Dyrektywa ramowa stanowi podstawę 25 dyrektyw szczegółowych w różnych dziedzinach oraz [rozporządzenia Rady \(WE\) nr 2062/94](#) ustanawiającego Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy. Miała ona również wpływ na inne akty ustawodawcze dotyczące agencji pracy tymczasowej i kwestii czasu pracy ujętych w różnych dyrektywach.

Wśród tych poszczególnych dyrektyw znajdują się dyrektywy dotyczące:

- wymagań bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy (89/654/EWG) i znaków bezpieczeństwa i/lub zdrowia w miejscu pracy (92/58/EWG);



- użytkowania sprzętu roboczego (89/655/EWG zmieniona dyrektywą 2001/45/WE i dyrektywą 2009/104/WE); środków ochrony indywidualnej (89/656/EWG), pracy z urządzeniami wyposażonymi w monitory ekranowe (90/270/EWG) oraz ręcznego przemieszczania ciężarów (90/269/EWG);
- sektorów: tymczasowych lub ruchomych budów (92/57/EWG); przemysłu wydobywczego (odwierty) (92/91/EWG, 92/104/EWG) oraz statków rybackich (93/103/WE);
- grup: pracownic w ciąży (92/85/EWG) oraz ochrony pracy osób młodych (94/33/WE);
- czynników: ochrony pracowników przed zagrożeniem dotyczącym narażenia na działanie czynników rakotwórczych lub mutagenów podczas pracy (2004/37/WE), środków chemicznych w miejscu pracy (98/24/WE zmieniona dyrektywą 2000/39/WE i dyrektywą 2009/161/UE), azbestu w miejscu pracy ([2009/148/WE](#)) i czynników biologicznych w miejscu pracy (2000/54/WE); ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego (dyrektywa 2013/59/Euratom uchylająca wcześniejsze odnośne dyrektywy); ochrony zdrowia pracowników zatrudnionych na stanowiskach pracy, na których może wystąpić atmosfera wybuchowa (99/92/WE); narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi: wibracje (2002/44/WE), hałas (2003/10/WE), pola elektromagnetyczne (2004/40/WE zmieniona dyrektywą 2013/35/UE) i sztuczne promieniowanie optyczne (2006/25/WE);
- substancji: dostosowania szeregu dyrektyw w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin (dyrektywa 2014/27/UE).

Aktualizacja [dyrektywy 2004/37/WE](#) w sprawie ochrony pracowników przed zagrożeniem dotyczącym narażenia na działanie czynników rakotwórczych lub mutagenów podczas pracy to toczący się proces, który będzie kontynuowany w przyszłości: pierwszą partię 13 substancji uwzględniono we [wniosku z maja 2016 r.](#), który został przyjęty w grudniu 2017 r. ([dyrektywa \(UE\) 2017/2398](#)). [Drugi wniosek ze stycznia 2017 r.](#) dotyczący przeglądu ograniczeń w przypadku siedmiu dodatkowych substancji został przyjęty w styczniu 2019 r. w postaci [dyrektywy \(UE\) 2019/130](#), kiedy Parlamentowi udało się doprowadzić do określenia dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego dla spalin z silników Diesla. [Trzeci wniosek z kwietnia 2018 r.](#), obejmujący kolejne pięć substancji stosowanych w przemyśle metalurgicznym, galwanicznym, wydobywaniu, recyklingu, laboratoriach i opiece zdrowotnej, przyjęto w czerwcu 2019 r. w postaci [dyrektywy \(UE\) 2019/983](#). [Czwarta zmiana dyrektywy](#), wraz z nowymi lub zmienionymi wartościami dopuszczalnymi dla trzech substancji rakotwórczych (akrylonitrylu, związków niklu i benzenu), została przyjęta w marcu 2022 r. jako [dyrektywa \(UE\) 2022/431](#). Dyrektywa ta jest jednym z pierwszych środków przyjętych w ramach europejskiego planu walki z rakiem. Od tego czasu Komisja przedstawiła dwa kolejne wnioski w tym zakresie. W sierpniu 2022 r. przedstawiła wniosek ustawodawczy dotyczący zmiany [dyrektywy 2009/148/WE w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy](#), aby jeszcze bardziej ograniczyć narażenie pracowników i chronić ich przed ryzykiem zachorowania na raka. 3 października 2023 r. Parlament przyjął swoje stanowisko w pierwszym czytaniu w sprawie tego wniosku. Ponadto w lutym 2023 r. Komisja przedstawiła [wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie czynników rakotwórczych, mutagenów i substancji reprotoksynicznych \(2004/37/WE\)](#)



[oraz dyrektywy w sprawie środków chemicznych \(98/24/WE\)](#), aby obniżyć wartości dopuszczalne dla ołowiu i dodać wartość dopuszczalną dla diizocyjanianów w dyrektywie w sprawie środków chemicznych. Zarówno ołów, jak i diizocyjaniany są wykorzystywane podczas renowacji budynków oraz w produkcji akumulatorów, turbin wiatrowych i elektrycznych zapalniczek montowanych w pojazdach. Ograniczając narażenie na te chemikalia, UE dąży do ochrony osób pracujących nad transformacją ekologiczną.

Umowy między partnerami społecznymi w ramach dialogu społecznego to inny sposób występowania z inicjatywą ustawodawczą w sprawach socjalnych ([2.3.7](#)). W grudniu 2016 r. Rada przyjęła dyrektywę (UE) 2017/159 wprowadzającą w życie osiągnięte w 2013 r. porozumienie partnerów społecznych w sprawie poprawy warunków pracy w sektorze rybołówstwa. Podobne porozumienie dotyczące sektora fryzjerstwa nie zostało jednak przyjęte w formie dyrektywy.

2. Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA)

Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy – trójstronna agencja z siedzibą w Bilbao została założona w 1996 r. Celem agencji jest promowanie wymiany wiedzy i informacji, aby szerzyć kulturę zapobiegania ryzyku. Opracowała ona platformę ds. [interaktywnej oceny ryzyka online \(OiRA\)](#) zawierającą przyjazne dla MŚP sektorowe narzędzia oceny ryzyka we wszystkich językach oraz [e-narzędzie w zakresie substancji niebezpiecznych](#), które udziela przedsiębiorstwom porad na temat niebezpiecznych substancji i produktów chemicznych, a także sposobu stosowania dobrych praktyk i środków ochronnych. Europejskie Obserwatorium Ryzyka monitoruje i prognozuje nowe i pojawiające się zagrożenia, aby umożliwić działania zapobiegawcze. Ponadto od 2000 r. Agencja przeprowadza kampanie informacyjne na temat różnych zagadnień dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa pod hasłem „Zdrowe i bezpieczne miejsca pracy”. Kampania w latach 2023–2025 ma na celu zwiększenie świadomości na temat wpływu nowych technologii na pracę oraz łączących się z tym wyzwań i możliwości związanych z BHP.

C. Wspólnotowe programy działania i strategie na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy

W latach 1951–1997 EWWiS prowadziła programy badań naukowych w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. W 2000 r. przyjęto europejską agendę społeczną, która przyczyniła się do bardziej strategicznego podejścia na szczeblu UE do tej kwestii. Następnie w latach 2002–2006 w ramach wspólnotowej strategii na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy przyjęto całościowe podejście do kwestii dobrego samopoczucia w miejscu pracy. Wspólnotowa strategia na lata 2007–2012 skupiała się na zapobieganiu. Jej celem było stałe zmniejszanie liczby wypadków przy pracy i chorób zawodowych w UE. Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2014–2020, miały na celu sprostanie trzem głównym wyzwaniom: poprawie i uproszczeniu obowiązujących przepisów, umocnieniu zapobiegania chorobom pracowniczym, w tym nowym zagrożeniom, a także uwzględnieniu starzenia się siły roboczej. Szczególną uwagę poświęcono potrzebom mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw.

W ramach [Planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych](#) Komisja przedstawiła nowe [strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy](#) na lata 2021–2027. Koncentrują się one na przewidywaniu zmian w nowym świecie pracy i



zarządzaniu nimi, poprawie zapobiegania wypadkom i chorobom w miejscu pracy oraz zwiększeniu gotowości na wypadek ewentualnych przyszłych kryzysów zdrowotnych.

Po wybuchu pandemii COVID-19 zaktualizowano dyrektywę w sprawie czynników biologicznych (2000/54/WE) i ujęto SARS-CoV-2 w wykazie czynników biologicznych, aby uwzględnić nowe zagrożenia w miejscu pracy. Komisja zachęciła pracodawców do oceny ryzyka i podjęcia środków zapobiegawczych i ochronnych w celu zminimalizowania szkód, zwłaszcza w przypadku osób pracujących w bezpośrednim kontakcie z wirusem. W listopadzie 2022 r. Komisja przyjęła [zalecenie](#), w którym sugeruje państwom członkowskim uznanie COVID-19 za chorobę zawodową w niektórych przypadkach.

W świetle rosnącego wykorzystania technologii cyfrowych w miejscu pracy Komisja uwzględniła aspekty związane z BHP w [rozporządzeniu \(UE\) 2023/1230 w sprawie maszyn](#) (przyjętym w czerwcu 2023 r.). Aspekty związane z BHP uwzględniono także w [rozporządzeniu ustanawiającym zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji](#) (akt o sztucznej inteligencji) i we [wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych](#), przy czym w tym ostatnim przypadku skoncentrowano się na zapobieganiu zagrożeniom dla zdrowia i bezpieczeństwa w zarządzaniu algorytmicznym. Komisja zamierza również przeprowadzić przegląd dyrektywy w sprawie miejsca pracy i dyrektywy w sprawie urządzeń wyposażonych w monitory ekranowe.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski często podkreślał potrzebę optymalnej ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Przyjął rezolucje, w których wzywał do uwzględnienia w przepisach UE wszystkich aspektów bezpośrednio lub pośrednio wpływających na fizyczne lub psychiczne samopoczucie pracowników. Wspiera on działania Komisji mające na celu usprawnienie dostarczania informacji MŚP. Parlament stoi na stanowisku, że pracę należy dostosować do zdolności i potrzeb ludzi, a nie na odwrót, oraz że środowisko pracy powinno w większym stopniu uwzględniać szczególne potrzeby wrażliwych pracowników.

Parlament wzywał Komisję do badania nowych rodzajów ryzyka nieobjętych obowiązującym prawodawstwem, takich jak narażenie na nanocząsteczki, stres, wypalenie zawodowe, przemoc i molestowanie w miejscu pracy. Parlament w pełni przyczynił się w szczególności do przyjęcia umowy ramowej dotyczącej zapobiegania zranieniom ostrymi narzędziami w sektorze szpitali i opieki zdrowotnej. Umowa ta została podpisana przez partnerów społecznych UE i wprowadzona w życie [dyrektywą Rady 2010/32/UE](#). Wezwał również do usprawnienia obowiązującego prawodawstwa dotyczącego ochrony pracownic w ciąży oraz ochrony pracowników przed schorzeniami układu mięśniowo-szkieletowego. Dalsze kluczowe wnioski obejmują ustanowienie dyrektywy określającej minimalne normy w zakresie rozpoznawania chorób zawodowych, a także rozszerzenie zakresu dyrektywy ramowej 89/391/EWG.

We wrześniu 2018 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie metod reintegracji pracowników na stanowiska pracy wysokiej jakości po poważnym urazie lub chorobie, gdzie wymienił trzy podstawowe filary: zapobieganie i wczesna interwencja, powrót do pracy oraz zmiana postaw wobec reintegracji pracowników. W październiku 2021 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) zawierającą zalecenia dla Komisji w kwestii ochrony pracowników przed azbestem. Zaproponował w niej opracowanie kompleksowej



Europejskiej strategii usuwania całego azbestu, aby bezpiecznie i raz na zawsze usunąć tę substancję ze środowiska zbudowanego, a tym samym lepiej chronić pracowników i obywateli. Zaproponował również aktualizację dyrektywy 2009/148/WE w sprawie azbestu. Od tego czasu Komisja przedłożyła wniosek ustawodawczy, a Parlament przyjął swoje stanowisko w pierwszym czytaniu w sprawie tego wniosku, zatwierdzając porozumienie osiągnięte z Radą podczas rozmów trójstronnych.

Oprócz wprowadzania zmian do proponowanych przepisów oraz monitorowania i wspierania innych prac Komisji w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa Parlament podchodzi również do tego tematu w sposób perspektywiczny, analizując nowe zagrożenia. 10 marca 2022 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie nowych strategicznych ram UE dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy po 2020 r.](#) W rezolucji zawarto szereg postulatów, w tym dotyczących bardziej ambitnych działań w zakresie nowotworów związanych z pracą, szerszej i bardziej kompleksowej dyrektywy w sprawie zaburzeń układu mięśniowo-szkieletowego i chorób reumatycznych, a także uwzględnienia aspektu płci we wszystkich środkach bezpieczeństwa i higieny pracy. Zaapelowano również o włączenie prawa do bycia offline do ram strategicznych oraz do zaproponowania dyrektywy w sprawie zapobiegania zagrożeniom psychospołecznym. 5 lipca 2022 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie zdrowia psychicznego w cyfrowym świecie pracy](#), w której uznał wpływ pandemii COVID-19 na organizację pracy i zdrowie psychiczne pracowników. W rezolucji Parlament wzywa Komisję do zaproponowania inicjatyw ustawodawczych dotyczących zarządzania zagrożeniami psychospołecznymi i dobrostanu w miejscu pracy oraz do przedstawienia strategii UE w zakresie zdrowia psychicznego i europejskiej strategii opieki.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej](#) Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych.

Aoife Kennedy
10/2023



2.3.6. PRAWO PRACOWNIKÓW DO OTRZYMYWANIA INFORMACJI, WYRAŻANIA OPINII W DRODZE KONSULTACJI ORAZ DO UCZESTNICTWA

Unia Europejska uzupełnia działania państw członkowskich w zakresie prawa pracowników do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji poprzez przyjmowanie minimalnych wymogów na mocy dyrektyw lub podejmowanie środków mających na celu promowanie współpracy między państwami członkowskimi. W szeregu dyrektyw UE prawa pracowników do informacji i konsultacji na poziomie przedsiębiorstwa są chronione za pośrednictwem przepisów dotyczących zarówno szczebla krajowego, jak i międzynarodowego.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 5, 114, 115, 151 i 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

UE wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich dotyczące uczestnictwa pracowników, aby osiągnąć podstawowe cele europejskiej polityki społecznej, określone w art. 151 TFUE, które obejmują lepsze warunki życia i pracy, odpowiednią ochronę socjalną, wysoki poziom trwałego zatrudnienia i zwalczanie wykluczenia.

OSIĄGNIĘCIA

A. Kontekst

Prawo pracowników do otrzymywania informacji, wyrażania opinii w drodze konsultacji oraz do uczestnictwa stanowi jeden z głównych tematów debaty europejskiej od czasu przyjęcia w 1974 r. pierwszego programu działań społecznych. We Wspólnotowej karcie socjalnych praw podstawowych pracowników z 1989 r. (zachowanej w art. 151 TFUE) podkreślono celowość wspierania uczestnictwa pracowników. Jednak propozycje Komisji w tym zakresie często napotykały opór. Odpowiednią podstawę prawną prawodawstwa Wspólnoty zapewniono dopiero w 1997 r., gdy do tekstu [traktatu z Amsterdamu](#) włączono Porozumienie w sprawie polityki społecznej. W 2009 r. do art. 6 ust. 1 TUE włączono Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej. Artykuł 27 Karty uznaje prawo pracowników do informacji i konsultacji.

W odniesieniu do kwestii uczestnictwa pracowników art. 153 TFUE nadaje Parlamentowi i Radzie uprawnienia w zakresie przyjmowania:

- środków mających na celu zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi;
- dyrektyw ustanawiających minimalne wymagania dotyczące stopniowego wprowadzania w życie.

W tym zakresie zastosowanie ma zwykła procedura ustawodawcza po wcześniejszych konsultacjach z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.



B. Obowiązujące prawodawstwo

Pierwsza grupa dyrektyw odnosi się do prawa pracowników do uzyskiwania informacji o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy, a także prawa do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji na temat zwolnień lub przeniesień:

- na mocy dyrektywy Rady 75/129/EWG dotyczącej zwolnień grupowych, zmienionej dyrektywami Rady 92/56/EWG i [98/59/WE](#), pracodawcy muszą przystąpić do negocjacji z pracownikami w przypadku zwolnień grupowych;
- [dyrektywa Rady 2001/23/WE](#) dotycząca ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw określa, że pracownicy muszą zostać poinformowani o przyczynach takiego przejęcia i jego skutkach;
- [dyrektywa 2002/14/WE](#) ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej określa minimalne zasady proceduralne;
- [dyrektywa \(UE\) 2019/1152](#) o przejrzystych i przewidywalnych warunkach pracy w Unii Europejskiej; ustanowiono w niej nowe prawa (np. wcześniejsze informowanie o godzinach pracy) dla wszystkich pracowników we wszystkich formach zatrudnienia, w tym w niestandardowych i nowych formach zatrudnienia, takich jak praca za pośrednictwem platform internetowych.

W 2013 r. Komisja przeprowadziła kontrolę sprawności, w wyniku której uznała, że dyrektywy są ogólnie odpowiednie do założonego celu, a korzyści z nich płynące przewyższają koszty, ale że wciąż występują luki, zwłaszcza w odniesieniu do ich stosowania w przypadku pracowników służby cywilnej, marynarzy i MŚP. W 2015 r. rozważano przekształcenie dyrektyw w sprawie praw pracowników do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji, a Komisja rozpoczęła [konsultacje publiczne](#), ale od tego czasu nie podjęto żadnych dalszych działań.

W styczniu 2018 r. przyjęto [dyrektywę Rady w sprawie wdrożenia umowy między partnerami społecznymi w sektorze transportu morskiego](#), dzięki której pracownicy żeglugi morskiej przestali być wyłączeni z zakresu dyrektyw dotyczących prawa pracowników do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji.

W odniesieniu do pracowników sektora publicznego żadna z dyrektyw dotyczących prawa pracowników do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji nie dotyczy administracji publicznych (zob. orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach C-583/10 Nolan i C-108/10 Scattolon). W grudniu 2015 r. komitet społecznego dialogu sektorowego ds. centralnej administracji rządowej podpisał porozumienie sektorowe w sprawie wspólnych minimalnych standardów w zakresie praw pracowników centralnej administracji do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji i zaapelował o jego wdrożenie w postaci dyrektywy Rady. 5 marca 2018 r. Komisja poinformowała partnerów społecznych, że nie przedłoży Radzie tej umowy w celu jej wdrożenia. Europejska Federacja Związków Zawodowych Służb Publicznych (EPSU) skierowała sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który orzekł 24 października 2019 r., że prawo Komisji do inicjatywy obywatelskiej uprawnia ją do decyzji o tym, czy porozumienia partnerów społecznych są prawnie wiążące we wszystkich państwach członkowskich UE.



Druga grupa dyrektyw dotyczy praw pracowników do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji w sytuacjach o kontekście międzynarodowym:

- dyrektywa Rady 94/45/WE zmieniona [dyrektywą 2009/38/WE](#) w sprawie ustanowienia europejskich rad zakładowych; europejskie rady zakładowe skupiają zarząd centralny i przedstawicieli pracowników w całej Europie, którzy dyskutują na tematy obejmujące wyniki przedsiębiorstwa, perspektywy i zatrudnienie, restrukturyzację i politykę dotyczącą kadr; przepisy dotyczące europejskiej rady zakładowej obejmują przedsiębiorstwa wielonarodowe, które zatrudniają co najmniej 1000 pracowników w UE/EOG i co najmniej 150 pracowników w przynajmniej dwóch państwach członkowskich; [specjalna baza danych](#), którą zarządza Europejski Instytut Związków Zawodowych (ETUI), zapewnia dane dotyczące europejskich rad zakładowych;
- [dyrektywa 2004/25/WE](#) w sprawie ofert przejęcia, zgodnie z którą pracownikom zainteresowanych przedsiębiorstw lub ich przedstawicielom należy umożliwić wyrażenie opinii na temat przewidywanych skutków takiej oferty dla zatrudnienia; zastosowanie mają również przepisy dotyczące udzielania informacji pracownikom i wyrażania przez nich opinii w drodze konsultacji;
- [dyrektywa \(UE\) 2017/1132](#) w sprawie niektórych aspektów prawa spółek zmieniona [dyrektywą \(UE\) 2019/2121](#) w odniesieniu do transgranicznego przekształcania, łączenia i podziału spółek; w zmienionej dyrektywie wzmocniono pozycję pracowników i ich przedstawicieli w odniesieniu do informacji, konsultacji i prawa partycypacji przed przekształceniem transgranicznym; Nakłada ona na kierownictwo obowiązek odpowiadania na pytania związków zawodowych i organizacji pracowników dotyczące skutków planowanego przekształcenia oraz i konsultowania się z nimi w tej sprawie.

W 2018 r. Komisja opublikowała [ocenę REFIT](#) dyrektywy w sprawie europejskiej rady zakładowej i stwierdziła, że jakość i zakres informacji przekazywanych pracownikom poprawiły się, jednak dyrektywa nie przyczyniła się do powstawania nowych europejskich rad zakładowych. W kwietniu 2023 r. Komisja rozpoczęła konsultacje z europejskimi partnerami społecznymi na temat zmiany dyrektywy w sprawie europejskich rad zakładowych.

Dyrektywy zaliczone do trzeciej grupy określają zasady, które mają zastosowanie w sytuacjach o kontekście międzynarodowym, i przyznają częściowe prawa do udziału w podejmowaniu decyzji:

- w [dyrektywie Rady 2001/86/WE](#) uzupełniającej statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników ustanowiono zasady uczestnictwa pracowników w podejmowaniu decyzji dotyczących strategicznego rozwoju przedsiębiorstwa;
- w [dyrektywie Rady 2003/72/WE](#) uzupełniającej statut spółdzielni europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników dopilnowano, aby przedstawiciele pracowników mogli wywierać wpływ na prowadzenie spółdzielni europejskich;
- [dyrektywa \(UE\) 2019/2121](#) zmieniająca [dyrektywę \(UE\) 2017/1132](#) w odniesieniu do transgranicznych przekształceń, połączeń i podziałów wymaga, aby przepisy państwa przeznaczenia miały zastosowanie do partycypacji pracowników, tj. spółka powstająca w wyniku połączenia transgranicznego



podlega obowiązującym przepisom dotyczącym partycypacji pracowników, jeżeli takie istnieją, w państwie członkowskim, w którym ma swoją siedzibę statutową.

Czwarta grupa obejmuje: dwa międzysektorowe porozumienia między partnerami społecznymi (wdrożone [dyrektywą Rady 97/81/WE](#) w sprawie pracy w niepełnym wymiarze godzin oraz [dyrektywą Rady 1999/70/WE](#) w sprawie pracy na czas określony), [dyrektywę 2008/104/WE](#) w sprawie pracy tymczasowej, [porozumienie ramowe w sprawie cyfryzacji z 2020 r.](#) oraz kilka dyrektyw w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, z których wszystkie – choć nie wprost – zawierają przepisy dotyczące prawa pracowników do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji. [Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych](#) zapewnia osobom pracującym za pośrednictwem takich platform prawo do informacji i konsultacji na temat zarządzania algorytmicznego. Wymaga również, aby cyfrowe platformy pracy umożliwiały osobom pracującym za ich pośrednictwem kontaktowanie się i komunikowanie ze sobą i z ich przedstawicielami.

C. Inne inicjatywy

Przedsiębiorstwa i przedstawiciele pracowników mogą też zawierać ponadnarodowe porozumienia przedsiębiorstw stanowiące formę dialogu społecznego w przedsiębiorstwach wielonarodowych. Są to dokumenty w różnych formach, opracowywane wspólnie w celu zastosowania w co najmniej jednym państwie członkowskim przez przedstawicieli danego przedsiębiorstwa oraz organizacje zrzeszające pracowników. Tego rodzaju praktyka może jednak wzbudzać wątpliwości na tle prawnym i politycznym z uwagi na stopień powiązania między różnymi poziomami dialogu społecznego (międzynarodowy, europejski, krajowy) a jego horyzontalnym zakresem oddziaływania (międzysektorowym, dotyczącym określonego sektora, na poziomie przedsiębiorstwa). Ponadto ponadnarodowe porozumienia przedsiębiorstw mogą kolidować z normami i odniesieniami krajowymi, przy czym mechanizmów rozwiązywania sporów jest niewiele.

Komisja prowadzi [bazę danych](#) dotyczącą ponadnarodowych porozumień przedsiębiorstw.

25 stycznia 2023 r. Komisja przedstawiła [komunikat](#) i zaproponowała [zalecenie Rady w sprawie wzmocnienia dialogu społecznego w Unii Europejskiej](#). W zaleceniu podkreślono znaczenie „dostępu do odpowiednich informacji umożliwiających udział w dialogu społecznym” jako jednego z czynników sprzyjających dobrze funkcjonującemu dialogowi społecznemu.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski przyjął szereg rezolucji wzywających do zapewnienia pracownikom prawa do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w spółkach, a także by prawo to było stosowane zarówno w przedsiębiorstwach krajowych, jak i międzynarodowych, niezależnie od ich statusu prawnego. W 2009 r. w swojej [rezolucji z 19 lutego](#) w sprawie stosowania dyrektywy 2002/14/WE Parlament zaapelował o włączenie pracowników sektora publicznego do zakresu stosowania dyrektyw w sprawie praw pracowników do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji.



W [rezolucji z 17 grudnia 2020 r. w sprawie silnej Europy socjalnej na rzecz sprawiedliwej transformacji](#) Parlament wezwał Komisję, by wprowadziła nową dyrektywę ramową w sprawie prawa pracowników do otrzymywania informacji, wyrażania opinii w drodze konsultacji i partycypacji w przypadku form spółek europejskich, w tym łańcuchów podwykonawców i francyz. Zaapelował również o przegląd dyrektywy w sprawie europejskiej rady zakładowej.

W [rezolucji z 17 grudnia 2020 r. w sprawie zrównoważonego ładu korporacyjnego](#) Parlament podkreślił potrzebę większego zaangażowania pracowników w procesy decyzyjne w przedsiębiorstwach, aby lepiej uwzględniać długoterminowe cele i skutki. Zwrócił się do Komisji, by rozważyła przegląd dyrektywy w sprawie europejskiej rady zakładowej oraz opracowała nowe ramy informowania pracowników, konsultowania się z nimi i angażowania ich w przedsiębiorstwa europejskie. W innej [rezolucji z 10 marca 2021 r. w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw i odpowiedzialności przedsiębiorstw](#) Parlament wezwał do stosowania dyrektyw w sprawie informowania i konsultacji, aby zagwarantować prawa związków zawodowych i przedstawicieli pracowników do udziału w tworzeniu i realizowaniu strategii należytej staranności w przedsiębiorstwach.

W [rezolucji z 16 grudnia 2021 r. zatytułowanej „Demokracja w pracy: europejskie ramy praw pracowników do uczestnictwa oraz przegląd europejskiej dyrektywy w sprawie europejskiej rady zakładowej”](#) Parlament podkreślił znaczenie udziału pracowników i podkreślił, że przed podjęciem decyzji zarządczych przedstawiciele pracowników powinni mieć dostęp do odpowiednich informacji umożliwiających ocenę skutków takich decyzji. Parlament wezwał również, by wprowadzić nową dyrektywę ramową w sprawie informowania pracowników, przeprowadzania konsultacji z nimi i ich partycypacji w przypadku spółek europejskich w ich różnych formach.

W [rezolucji z 2 lutego 2023 r. w sprawie przeglądu dyrektywy w sprawie europejskich rad zakładowych](#) Parlament ponowił apel o przegląd tej dyrektywy. W jego ramach należy doprecyzować cele, definicje i procedury oraz wzmocnić prawo przedstawicieli pracowników do informacji i konsultacji, zwłaszcza podczas restrukturyzacji.

W odpowiedzi na komunikat Komisji i wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie wzmocnienia dialogu społecznego w Unii Europejskiej Parlament przyjął [1 czerwca 2023 r. rezolucję w sprawie wzmocnienia dialogu społecznego](#), w której wezwał Komisję do analizy reform rynku pracy, w szczególności dotyczących warunków pracy oraz informowania pracowników i konsultowania się z nimi w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich. Wezwano Komisję do współpracy z organami krajowymi w tych kwestiach, aby pomóc im usunąć wszelkie możliwe niedociągnięcia. W rezolucji wezwano również Komisję, aby podczas zbliżającej się oceny dyrektywy (UE) 2019/2121 uwzględniła istniejące dobre praktyki i badania oraz oceny pozytywnych skutków społeczno-gospodarczych i konsekwencji reprezentacji pracowników w organach przedsiębiorstw. Ponadto w rezolucji zaapelowano do Komisji i państw członkowskich o pilne i zdecydowane działania służące dopilnowaniu, aby przedsiębiorstwa o zasięgu unijnym przestrzegały praw pracowników do informacji, konsultacji i uczestnictwa. Biorąc pod uwagę coraz większą cyfryzację miejsc pracy, w rezolucji podkreślono potrzebę terminowych i istotnych informacji oraz konsultacji z przedstawicielami pracowników, w tym ze związkami zawodowymi.



Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej](#) Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych.

Aoife Kennedy
10/2023



2.3.7. DIALOG SPOŁECZNY

Dialog społeczny jest podstawowym elementem europejskiego modelu społecznego. Dzięki niemu partnerzy społeczni (przedstawiciele kadr kierowniczych i pracowników) mogą wносить aktywny wkład, także w drodze porozumień, w tworzenie europejskiej polityki społecznej i zatrudnienia.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 151–156 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Zgodnie z art. 151 TFUE promowanie dialogu między przedstawicielami kadr kierowniczych a pracownikami uznawane jest za wspólny cel UE i państw członkowskich. Dialog społeczny służy lepszemu sprawowaniu rządów w Unii Europejskiej dzięki zaangażowaniu partnerów społecznych w proces podejmowania decyzji oraz w ich wdrażanie.

OSIĄGNIĘCIA

A. Pogłębianie (dwustronnego) dialogu społecznego na szczeblu UE

Zgodnie z traktatem rzymskim z 1957 r. jednym z zadań Komisji jest wspieranie ścisłej współpracy między państwami członkowskimi w kontekście prawa do zrzeszania się i rokowań zbiorowych między pracodawcami a pracownikami. Jednak dopiero po wielu latach postanowienie to przestało istnieć tylko na papierze.

Ustanowiony w 1985 r. z inicjatywy przewodniczącego Komisji Jacques'a Delorsa proces dialogu społecznego z Val Duchesse miał na celu zapewnienie uczestnictwa partnerów społecznych reprezentowanych przez Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC), Zrzeszenie Konfederacji Przemysłowców i Pracodawców Europy (UNICE) i Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) w tworzeniu wewnętrznego rynku. W wyniku tego procesu wydano szereg wspólnych oświadczeń dotyczących zatrudnienia, kształcenia i szkolenia oraz innych kwestii społecznych.

W 1986 r. [Jednolity Akt Europejski](#) (art. 118b) stworzył podstawę prawną dla rozwoju „dialogu społecznego na poziomie Wspólnoty”, a europejski dialog społeczny zaczął się rozwijać, przede wszystkim dzięki utworzeniu komitetu sterującego, który w 1992 r. przekształcono w Komitet ds. Dialogu Społecznego – główne forum dwustronnego dialogu społecznego na poziomie europejskim. Jego posiedzenia organizowane są trzy lub cztery razy do roku.

W 1991 r. UNICE (obecnie BUSINESSEUROPE), ETUC i CEEP (obecnie SGI Europe) przyjęły wspólne porozumienie wzywające do wprowadzenia obowiązku zasięgania opinii partnerów społecznych na temat aktów prawnych dotyczących spraw socjalnych oraz wymogu zapewnienia partnerom społecznym możliwości negocjowania porozumień ramowych na szczeblu europejskim. Wezwanie to zostało uwzględnione w załączonym do protokołu z Maastricht Porozumieniu w sprawie polityki społecznej, które usankcjonowało prawnie uznaną rolę partnerów społecznych w



unijnym procesie legislacyjnym. Na szczeblu krajowym partnerzy społeczni uzyskali możliwość wdrażania dyrektyw w drodze układów zbiorowych.

Porozumienie w sprawie polityki społecznej zostało włączone do [Traktatu z Amsterdamu](#) (z 1997 r.), dzięki czemu ostatecznie ustanowiono jednolite ramy dialogu społecznego w UE. Do międzysektorowych rezultatów tego procesu zaliczyć należy porozumienia ramowe dotyczące urlopu rodzicielskiego (1995 r.), pracy w niepełnym wymiarze godzin (1997 r.) i pracy na czas określony (1999 r.), wprowadzone w życie na mocy dyrektyw Rady.

[Traktat z Lizbony](#) (z 2009 r.) jeszcze bardziej uwytatnił rolę partnerów społecznych (art. 152 TFUE), podkreślając potrzebę ułatwiania dialogu przy jednoczesnym poszanowaniu niezależności i różnorodności partnerów społecznych.

Po zażegnaniu kryzysu gospodarczego i finansowego z 2008 r. dialog społeczny znalazł się pod silną presją, a jednocześnie osłabł z powodu jego decentralizacji, zmniejszenia zasięgu rokowań zbiorowych i słabszej ingerencji państwa w politykę płacową. Komisja Junckera postanowiła przeciwdziałać zanikowi dialogu społecznego – m.in. na konferencji wysokiego szczebla w marcu 2015 r. ogłosiła „nowy początek dialogu społecznego” oraz wynegocjowała czterostronne porozumienie podpisane w czerwcu 2016 r. przez partnerów społecznych, Komisję i prezydentkę Rady Unii Europejskiej. Porozumienie to potwierdziło fundamentalną rolę europejskiego dialogu społecznego w procesie kształtowania polityki UE, w tym w europejskim semestrze.

[Europejski filar praw socjalnych](#) z 2017 r. również przewiduje poszanowanie niezależności partnerów społecznych i ich prawo do działań zbiorowych, a także uznaje ich prawo do udziału w kształtowaniu i wdrażaniu polityki na rzecz zatrudnienia oraz polityki społecznej, także w drodze układów zbiorowych. Komisja Ursuli von der Leyen wielokrotnie potwierdziła to zaangażowanie na rzecz dialogu społecznego: w komunikatach dotyczących Europejskiego Zielonego Ładu i silnej Europy socjalnej na rzecz sprawiedliwej transformacji, w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu i zaleceniach dla poszczególnych krajów, a także w celach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Kluczową rolę dialogu społecznego podkreślono w maju 2021 r. w Zobowiązaniu społecznym z Porto (podpisanym przez Komisję, Parlament i europejskich partnerów społecznych) oraz w deklaracji Rady Europejskiej z Porto. W lutym 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie ([sprawozdanie A. Nahles](#)) w sprawie wzmocnienia dialogu społecznego, które wzbogaciło plan działania wdrażający Europejski filar praw socjalnych przedstawiony w marcu 2021 r. Zgodnie z planem działania Komisja przedstawiła wytyczne dla osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników, aby zadbać o to, by prawo konkurencji nie stało na przeszkodzie układowi zbiorowemu mającym na celu poprawę ich warunków pracy. Ponadto Komisja zaproponowała [zalecenie Rady](#) określające, w jaki sposób państwa UE mogą dalej wzmacniać dialog społeczny i rokowania zbiorowe na szczeblu krajowym, oraz wydała [komunikat](#) w sprawie wzmocnienia i propagowania dialogu społecznego na szczeblu UE.

[Dyrektywa w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w UE](#) wzmacnia zasady stosowania negocjacji zbiorowych przy ustalaniu wynagrodzeń minimalnych i wymaga od państw członkowskich, w których wskaźnik zasięgu negocjacji zbiorowych wynosi mniej niż 80 %, stworzenia planu działania na rzecz sprzyjania negocjacom zbiorowym.



B. Rezultaty dialogu społecznego na szczeblu UE

Na mocy art. 154 TFUE Komisja musi zasięgnąć opinii partnerów społecznych, zanim podejmie jakiegokolwiek działania w obszarze polityki społecznej. Wówczas partnerzy społeczni mogą chcieć wynegocjować między sobą porozumienie zastępujące to działanie. Mają dziewięć miesięcy na przeprowadzenie negocjacji, po czym mogą:

1. zawrzeć porozumienie i zwrócić się wspólnie do Komisji o zaproponowanie, aby Rada przyjęła decyzję wykonawczą lub
2. zawrzeć porozumienie i wdrożyć je we własnym zakresie zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i państw członkowskich (porozumienia te nazwano „dobrowolnymi”, a następnie przemianowano na „autonomiczne”) lub
3. stwierdzić, że nie są w stanie zawrzeć porozumienia. W takim przypadku Komisja ponownie podejmuje prace nad odnośnym wnioskiem.

Ponadto art. 153 TFUE zapewnia państwom członkowskim możliwość powierzenia partnerom społecznym wykonania decyzji Rady w sprawie ratyfikacji układu zbiorowego podpisanego na szczeblu europejskim.

Od 1998 r., w rezultacie [decyzji Komisji 98/500/WE](#), nastąpił również znaczny rozwój sektorowego dialogu społecznego. W podstawowych sektorach gospodarki powstało szereg komitetów, które mogą pochwalić się znacznymi dokonaniem. W drodze decyzji Rady przyjęto i wdrożono trzy porozumienia europejskie – dotyczące organizacji czasu pracy marynarzy (1998 r.), organizacji czasu pracy personelu pokładowego w lotnictwie cywilnym (2000 r.) oraz niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych w sektorze kolejowym (2005 r.). Pierwszym ponadsektorowym porozumieniem, podpisanym w kwietniu 2006 r., była [Umowa dotycząca ochrony zdrowia pracowników poprzez prawidłowe obchodzenie się i użytkowanie krzemionki krystalicznej i produktów](#), które ją zawierają. Po nim podpisano kolejne porozumienia sektorowe i wdrożono je na mocy dyrektyw Rady: porozumienie dotyczące pewnych aspektów organizacji czasu pracy w śródlądowym transporcie wodnym ([dyrektywa Rady 2014/112/UE](#)); porozumienie dotyczące ochrony zdrowia pracowników przed urazami i infekcjami spowodowanymi ostrymi narzędziami medycznymi ([dyrektywa Rady 2010/32/UE](#)); porozumienie w sprawie sektora rybołówstwa morskiego ([dyrektywa Rady \(UE\) 2017/159](#)); porozumienie między partnerami społecznymi w sektorze transportu morskiego ([dyrektywa Rady \(UE\) 2018/131](#)).

Jednak w przypadku innych porozumień Komisja postanowiła nie proponować przyjęcia decyzji Rady.

W kwietniu 2012 r. partnerzy społeczni w sektorze usług fryzjerskich zawarli porozumienie w sprawie wytycznych dla fryzjerów dotyczących pracy w zdrowym i bezpiecznym środowisku i zwrócili się do Rady o przyjęcie decyzji wykonawczej. Jednak przeciwstawiły się temu niektóre państwa członkowskie. W czerwcu 2016 r. przedstawiciele sektora usług fryzjerskich podpisali nowe Europejskie porozumienie ramowe w sprawie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, wnioskując ponownie o jego wdrożenie decyzją Rady. Komisja postanowiła przeprowadzić przed przedłożeniem wniosku dotyczącego decyzji Rady proporcjonalną ocenę skutków. W liście otwartym do przewodniczącego Junckera partnerzy społeczni zaprotestowali



przeciwko posłużeniu się procesem oceny skutków do usprawiedliwienia decyzji o nieprzekazaniu porozumienia Radzie. Na początku 2018 r. Komisja poinformowała partnerów społecznych, że nie przedstawi wniosku dotyczącego decyzji Rady, wystąpiła natomiast z propozycją wsparcia autonomicznego wdrożenia porozumienia w ramach planu działania. Partnerzy społeczni na to przystali i w grudniu 2019 r. Komisja i partnerzy społeczni z sektora usług fryzjerskich uzgodnili zbiór działań mających na celu wsparcie autonomicznego wdrożenia porozumienia.

W dniu 5 marca 2018 r. Komisja poinformowała partnerów społecznych na szczeblu centralnym, że nie przedłoży Radzie ich porozumienia z 2015 r. dotyczącego praw do otrzymywania informacji i wyrażania opinii w drodze konsultacji w celu jej wdrożenia w formie dyrektywy ([2.3.6](#)). Europejska Federacja Związków Zawodowych Służb Publicznych (EPSU) skierowała sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który orzekł 24 października 2019 r., że przysługujące Komisji prawo inicjatywy uprawnia ją do decyzji o tym, czy porozumienia partnerów społecznych są prawnie wiążące we wszystkich państwach członkowskich UE, czy nie. EPSU odwołała się od tego orzeczenia, lecz odwołanie zostało oddalone we wrześniu 2021 r.

Jako drugi wariant wymieniony powyżej porozumienie w sprawie telepracy (z 2002 r.) było pierwszą umową, która miała zostać wdrożona jako „porozumienie autonomiczne”. Następnie zawarto także inne porozumienia autonomiczne dotyczące stresu związanego z pracą oraz europejskiej licencji dla kierowców świadczących interoperacyjne usługi transgraniczne (oba w 2004 r.), molestowania i przemocy w miejscu pracy (w 2007 r.), integracyjnych rynków pracy (w 2010 r.), aktywnego starzenia się i podejścia międzypokoleniowego (w 2017 r.) oraz cyfryzacji (w 2020 r.).

Po trzecie, w wielu przypadkach partnerzy społeczni nie byli w stanie osiągnąć porozumienia. Przykładowo negocjacje w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego pracy tymczasowej z maja 2001 r. zakończyły się fiaskiem. W związku z tym w marcu 2002 r. Komisja przedłożyła dyrektywę opartą na konsensusie wypracowanym przez partnerów społecznych, a w 2008 r. została przyjęta dyrektywa w sprawie pracy tymczasowej ([dyrektywa 2008/104/WE](#)). Podobnie po wyrażeniu przez partnerów społecznych braku zainteresowania przystąpieniem do negocjacji Komisja przedłożyła w 2004 r. wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie organizacji czasu pracy ([dyrektywa 2003/88/WE](#)). Do 2009 r. Parlament, Komisja i Rada nie zdołały osiągnąć porozumienia, a w grudniu 2012 r. zerwano trwające rok negocjacje między europejskimi partnerami społecznymi ze względu na duże różnice w podejściu do czasu dyżuru. W 2013 r. Komisja wznowiła proces przeglądu i oceny skutków, przeprowadzając w 2015 r. konsultacje publiczne i publikując w 2017 r. sprawozdanie z wykonania, a także [komunikat wyjaśniający](#). Niektóre aspekty związane z czasem pracy zostały już ujęte w innych aktach prawnych, takich jak dyrektywa w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, dyrektywa w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy oraz zmienione rozporządzenie w sprawie czasu prowadzenia pojazdu.

C. Trójstronny dialog społeczny

Od samego początku procesu integracji europejskiej uważano, że zaangażowanie zainteresowanych podmiotów gospodarczych i społecznych w opracowywanie unijnych aktów prawnych jest kwestią o istotnym znaczeniu. Dowodem na to jest ustanowienie Komitetu Konsultacyjnego ds. Węgla i Stali oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Od 2003 r. trójstronny szczyt społeczny ds. wzrostu i



zatrudnienia skupia przedstawicieli wysokiego szczebla urzędującej prezydencji Rady UE, dwóch kolejnych prezydencji, Komisji i partnerów społecznych w celu ułatwienia trwających w danym momencie konsultacji. Szczyt organizowany jest co najmniej dwa razy do roku przed wiosenną i jesienną sesją Rady Europejskiej.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament uważa, że dialog społeczny jest kluczowym elementem tradycji państw członkowskich. Komisja Zatrudnienia i Spraw Społecznych Parlamentu często zaprasza partnerów społecznych na szczeblu UE do przedstawienia swojego stanowiska. Traktat z Lizbony zapewnił Parlamentowi prawo do uzyskiwania informacji na temat wykonywania umów zbiorowych zawieranych na szczeblu Unii (art. 155 TFUE) oraz na temat inicjatyw podejmowanych przez Komisję w celu stymulowania współpracy między państwami członkowskimi (art. 156 TFUE), w tym w kwestiach dotyczących prawa do zrzeszania się oraz rokowań zbiorowych.

W [rezolucji z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie zatrudnienia i społecznych aspektów działań i roli trojki](#), a następnie w [rezolucji z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie zarządzania jednolitym rynkiem w ramach europejskiego semestru 2017](#) Parlament wezwał do zwiększenia roli partnerów społecznych w nowym procesie zarządzania gospodarczego. Jednocześnie w [rezolucji z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich](#) Parlament wezwał Komisję i państwa członkowskie do aktywniejszego i konkretnego wspierania prawdziwego dialogu, wykraczającego poza zwykłe konsultacje. W dniu 16 kwietnia 2019 r. w [rezolucji w sprawie dyrektywy w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy](#) oraz w [rezolucji w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego Europejski Urząd ds. Pracy](#) Parlament ponownie podkreślił, że należy zawsze respektować autonomię partnerów społecznych, ich zdolność do działania w charakterze przedstawicieli pracowników i pracodawców oraz różnorodność krajowych systemów stosunków pracy. Parlament przypomniał również o podstawowej roli partnerów społecznych i dialogu społecznego w swojej [rezolucji w sprawie demokracji w miejscu pracy](#) z dnia 16 grudnia 2021 r. W rezolucji tej Parlament wezwał Komisję i państwa członkowskie, aby wraz z partnerami społecznymi zobowiązały się do osiągnięcia do 2030 r. zasięgu negocjacji zbiorowych wynoszącego 90 %.

Od wybuchu kryzysu związanego z COVID-19 Parlament kilkakrotnie podkreślił potrzebę prowadzenia prawdziwego dialogu społecznego na wszystkich szczeblach, aby skutecznie wdrożyć plan odbudowy dla Europy, m.in. w [rezolucji z dnia 22 października 2020 r. w sprawie politycznych strategii społecznych i na rzecz zatrudnienia w strefie euro w 2020 r.](#) oraz w [rezolucji z dnia 11 marca 2021 r. w sprawie europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej](#). W tych rezolucjach podkreślono, że dialog społeczny i rokowania zbiorowe są dla pracodawców i związków zawodowych kluczowymi narzędziami ustanawiania sprawiedliwych płac i warunków pracy oraz że silne systemy rokowań zbiorowych zwiększają odporność państw członkowskich w czasie kryzysu gospodarczego. Parlament ponowił w nich również wcześniejsze apele o wsparcie na rzecz budowania zdolności i większego angażowania partnerów społecznych w europejski semestr oraz wezwał do uwzględnienia w przyszłych zaleceniach dla poszczególnych krajów wyników angażowania partnerów społecznych w mechanizmy ustalania płac. W rezolucji w sprawie europejskiego semestru Parlament zaproponował rozważenie



uczciwych warunków dla przedsiębiorstw korzystających z funduszy publicznych, zobowiązujących je do przestrzegania rokowań zbiorowych i partycypacji pracowników lub do współzarządzania w ramach procesów decyzyjnych przedsiębiorstw.

W [rezolucji z dnia 2 lutego 2023 r. w sprawie europejskich rad zakładowych](#) Parlament podkreślił, że bardzo istotne jest wzmocnienie europejskich rad zakładowych i ich zdolności do korzystania z przysługujących im praw do informacji i konsultacji, a także zwiększenie ich liczby. Ponadto ponownie wezwał Komisję do przedstawienia wniosku dotyczącego zmiany [dyrektywy 2009/38/WE](#) w sprawie europejskich rad zakładowych, by sprecyzować zawarte w niej cele, definicje i procedury oraz wzmocnić prawo przedstawicieli pracowników do informacji i konsultacji, zwłaszcza w trakcie restrukturyzacji. W [rezolucji z dnia 1 czerwca 2023 r.](#) Parlament wezwał państwa członkowskie do dokonania przeglądu i uchylenia wszelkich przepisów krajowych uniemożliwiających rokowania zbiorowe. Od Komisji domaga się egzekwowania klauzuli społecznej zawartej w obowiązującej dyrektywie UE w sprawie zamówień publicznych. Wezwał również Komisję i państwa członkowskie do przeprowadzania konsultacji z partnerami społecznymi w kwestiach ekologicznych oraz w kwestiach sprawiedliwej transformacji, co powinno stać się standardową praktyką w całym cyklu kształtowania polityki.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych](#).

Monika Makay
10/2023



2.3.8. RÓWNOUPRAWNIENIE KOBIEC I MĘŻCZYŻN

Równouprawienie kobiet i mężczyzn stanowi jeden z celów Unii Europejskiej. Na przestrzeni lat prawodawstwo, orzecznictwo i zmiany w Traktatach przyczyniły się do wzmocnienia tej zasady i jej wdrażania w UE. Parlament Europejski zawsze gorliwie bronił zasady równouprawienia kobiet i mężczyzn.

PODSTAWA PRAWNA

Zasada równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę jest zapisana w traktatach WE od 1957 r. (dzisiejszy art. 157 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)). Artykuł 153 TFUE pozwala UE na podejmowanie działań w szerszym obszarze równych szans i równego traktowania w dziedzinie zatrudnienia, a w tych ramach art. 157 TFUE dopuszcza pozytywne działania w celu wzmocnienia pozycji kobiet. Dodatkowo art. 19 TFUE przewiduje przyjęcie przepisów służących walce z wszelkimi przejawami dyskryminacji, w tym z dyskryminacją ze względu na płeć. Przepisy dotyczące przeciwdziałania handlowi ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, przyjęto na podstawie art. 79 i 83 TFUE. W ramach programu „Prawa, równość i obywatelstwo” w myśl art. 168 TFUE finansuje się między innymi środki pomocne w zwalczaniu przemocy wobec kobiet.

CELE

UE opiera się na zbiorze wartości, do których należy równość, a zatem wspiera równouprawienie kobiet i mężczyzn (art. 2 i art. 3 ust. 3 Traktat o Unii Europejskiej). Cele te są zawarte także w art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Ponadto na mocy art. 8 TFUE powierza się UE zadanie wyeliminowania nierówności oraz promowania równości kobiet i mężczyzn we wszystkich jej działaniach (konceptja ta jest również znana jako uwzględnianie aspektu płci w głównym nurcie polityki). W deklaracji nr 19 załączonej do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony, UE i państwa członkowskie zobowiązały się „do zwalczania wszelkiego rodzaju przemocy w rodzinie [...], zapobiegania tym przestępstwom i ich karania oraz [...] wspierania i ochrony ofiar”.

OSIĄGNIĘCIA

A. Główne akty prawne

Prawodawstwo unijne, przyjęte w większości w drodze zwykłej procedury ustawodawczej, obejmuje:

- [dyrektywę Rady 79/7/EWG](#) z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego;
- [dyrektywę Rady 92/85/EWG](#) z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły i pracownic karmiących piersią;



- [dyrektywę Rady 97/81/WE](#) z dnia 15 grudnia 1997 r. dotyczącą Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC);
- [dyrektywę Rady 2000/43/WE](#) z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (dyrektywa w sprawie równości rasowej), która zakazuje dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne w wielu dziedzinach, w tym w dziedzinie zatrudnienia, ochrony socjalnej i przywilejów socjalnych, edukacji oraz ogólnie dostępnych towarów i usług, takich jak mieszkalnictwo;
- [dyrektywę Rady 2000/78/WE](#) z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy;
- [dyrektywę Rady 2004/113/WE](#) z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług;
- [dyrektywę 2006/54/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy;
- [dyrektywę Rady 2010/18/UE](#) z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego oraz uchylającą dyrektywę 96/34/WE;
- [dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE](#) z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylającą dyrektywę Rady 86/613/EWG;
- [dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE](#) z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępującą decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW;
- [dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE](#) z dnia 13 grudnia 2011 r. ustanawiającą europejski nakaz ochrony;
- [dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE](#) z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującą decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW;
- [dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2019/1158](#) z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającą dyrektywę Rady 2010/18/UE;
- [dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2022/2381](#) z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów spółek giełdowych oraz powiązanych środków;
- [dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2023/970](#) z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania.



B. Postępy w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)

TSUE odegrał istotną rolę we wspieraniu równouprawnienia kobiet i mężczyzn. W tym względzie wydano szereg ważnych wyroków.

- [wyrok w sprawie Defrenne II z dnia 8 kwietnia 1976 r. \(sprawa 43/75\)](#): TSUE uznał bezpośredni skutek zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn oraz orzekł, że zasada ta obowiązuje nie tylko w stosunku do działań władz publicznych, ale dotyczy również wszelkich porozumień mających na celu zbiorowe regulowanie pracy najemnej;
- [wyrok w sprawie Bilka z dnia 13 maja 1986 r. \(sprawa C-170/84\)](#): TSUE orzekł, że środek wykluczający pracowników pracujących w niepełnym wymiarze godzin z udziału w zakładowym systemie emerytalnym stanowi dyskryminację pośrednią, w związku z czym jest sprzeczny z dawnym art. 119 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, jeżeli dotyczy znacznie większej liczby kobiet niż mężczyzn, chyba że można wykazać, iż wykluczenie jest uzasadnione czynnikami obiektywnymi, niezwiązanymi z dyskryminacją ze względu na płeć;
- [wyrok w sprawie Barber z dnia 17 maja 1990 r. \(sprawa C-262/88\)](#): TSUE orzekł, że wszelkie formy emerytury pracowniczej stanowią wynagrodzenie do celów dawnego art. 119, a zatem w ich przypadku obowiązuje zasada równego traktowania. TSUE orzekł, że mężczyźni powinni mieć możliwość korzystania ze swoich praw emerytalnych lub praw emerytalnych pozostającego przy życiu członka rodziny w takim samym wieku co kobiety;
- [wyrok w sprawie Marschall z dnia 11 listopada 1997 r. \(sprawa C-409/95\)](#): TSUE orzekł, że prawodawstwo wspólnotowe nie wyklucza, by przepisy krajowe dawały kobietom pierwszeństwo przy awansie służbowym wówczas, gdy w danym sektorze liczba kobiet jest niższa od liczby mężczyzn („dyskryminacja pozytywna”), pod warunkiem że pierwszeństwo nie jest przyznawane automatycznie, a kandydaci płci męskiej mają gwarancję, że ich kandydatura zostanie rozpatrzona, nie zaś wykluczona a priori;
- [wyrok w sprawie Test Achats z dnia 1 marca 2011 r. \(sprawa C-236/09\)](#): TSUE orzekł o nieważności art. 5 ust. 2 dyrektywy Rady 2004/113/WE w związku z jego niezgodnością z zasadą równego traktowania kobiet i mężczyzn w dostępie do towarów i usług oraz ich dostarczaniu. Do obliczania wysokości składek i świadczeń w celach ubezpieczeniowych należy stosować w stosunku do kobiet i do mężczyzn ten sam system wycieńczeń aktuarialnych;
- [wyrok w sprawie Korwin-Mikke z dnia 31 maja 2018 r. \(sprawy T-770/16 i T-352/17\)](#): TSUE opowiedział się za uchyleniem kar nałożonych przez Parlament Europejski na należącego do skrajnej prawicy polskiego posła do PE Janusza Korwin-Mikkego;
- [wyrok w sprawie Violety Villar Láz z dnia 8 maja 2019 r. \(C-161/18\)](#): TSUE stwierdził, że hiszpańskie przepisy dotyczące obliczania emerytur dla pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy są sprzeczne z prawem UE, jeżeli zostaną uznane za szczególnie niekorzystne dla pracowników płci żeńskiej;
- [wyrok w sprawie Praxair z dnia 8 maja 2019 r. \(sprawa C-486/18\)](#): TSUE orzekł, że wypłata odszkodowania z tytułu rozwiązania stosunku pracy i przeniesienia



pracownika przebywającego na urlopie rodzicielskim w niepełnym wymiarze czasu pracy należy obliczać na podstawie wynagrodzenia przysługującego za pracę w pełnym wymiarze. Sprzeczne prawo krajowe prowadzi do pośredniej dyskryminacji ze względu na płeć;

- [wyrok w sprawie Safeway z dnia 7 października 2019 r. \(sprawa C-171/18\)](#): TSUE orzekł w sprawie wyrównania świadczeń emerytalnych w ramach pracowniczego programu emerytalnego;
- [wyrok w sprawie Ortiz Mesonero z dnia 18 września 2019 r. \(sprawa C-366/18\)](#): ojcu odmówiono pozwolenia na pracę na stałych zmianach, o co ubiegał się w celu zapewnienia lepszej opieki nad dziećmi. TSUE orzekł, że dyrektywy nie mają w tej kwestii zastosowania i że nie zawierają one przepisu, który nakładałby na państwa członkowskie, w odniesieniu do wniosku o urlop rodzicielski, obowiązek przyznania pracownikowi prawa do pracy na stałe zmiany, w przypadku gdy jego zwyczajowym trybem pracy jest praca zmianowa ze zmiennymi godzinami pracy;
- [wyrok w sprawie Hakelbracht z dnia 20 czerwca 2019 r. \(sprawa C-404/18\)](#): TSUE orzekł, że w przypadku gdy osoba, która twierdzi, że jest dyskryminowana ze względu na płeć, składa skargę, pracownicy inni niż osoba dyskryminowana ze względu na płeć powinni być chronieni, ponieważ ich pracodawca może postawić ich w niekorzystnej sytuacji ze względu na wsparcie, którego formalnie lub nieformalnie udzielają ofierze domniemanej dyskryminacji;
- [wyrok w sprawie Tesco Stores z dnia 3 czerwca 2021 r. \(sprawa C-624/19\)](#): w wyroku TSUE przypomniał najpierw swój wyrok w sprawie Praxair MRC (C-486/18), w którym zakaz dyskryminacji między pracownikami płci męskiej i żeńskiej ma zastosowanie również do układów zbiorowych i indywidualnych mających na celu uregulowanie wynagrodzeń, a także inne utrwalone orzecznictwo umożliwiające sądom stwierdzenie, na zasadzie kontradiktoryjności, innych różnic w traktowaniu ze względu na płeć. TSUE stwierdził, że art. 157 TFUE należy interpretować jako mający bezpośredni skutek horyzontalny w postępowaniach między jednostkami, których przedmiotem jest nieprzestrzeganie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za „pracę o takiej samej wartości”;
- [opinia TSUE nr 1/19 z dnia 6 października 2021 r.](#) w sprawie przystąpienia UE do konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencji stambulskiej). W opinii TSUE wyjaśniono warunki przystąpienia UE do konwencji stambulskiej i jej podstawę prawną.

C. Stan bieżący

Poniżej przedstawiono przegląd najnowszych działań podjętych przez UE w dziedzinie równości kobiet i mężczyzn.

21 marca 2023 r. członkinie i członkowie Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia przeprowadzili wymianę poglądów z komisarz ds. równości Heleną Dalli w ramach zorganizowanego dialogu między Parlamentem a Komisją. Dotyczyła ona kwestii równouprawnienia płci wchodzących w zakres kompetencji komisarz, w tym aktualnych informacji na temat inicjatyw ustawodawczych, które Komisja niedawno przyjęła, i tych, które mają zostać przyjęte.



Podczas drugiej godziny posiedzenia komisarz Dalli skupiła się na wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie wzmocnienia roli i niezależności organów ds. równości, który został przyjęty przez Komisję w grudniu 2022 r.

12 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła [sprawozdanie z postępów](#) we wdrażaniu strategii na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025. W ramach tej strategii Komisja wdrożyła ponad 90 środków, od kampanii komunikacyjnych po uwzględnienie problematyki równości osób LGBTIQ w prawodawstwie i przeznaczenie na ten cel specjalnych środków finansowych. Ponadto w sprawozdaniu wspomniano o niedawnym postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Węgrom w związku z uchwaloną w 2021 r. ustawą dotyczącą zakazu tzw. propagandy LGBT. Ustawa zakazuje „promowania” homoseksualizmu i tożsamości transpłciowej wśród osób niepełnoletnich.

Komisarz Dalli zwróciła uwagę na trzy wnioski ustawodawcze mające zasadnicze znaczenie dla obrony praw osób LGBTIQ w UE.

- Pierwszy z nich dotyczy wprowadzenia wiążących norm dla organów ds. równości oraz rozszerzenia ich mandatu na problem dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, zwłaszcza w dziedzinie zatrudnienia.
- Drugi wprowadza wymóg, aby państwa członkowskie dążyły do osiągnięcia jednomyślności niezbędnej do tego, by wykaz przestępstw UE został rozszerzony o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści (art. 83 TFUE). Umożliwiłoby to Komisji przedstawienie wniosków dotyczących przepisów wprowadzających kary m.in. za przestępstwa, których motywem jest orientacja seksualna ofiary.
- Trzeci z nich dotyczy europejskiego zaświadczenia o rodzicielstwie. Komisarz Dalli podkreśliła, że w przypadku tego wniosku ważne jest, by utorować drogę działaniom w tej dziedzinie. Uznanie rodzicielstwa jest szczególnie istotne w przypadku rodzin, w których rodzice są tej samej płci. Media nadały rozgłos sprawie malutkiej Sary. Władze bułgarskie odmówiły wydania dziecku aktu urodzenia, ponieważ kraj ten nie uznaje rodzicielstwa obojga matek, które zostało uznane w Hiszpanii. W 2021 r. TSUE orzekł, że Bułgaria musi wydać dziecku paszport.

Konwencja stambulska

Konwencja stambulska jest pierwszym instrumentem w Europie, który ustanawia prawnie wiążące normy dotyczące w szczególności zapobiegania przemocy ze względu na płeć, ochrony ofiar przemocy i karania sprawców. W następstwie podpisania konwencji przez UE w czerwcu 2017 r. zgoda Parlamentu jest wymagana do tego, by UE do niej przystąpiła.

21 lutego 2023 r. Rada zwróciła się do Parlamentu o zgodę na przyjęcie dwóch decyzji w sprawie ratyfikacji konwencji (więcej informacji można znaleźć poniżej).

Organy ds. równości

8 grudnia 2022 r. Komisja przedstawiła [wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie norm funkcjonowania organów ds. równości](#).

Proponowany jest w nim zestaw wiążących przepisów służących wzmocnieniu roli i niezależności organów ds. równości. Celem wniosku jest przyjęcie norm funkcjonowania organów ds. równości w obszarze równego traktowania osób



bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, równego traktowania osób w dziedzinie zatrudnienia i pracy bez względu na wyznawaną religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, a także równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług.

Dyrektywa w sprawie przejrzystości wynagrodzeń

[Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie przejrzystości wynagrodzeń](#), przyjęty 4 marca 2021 r., wprowadza środki mające na celu zapewnienie kobietom i mężczyznom w UE równego wynagrodzenia za taką samą pracę.

30 marca 2023 r. Parlament zatwierdził dyrektywę w sprawie przejrzystości wynagrodzeń. Nowe przepisy zapewnią większą przejrzystość i skuteczne egzekwowanie zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn oraz poprawią dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla ofiar dyskryminacji płacowej.

Będzie obowiązywał wymóg, aby ogłoszenia o naborze i nazwy stanowisk były neutralne pod względem płci oraz by procesy rekrutacji prowadzone były w sposób niedyskryminacyjny.

Dyrektywa stanowi między innymi, że jeżeli sprawozdawczość w zakresie wynagrodzeń wykaże zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć wynoszące co najmniej 5%, pracodawcy będą musieli przeprowadzić wspólną ocenę wynagrodzeń we współpracy z przedstawicielami swoich pracowników. Państwa członkowskie będą musiały wprowadzić skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające kary, takie jak grzywny, dla pracodawców naruszających te przepisy. Każdy pracownik, który poniósł szkodę w wyniku naruszenia przepisów, będzie miał prawo domagać się odszkodowania. Po raz pierwszy w zakresie nowych przepisów włączono kwestię dyskryminacji krzyżowej i praw osób niebinarnych.

WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE UE NA LATA 2021–2027

Po tym, jak Parlament wyraził zgodę, 17 grudnia 2020 r. Rada przyjęła rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe UE na lata 2021–2027 (WRF). W nowych [WRF](#) kładzie się większy nacisk na uwzględnianie aspektu płci w budżecie UE.

Wraz z unijnym instrumentem odbudowy NextGenerationEU o wartości 750 mld EUR Unia zyska w WRF na nadchodzące lata środki w bezprecedensowej kwocie 1,8 mld EUR. Posłużą one wsparciu odbudowy po pandemii Covid-19 oraz finansowaniu długoterminowych priorytetów UE w różnych dziedzinach polityki. Następny długoterminowy budżet obejmie siedem obszarów wydatków. Zapewni ramy finansowania niemal 40 unijnych programów wydatkowania w kolejnym siedmioletnim okresie. W instrumencie NextGenerationEU zwrócono również szczególną uwagę na równouprawnienie płci. W krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności należy w szczególności określić, w jaki sposób inwestycje i reformy finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności mają przyczynić się do promowania równouprawnienia płci i równych szans dla wszystkich.

W kwietniu 2021 r. Rada i Parlament przyjęły dwa programy wpisujące się w unijny Fundusz „Sprawiedliwość, Prawa i Wartości” jako część WRF na lata 2021–2027. Programy pomogą propagować, wzmacniać i chronić sprawiedliwość, prawa i wartości unijne. Program „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości” (CERV) na lata 2021–2027 w szczególności obejmuje przydział środków finansowych dla organizacji społeczeństwa



obywatelskiego działających na rzecz promowania równouprawnienia płci i zwalczania przemocy wobec kobiet i dziewcząt w UE. Całkowity budżet programu CERV wyniesie maksymalnie 1,55 mld EUR (budżet w wysokości 641,7 mln EUR oraz dodatkowy przydział w wysokości maksymalnie 912 mln EUR). Budżet programu „Sprawiedliwość” wyniesie 305 mln EUR.

PRZYSTĄPIENIE UNII DO KONWENCJI STAMBULSKIEJ

Konwencja stambulska, która weszła w życie w 2014 r., jest pierwszym prawnie wiążącym instrumentem międzynarodowym dotyczącym zapobiegania przemocy wobec kobiet i dziewcząt oraz jej zwalczania na szczeblu międzynarodowym. Ustanawia kompleksowe ramy środków prawnych i politycznych służących zapobieganiu takiej przemocy, wspieraniu ofiar i karaniu sprawców.

Rada postanowiła, że projekt decyzji w sprawie podpisania konwencji należy podzielić na dwie odrębne decyzje, z których jedna dotyczy współpracy sądowej w sprawach karnych, a druga – azylu i zasady non-refoulement. Te dwie decyzje Rady przyjęto w maju 2017 r., po czym 13 czerwca 2017 r. komisarz ds. sprawiedliwości, konsumentów i równouprawnienia płci podpisała konwencję stambulską w imieniu UE.

Jej podpisanie jest pierwszym krokiem w procesie przystąpienia UE do konwencji. Zakończenie tego procesu wymaga obecnie przyjęcia decyzji Rady. Wnioski ustawodawcze w tej dziedzinie są omawiane w Radzie na forum Grupy Roboczej ds. Praw Podstawowych, Praw Obywatelskich i Swobodnego Przepływu Osób. Prowadzone dyskusje koncentrowały się na kodeksie postępowania określającym, w jaki sposób UE i jej państwa członkowskie będą współpracować przy wdrażaniu konwencji.

W rezolucji z 4 kwietnia 2019 r. Parlament zwrócił się do TSUE o opinię w sprawie zgodności z traktatami wniosków dotyczących przystąpienia Unii Europejskiej do konwencji stambulskiej oraz w sprawie procedury tego przystąpienia. TSUE orzekł, że „Traktaty nie zabraniają Radzie oczekiwania, przed przyjęciem decyzji w sprawie zawarcia przez Unię konwencji stambulskiej, na „wspólne porozumienie” państw członkowskich”. Trybunał stwierdził również, że „[a]kt zawarcia może zostać rozdzielony na dwie odrębne decyzje, w sytuacji gdy zostanie stwierdzona obiektywna tego potrzeba”.

21 lutego 2023 r. Rada postanowiła przedstawić wniosek o zgodę Parlamentu na przystąpienie UE do konwencji stambulskiej. Rada zwraca się do Parlamentu o wyrażenie zgody na dwa następujące projekty decyzji Rady dotyczące zawarcia wyżej wymienionej konwencji:

1. [Decyzja Rady](#) w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do instytucji i administracji publicznej Unii;
2. [Decyzja Rady](#) w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w odniesieniu do spraw związanych ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, w odniesieniu do azylu i zasady non-refoulement.



NAJNOWSZE DZIAŁANIA PARLAMENTU ORAZ KOMISJI PRAW KOBIET I RÓWNOUPRAWNIENIA

Sprawozdania ustawodawcze

W lipcu 2023 r. Parlament uzgodnił wspólne stanowisko dotyczące [sprawozdania](#) przygotowanego przez Komisję Praw Kobiet i Równouprawnienia (FEMM) oraz Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) w sprawie [wniosku](#) dotyczącego [dyrektywy w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej](#). Wspólne stanowisko Parlamentu zawierało definicję gwałtu, której podstawą jest brak przyzwolenia, surowsze przepisy dotyczące cyberprzemocy i lepsze wsparcie dla ofiar. Rada rozpoczęła jednak [spór prawny](#) dotyczący kompetencji, co opóźniło wszystkie próby osiągnięcia porozumienia w sprawie dyrektywy. 23 listopada 2023 r., w [debacie](#) z okazji [Międzynarodowego Dnia przeciw Przemocy wobec Kobiet](#), posłowie do PE zdecydowanie wezwali państwa członkowskie do współpracy z Parlamentem w celu osiągnięcia porozumienia w sprawie solidnych zasad zwalczania przemocy wobec kobiet, obejmujących [definicję gwałtu, której podstawą jest brak przyzwolenia](#).

Komisja FEMM opublikowała również [sprawozdanie](#) w sprawie [wniosku](#) dotyczącego [dyrektywy](#) zmieniającej [dyrektywę w sprawie zwalczania handlu ludźmi](#) w celu wzmocnienia przepisów UE dotyczących zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar. Sprawozdanie koncentruje się na zwiększeniu wsparcia ofiar i zapewnieniu im lepszej ochrony.

Komisja FEMM opublikowała [sprawozdanie](#) w sprawie [wniosku](#) dotyczącego [dyrektywy w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń](#) dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania. Komisja opublikowała także [sprawozdanie](#) w sprawie [wniosku](#) dotyczącego [dyrektywy w sprawie norm dotyczących organów ds. równości](#) w dziedzinie równego traktowania i równości szans kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i pracy. W obu sprawozdaniach podkreślono potrzebę zastosowania przekrojowej perspektywy, aby uwzględnić wielorakie wymiary dyskryminacji.

Sprawozdania nieustawodawcze

Sprawozdania nieustawodawcze obejmują sprawozdania w sprawie uwzględniania aspektu płci w Parlamencie ([sprawozdanie roczne za 2020 r.](#)), w sprawie [ubóstwa kobiet w Europie](#), w sprawie [trzeciego unijnego planu działania w sprawie równości płci](#), w sprawie [wspólnych europejskich działań w dziedzinie opieki](#), w sprawie [transportu europejskiego odpowiadającego potrzebom kobiet](#), w sprawie [molestowania seksualnego w UE i oceny ruchu MeToo](#), w sprawie [osiągnięcia przez kobiety niezależności ekonomicznej](#) dzięki przedsiębiorczości i samozatrudnieniu, a także [sprawozdanie](#) w sprawie regulacji dotyczących prostytucji w UE oraz [sprawozdanie](#) w sprawie dyskryminacji krzyżowej w UE.

Opinie ustawodawcze

Komisja FEMM wydała [opinię](#) dla komisji LIBE w sprawie wniosku dotyczącego [dyrektywy](#) Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę [2013/34/UE](#), dyrektywę [2004/109/WE](#), dyrektywę [2006/43/WE](#) oraz rozporządzenie [\(UE\) nr 537/2014](#) w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie



zrównoważonego rozwoju. Komisja FEMM podkreśliła znaczenie zadbania o to, by odpowiednio włączyć w zakres dyrektywy kwestie zrównoważonego rozwoju społecznego i równości płci.

Komisja FEMM wydała [opinię](#) dla Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii w sprawie wniosku dotyczącego [dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej](#) i podkreśliła znaczenie uwzględnienia nierównych i zróżnicowanych pod względem płci skutków zmiany klimatu i polityki związanej z klimatem.

Komisja FEMM wydała [opinię](#) dla komisji LIBE w sprawie [wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego przepisy mające na celu zapobieganie niegodziwemu traktowaniu dzieci w celach seksualnych i jego zwalczanie](#). Sprawozdawczyni podkreśliła, że niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych jest w dużej mierze przejawem przemocy ze względu na płeć. Zwalczanie internetowych aspektów tego przestępstwa musi zatem obejmować podejścia uwzględniające aspekt płci. Sprawozdawczyni zaproponowała kampanie uświadamiające dostosowane konkretnie do wieku i płci. Podkreśliła również potrzebę specjalistycznych reakcji i wsparcia dla ofiar i osób, które kiedyś doświadczyły niegodziwego traktowania, z uwzględnieniem zintegrowanej perspektywy płci. Ponadto sprawozdawczyni wyraziła życzenie, by usprawnić ogólne gromadzenie danych z podziałem na wiek i płeć, i zaproponowała ścisłą współpracę w dziedzinie badań i statystyki między Unijnym Centrum a Europejskim Instytutem ds. Równości Kobiet i Mężczyzn.

Komisja FEMM wydała [opinię](#) dla Komisji Prawnej w sprawie [wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania orzeczeń i przyjmowania dokumentów urzędowych dotyczących pochodzenia dziecka oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia pochodzenia dziecka](#). Komisja FEMM podkreśliła, że rozporządzenie musi być stosowane bez uprzedzeń i że do pojęcia „porządku publicznego” należy stosować wykładnię zawężającą, aby uzasadnić odstępstwo od podstawowej swobody.

Komisja FEMM wydała [opinię](#) dla komisji LIBE w sprawie [rozszerzenia wykazu przestępstw UE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści](#). Głównym przedmiotem obaw komisji jest powszechne występowanie przemocy z nienawiści i przemocy ze względu na płeć, postrzeganej jako przeszkoda w osiągnięciu prawdziwej równości płci w UE. Nawoływanie do nienawiści i przestępstwa ze względu na płeć w nieproporcjonalnym stopniu dotyczą kobiety, dziewczęta i społeczność LGBTIQ+ i pogłębiają społeczne nierówności płci. W opinii podkreślono potrzebę jednolitej reakcji UE w celu przeciwdziałania nawoływaniu do nienawiści i przestępstwom z nienawiści, podkreślając potrzebę jasnych definicji, solidnych przepisów, lepszego gromadzenia danych i strategii zwalczania przemocy w internecie i poza nim.

Opinie nieustawodawcze

Oprócz wielu opinii dotyczących spraw budżetowych komisja FEMM wydała również opinie w wielu innych dziedzinach:

- [opinię](#) w sprawie realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – sprawozdanie roczne za 2022 r.;
- [opinię](#) w sprawie długoterminowej wizji dla obszarów wiejskich UE – w kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r.



- [opinię](#) w sprawie strategii UE na rzecz zrównoważonych wyrobów włókienniczych w obiegu zamkniętym;
- [opinię](#) dla Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych – w sprawie ograniczenia nierówności i wspierania włączenia społecznego w czasach kryzysu z myślą o dzieciach i ich rodzinach;
- [opinię](#) dla Komisji Spraw Zagranicznych – w sprawie praw człowieka i demokracji na świecie oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie – sprawozdanie roczne za 2023 r.

Podróże służbowe

Od początku 2022 r. odbyło się osiem podróży służbowych komisji FEMM i udostępniono sześć sprawozdań z tych podróży. W 2022 r. komisja FEMM oddelegowała posłów do PE do zdalnego udziału w 66. sesji Komisji ONZ ds. Statusu Kobiet w Nowym Jorku (USA) w dniach 14–25 marca 2022 r. ([sprawozdanie z misji](#) przedstawiono 30 maja 2022 r.). W dniach 23–25 maja 2022 r. delegacja została wysłana do Hagi (Niderlandy) w ([sprawozdanie z misji](#) przedstawiono 20 czerwca 2022 r.). W dniach 20–22 września 2022 r. delegacja odwiedziła Etiopię ([sprawozdanie z misji](#) przedstawiono 21 kwietnia 2023 r.). W listopadzie 2022 r. posłowie do PE udali się do Warszawy (Polska) w celu udziału w spotkaniach poświęconych kwestiom praw kobiet, zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego oraz praw reprodukcyjnych i seksualnych ([sprawozdanie z misji](#) przedstawiono 16 listopada 2022 r.).

W 2023 r. komisja FEMM wysłała posłów do Nowego Jorku i Waszyngtonu, aby wzięli udział w 67. sesji Komisji ONZ ds. Statusu Kobiet w dniach 6–10 marca ([sprawozdanie z misji](#) przedstawiono 22 maja 2023 r.). W dniach 15–17 maja 2022 r. wysłano do Kopenhagi (Dania) delegację w celu omówienia „przedsiębiorczości kobiet i odbycia spotkań z przedstawicielami sektora publicznego i prywatnego oraz organizacji pozarządowych” ([sprawozdanie z misji](#) przedstawiono 12 września 2023 r.).

Martina Schonard

12/2023



2.3.9. WALKA Z UBÓSTWEM, WYKLUCZENIEM SPOŁECZNYM I DYSKRYMINACJĄ

Wspierając państwa członkowskie w walce z ubóstwem, wykluczeniem społecznym i dyskryminacją, Unia Europejska chce wzmocnić integrację i spójność europejskiego społeczeństwa oraz zapewnić wszystkim ludziom równe szanse i równy dostęp do zasobów.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 19 i 145–161 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz tytuł III Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

CELE

Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego jest jednym z konkretnych celów polityki społecznej UE i jej państw członkowskich. Zgodnie z art. 153 TFUE włączenie społeczne ma zostać osiągnięte całkowicie w oparciu o współpracę nielegislacyjną – otwartą metodę koordynacji (OMK), natomiast art. 19 TFUE umożliwia UE podejmowanie działań w celu walki z dyskryminacją zarówno poprzez udzielanie ochrony prawnej potencjalnym ofiarom, jak i przez zapewnianie środków zachęcających.

OSIĄGNIĘCIA

A. Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym

W latach 1975–1994 Europejska Wspólnota Gospodarcza przeprowadziła szereg projektów i programów pilotażowych opracowanych z myślą o zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia. Jednakże ze względu na brak podstawy prawnej działania wspólnotowe w tej dziedzinie były nieustannie kwestionowane.

Sytuacja zmieniła się w 1999 r. wraz z wejściem w życie Traktatu z Amsterdamu, w którym likwidację wykluczenia społecznego uznano za jeden z celów wspólnotowej polityki społecznej. W 2000 r. utworzono Komitet Ochrony Socjalnej mający na celu wspieranie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją (art. 160 TFUE).

W ramach strategii lizbońskiej uruchomionej w 2000 r. ustanowiono mechanizm monitorowania i koordynacji obejmujący określanie celów, pomiar skali ubóstwa na podstawie zestawu wskaźników i poziomów odniesienia, wytyczne dla państw członkowskich i krajowe plany przeciwdziałania ubóstwu. W strategii tej wprowadzono również nowy mechanizm zarządzania na potrzeby współpracy między Komisją a państwami członkowskimi: OMK, dobrowolny proces współpracy politycznej oparty na uzgodnionych wspólnych celach i wspólnych wskaźnikach. Zainteresowane strony, w tym partnerzy społeczni i społeczeństwo obywatelskie, również biorą udział w tym procesie. W 2006 r. ustanowiono nowe ramy polityki – otwartą metodę koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego (społeczna OMK) – która przegrupowuje i łączy w sobie trzy odrębne OMK dotyczące włączenia społecznego, opieki zdrowotnej i długoterminowej oraz emerytur.



W [zaleceniu](#) z października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy Komisja stwierdziła, że państwa członkowskie powinny opracować i wdrożyć spójną, całościową strategię aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, łączącą odpowiednie wsparcie dochodu, integracyjny charakter rynków pracy oraz dostęp do usług wysokiej jakości.

W strategii „Europa 2020” wprowadzono nowy wspólny cel w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: zmniejszenie o 25% liczby Europejczyków żyjących poniżej krajowego progu ubóstwa i wydzwignięcie ponad 20 milionów osób z biedy do 2020 r. Cel ten nie został osiągnięty, a w marcu 2021 r. Komisja określiła w [planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych](#) nowy główny cel: zmniejszenie do 2030 r. liczby osób żyjących w ubóstwie o co najmniej 15 mln (z czego co najmniej 5 mln dzieci). Odnośne cele krajowe przedstawiono w czerwcu 2022 r.

W grudniu 2010 r. Komisja uruchomiła jedną z siedmiu inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020” – Europejską platformę współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, sporządzając przy tym wykaz głównych inicjatyw, jakie należy przeprowadzić, obejmujący ocenę strategii aktywnej integracji na szczeblu krajowym oraz [białą księgę w sprawie emerytur](#).

Po ustanowieniu semestru europejskiego w 2010 r. Komisja, w odpowiedzi na apele Rady Europejskiej i Parlamentu, przedstawiła w 2013 r. [wniosek](#) w sprawie wzmocnienia społecznego wymiaru zarządzania unią gospodarczą i walutową. Kluczowym elementem jest tablica wskaźników społecznych, stanowiąca zestaw wskaźników obejmujących wskaźniki dotyczące nierówności dochodowych i dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych, wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się oraz wskaźnik dotyczący wpływu transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa.

W listopadzie 2017 r. trzy główne instytucje UE we wspólnym oświadczeniu dały wyraz swojemu zaangażowaniu na rzecz [Europejskiego filaru praw socjalnych](#). Filar ten ustanawia ochronę socjalną i integrację społeczną jako jeden z trzech kluczowych obszarów ([2.3.1](#). Polityka społeczna i polityka zatrudnienia: zasady ogólne). Europejski filar praw socjalnych został wykorzystany do uruchomienia szeregu inicjatyw ustawodawczych i politycznych, takich jak [dyrektywa \(UE\) 2019/1152](#) w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy, pakiet dotyczący sprawiedliwości społecznej, który obejmuje [rozporządzenie \(UE\) 2019/1149](#) ustanawiające Europejski Urząd ds. Pracy, [zalecenie Rady](#) z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej, a także [dyrektywę \(UE\) 2022/2041](#) w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej. Ich celem jest przeciwdziałanie ubóstwu osób pracujących

Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych z marca 2021 r. zawierał szereg istotnych inicjatyw: [strategię UE na rzecz praw dziecka](#), [zalecenie Rady ustanawiające europejską gwarancję dla dzieci](#), [europejską platformę na rzecz przeciwdziałania bezdomności](#), [zalecenie Rady w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie](#), [europejską strategię w dziedzinie opieki](#) oraz powołanie [grupy wysokiego szczebla ds. przyszłości ochrony socjalnej i państwa opiekuńczego w UE](#), która przedstawiła 21 zaleceń dotyczących poprawy systemów ochrony socjalnej i państw opiekuńczych. W czerwcu 2021 r. unijni



ministrowie pracy i spraw socjalnych zatwierdzili zmieniony wykaz podstawowych wskaźników zawartych w tablicy wskaźników społecznych.

B. Prawodawstwo antydyskryminacyjne

Rok 1997 można uznać za przełomowy, ponieważ w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską dodano nowy artykuł (obecnie art. 19 TFUE), upoważniający Radę do podejmowania działania w przypadku dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, wyznanie lub przekonania, wiek, niepełnosprawność lub orientację seksualną. W 2003 r. artykuł ten zmieniono traktatem z Nicei, aby umożliwić przyjmowanie środków zachęcających. W 2009 r. weszła w życie Karta praw podstawowych Unii Europejskiej zawierająca szereg artykułów dotyczących równości i niedyskryminacji. W 2011 r. po raz pierwszy w historii UE stała się stroną międzynarodowego traktatu dotyczącego praw człowieka – Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. W Europejskim filarze praw socjalnych z 2017 r. potwierdzono zasady równości płci i równych szans.

Przyjęto szereg dyrektyw w tym obszarze:

- [dyrektywę w sprawie równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe](#) (2000/43/WE),
- [dyrektywę w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia](#) (2000/78/WE),
- [dyrektywę w sprawie równego traktowania](#) (2006/54/WE) łącząca szereg wcześniejszych dyrektyw dotyczących równości szans kobiet i mężczyzn,
- [dyrektywę \(UE\) 2019/1158](#) w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów, która nakreśla szerszą perspektywę podziału obowiązków opiekuńczych między kobiety i mężczyzn;
- [dyrektywę \(UE\) 2022/2381](#) w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów spółek giełdowych i powiązanych środków.

Rada nie osiągnęła dotychczas konsensusu nad wnioskiem z 2008 r. dotyczącym [dyrektywy w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób w obszarach innych niż zatrudnienie](#) (Horyzontalna dyrektywa antydyskryminacyjna). W grudniu 2022 r. Komisja przedstawiła dwa wnioski dotyczące dyrektywy ustanawiającej normy dla organów ds. równości.

C. Finansowanie ze środków UE

Głównym instrumentem finansowania jest Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), który udostępnia środki UE na współfinansowanie działań mających na celu przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu, zwalczanie dyskryminacji i pomoc najbardziej potrzebującym w dostępie do rynku pracy ([2.3.2. Europejski Fundusz Społeczny](#)).

Całkowity budżet EFS+ na lata 2021–2027 wynosi prawie 99,3 mld EUR. [Rozporządzenie \(UE\) 2021/1057](#) w sprawie EFS+ wymaga, by 25% środków przeznaczono na integrację społeczną, co najmniej 3% budżetu przeznaczono na pomoc żywnościową i podstawową pomoc materialną dla osób najbardziej potrzebujących. Natomiast w krajach UE, w których liczba dzieci zagrożonych ubóstwem jest wyższa od średniej UE, co najmniej 5% środków z EFS+ należy wydać na działania, które przyczyniają się do równego dostępu dzieci do bezpłatnej opieki zdrowotnej, edukacji i opieki nad dziećmi, godnych warunków mieszkaniowych i odpowiedniego żywienia.



FEAD został ustanowiony w marcu 2014 r. [rozporządzeniem \(UE\) nr 223/2014](#). Fundusz ten wspiera działania państw członkowskich polegające na udzielaniu najbardziej potrzebującym pomocy materialnej, w połączeniu ze środkami na rzecz integracji społecznej. W obecnym okresie programowania jest on włączony do EFS+.

We wrześniu 2020 r. ustanowiono europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), aby wesprzeć państwa członkowskie w walce z pandemią COVID-19 oraz w dążeniach do utrzymania miejsc pracy i dochodów, zwłaszcza za pomocą programów pracy krótkoterminowej. Do dnia wygaśnięcia tego instrumentu, tj. do 31 grudnia 2022 r., państwa członkowskie otrzymały 98,4 mld EUR w formie pożyczek wzajemnych.

[Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#) (RRF), który wszedł w życie w lutym 2021 r., ma do końca 2026 r. zapewnić finansowanie w wysokości 723,8 mld EUR w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków kryzysu związanego z COVID-19. Dwa z sześciu filarów określonych w RRF przyczyniają się do zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

W marcu 2022 r. w związku z rosyjską napaścią na Ukrainę Komisja przedstawiła wniosek dotyczący działania w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE), aby wprowadzić większą elastyczność w przepisach dotyczących polityki spójności na lata 2014–2020. Państwa członkowskie mogą wykorzystać takie zasoby do finansowania środków nadzwyczajnych i zapewnienia natychmiastowego wsparcia w obszarach zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego. [Rozporządzenie w sprawie elastycznej pomocy dla terytoriów \(FAST-CARE\)](#) rozszerza istniejące wsparcie udzielane w ramach CARE.

W kontekście transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu Unia Europejska przyjęła szereg środków, by zadbać o to, aby sytuacja dotycząca ubóstwa i włączenia społecznego nie pogorszyła się. Niektóre przykłady to mechanizm sprawiedliwej transformacji, w tym Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, oraz Społeczny Fundusz Klimatyczny.

D. Strategie UE dla określonych grup

W marcu 2021 r. Komisja przedstawiła nową [Strategię na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030](#). Zrealizowano trzy z siedmiu inicjatyw przewodnich strategii: europejskie centrum zasobów AccessibleEU, platformę ds. niepełnosprawności i odnowioną strategię w zakresie zasobów ludzkich dla Komisji. Kolejna inicjatywa przewodnia – [wniosek w sprawie europejskiej karty osoby z niepełnosprawnością](#) (z 6 września 2023 r.) oczekuje na stanowisko i porozumienie Parlamentu i Rady. Wdrażanie strategii można śledzić na stronie internetowej Komisji [poświęconej ramom monitorowania](#).

Komisja Ursuli von der Leyen uznała budowanie „Unii równości” za jeden z kluczowych priorytetów, co zaowocowało szeregiem inicjatyw, do których należą:

- [Strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025](#) w następstwie strategicznego zaangażowania na rzecz równości płci na lata 2016–2019;
- [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2023/970 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania](#);



- [Unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025](#);
- [Unijne ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów](#);
- [Zalecenie Rady w sprawie równouprawnienia, włączenia i udziału Romów](#);
- [Strategia UE na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025](#);
- [Plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027](#), który obejmuje wnioski dotyczące czterech obszarów – edukacji, zatrudnienia, mieszkalnictwa i zdrowia – służące promowaniu integracji i włączenia społecznego migrantów i osób ze środowisk migracyjnych;
- [Strategia UE w sprawie zwalczania antysemityzmu i wspierania życia żydowskiego na lata 2021–2030](#);

Działania UE koncentrowały się często na ludziach młodych. W związku z wysoką liczbą młodych bezrobotnych Komisja zaproponowała w 2012 r. pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży, a następnie w 2013 r. – gwarancję dla młodzieży. Kolejną inicjatywą mającą na celu stworzenie nowych możliwości dla młodych ludzi był Europejski Korpus Solidarności zainicjowany przez Komisję w grudniu 2016 r. W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i jej niewspółmierne skutki dla młodych ludzi Komisja zaproponowała [pakiet na rzecz wsparcia zatrudnienia młodzieży](#), obejmujący [zalecenie Rady zatytułowane „Pomost do zatrudnienia – wzmocnienie gwarancji dla młodzieży”](#). Komisja uruchomiła nową inicjatywę dotyczącą praktyk zawodowych w ramach EFS+ o nazwie ALMA (Aim, Learn, Master, Achieve), aby dotrzeć do młodych Europejczyków znajdujących się w trudnej sytuacji, którzy nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą, i aby pomóc im w znalezieniu miejsca na rynku pracy. Wspomniana wcześniej [strategia UE na rzecz praw dziecka](#) obejmuje działania na rzecz walki z ubóstwem, rasizmem i dyskryminacją, które dotyczą dzieci, a [europejska gwarancja dla dzieci](#) ma zapobiegać wykluczeniu społecznemu i zwalczać je poprzez zagwarantowanie dzieciom w potrzebie dostępu do zestawu kluczowych usług.

Osoby borykające się z długotrwałym bezrobociem również znalazły się w centrum polityki, gdyż w lutym 2016 r. Rada przyjęła [zalecenie w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych](#) na rynku pracy.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament wielokrotnie przyjmował rezolucje mające na celu wzmocnienie działań UE na rzecz zmniejszenia ubóstwa i poprawy warunków i perspektyw osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej, np. [rezolucję z 22 października 2020 r.](#), w której wyraził zaniepokojenie katastrofalnymi skutkami społecznymi kryzysu związanego z COVID-19, oraz [rezolucję z 11 marca 2021 r.](#) W rezolucjach tych Parlament zaapelował o solidne systemy opieki społecznej oraz o ustanowienie europejskiego programu reasekuracji świadczeń dla osób bezrobotnych. W lutym 2021 r. Parlament powtórzył ten ostatni postulat w [rezolucji w sprawie ograniczenia nierówności ze szczególnym uwzględnieniem ubóstwa osób pracujących](#), w której zaapelował również o opracowanie nadrzędnej europejskiej strategii walki z ubóstwem oraz wezwał Komisję do przedstawienia unijnych ram dotyczących dochodu minimalnego. Postulaty dotyczące europejskiej gwarancji dla dzieci, przedstawione przez Parlament po raz pierwszy w 2015 r., zostały uwzględnione zaleceniu Rady przyjętym w czerwcu 2021 r.



Traktat z Lizbony (art. 19 ust. 1 TFUE) przyznał Parlamentowi uprawnienie do wydawania zgody w przypadku przyjmowania aktów dotyczących niedyskryminacji. Parlament aktywnie uczestniczył w debacie, która doprowadziła do uwzględnienia tego artykułu, i często wzywał Komisję i państwa członkowskie do pełnego i terminowego wdrożenia dyrektyw antidyskryminacyjnych. W [rezolucji z 7 lutego 2018 r.](#) Parlament wyraził ubolewanie z powodu braku postępów w pracach nad horyzontalną dyrektywą antidyskryminacyjną i zwrócił się do Komisji i Rady o wznowienie negocjacji. Parlament zawarł te postulaty również w wielu późniejszych rezolucjach, a także przeprowadził debatę plenarną na ten temat w październiku 2019 r.

Parlament wezwał również do uwzględniania kwestii równości płci przy opracowywaniu budżetu i wyznaczaniu kierunków polityki oraz do przeprowadzania ocen wpływu w aspekcie płci przy tworzeniu każdej nowej strategii politycznej. W rezolucjach Parlament wyraził też zaniepokojenie kwestią płci w kontekście ubóstwa oraz zróżnicowaniem emerytur ze względu na płeć (np. [rezolucje z 14 czerwca 2018 r.](#) i [16 listopada 2017 r.](#)). Rezolucja z [17 kwietnia 2018 r.](#) skupia się na wzmocnieniu pozycji kobiet i dziewcząt dzięki sektorowi cyfrowemu. W rezolucji z [5 lipca 2022 r.](#) w sprawie ubóstwa kobiet w Europie Parlament uznał, że głównymi środkami wyeliminowania ubóstwa wśród kobiet są równość płci na rynku pracy, usunięcie istniejących barier na rynku pracy, a także barier w dostępie do przystępnych cenowo usług, takich jak opieka nad dziećmi i opieka długoterminowa.

Parlament szczególnie głośno opowiadał się za poprawą praw osób z niepełnosprawnościami, w tym [domagając się](#) ambitnej europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności na okres po 2020 r. oraz [wzywając](#) pozostałe instytucje UE i państwa członkowskie do potwierdzenia ich zaangażowania na rzecz osiągnięcia inkluzywnej równości osób z niepełnosprawnościami oraz do pełnego wdrożenia Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

Parlament [zwrócił uwagę](#) również na trudną sytuację konkretnych grup społecznych w czasie pandemii i nawoływał do przyjęcia kompleksowej strategii zwalczania ubóstwa. 8 lipca 2020 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie praw osób z niepełnosprawnością intelektualną w czasie kryzysu związanego z COVID-19](#). 17 września 2020 r. Parlament [wezwał](#) państwa członkowskie do zwiększenia wysiłków na rzecz zwalczania wykluczenia społecznego i antycyganizmu, poprawy jakości życia Romów i ochrony ich zdrowia w czasie kryzysu związanego z COVID-19. Rosnące wskaźniki bezdomności w całej UE oraz brak przystępnych cenowo mieszkań stały się przedmiotem rosnącego zaniepokojenia Parlamentu, co znalazło wyraz w [rezolucji z 24 listopada 2020 r.](#) oraz w [rezolucji z 21 stycznia 2021 r.](#) W rezolucjach tych Parlament wezwał Komisję i państwa członkowskie do dopilnowania, by prawo do odpowiednich warunków mieszkaniowych było uznawane i egzekwowane jako podstawowe prawo człowieka w obowiązujących przepisach prawa unijnego i krajowego.

5 października 2022 r., w kontekście kryzysu energetycznego i kryzysu związanego z kosztami utrzymania, Parlament przyjął [rezolucję w sprawie reakcji UE na wzrost cen energii w Europie](#), wzywając państwa członkowskie do unikania sytuacji, w której ludzie musieliby wybierać między jedzeniem a ogrzewaniem, oraz do unikania eksmisji w przypadku gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji. Parlament podkreślił, że wiele osób znajdowało się już w trudnej sytuacji przed kryzysem, i ostrzegł, że inflacja może sprawić, iż sytuacja ta stanie się nie do zniesienia dla gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz że trudności te w coraz większej



mierze odczuwa także klasa średnia. Parlament zachęcał państwa członkowskie do pełnego wykorzystania istniejących możliwości obniżenia podatków od produktów energetycznych i wezwał Komisję, by rozważyła przyznanie państwom członkowskim możliwości wprowadzenia dalszych tymczasowych zwolnień lub obniżek podatku akcyzowego i podatków energetycznych.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych](#).

Monika Makay
10/2023



2.4. POLITYKA PRZEMYSŁOWA, ENERGETYCZNA I W ZAKRESIE BADAŃ NAUKOWYCH



2.4.1. OGÓLNE ZASADY UNIJNEJ POLITYKI PRZEMYSŁOWEJ

Celem unijnej polityki przemysłowej jest poprawa konkurencyjności przemysłu europejskiego, aby mógł on nadal pełnić rolę czynnika napędzającego zrównoważony wzrost i zatrudnienie w Europie. Transformacja cyfrowa i przejście na gospodarkę neutralną pod względem emisji dwutlenku węgla doprowadziły do przyjęcia różnych strategii mających na celu zapewnienie lepszych warunków ramowych dla przemysłu UE. Skutki pandemii COVID-19 i wojna w Ukrainie sprowokowały zmianę sposobu myślenia na temat ożywienia gospodarczego, odbudowy i budowania odporności.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 173 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Polityka przemysłowa ma charakter przekrojowy, a jej celem jest zapewnienie warunków ramowych sprzyjających konkurencyjności w przemyśle. Jest dobrze połączona z wieloma unijnymi strategiami politycznymi, np. związanymi z handlem, rynkiem wewnętrznym, badaniami i innowacjami, zatrudnieniem, ochroną środowiska, obroną i ochroną zdrowia publicznego. Unijna polityka przemysłowa zmierza w szczególności do: 1) „przyspieszenia dostosowania przemysłu do zmian strukturalnych”; 2) „wspierania środowiska sprzyjającego inicjatywom i rozwojowi przedsiębiorstw w całej Unii, a zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw”; 3) „wspierania środowiska sprzyjającego współpracy między przedsiębiorstwami”; oraz 4) „sprzyjania lepszemu wykorzystaniu potencjału przemysłowego polityk innowacyjnych, badań i rozwoju technologicznego” (art. 173 TFUE).

OSIĄGNIĘCIA

A. Wstęp

Instrumenty unijnej polityki przemysłowej mają na celu stworzenie ogólnych warunków, w których przedsiębiorcy i firmy mogliby podejmować inicjatywy i realizować własne pomysły i możliwości. Polityka przemysłowa powinna jednak uwzględniać specyficzne potrzeby i cechy poszczególnych sektorów. W dorocznych sprawozdaniach na temat konkurencyjności europejskiej analizuje się mocne i słabe strony gospodarki europejskiej w ogólnym ujęciu, a w szczególności przemysłu europejskiego, co może zaowocować międzysektorowymi lub sektorowymi inicjatywami politycznymi.

B. W kierunku zintegrowanej polityki przemysłowej

W latach 80. i 90. instytucje UE skupiały się głównie na kwestii utworzenia jednolitego rynku, natomiast powstanie unii gospodarczej i walutowej oraz rozszerzenie UE przyczyniły się do przesunięcia punktu ciężkości w kierunku polityki przemysłowej. W październiku 2005 r. w komunikacie zatytułowanym „Wdrażanie wspólnotowego programu lizbońskiego: polityka ramowa na rzecz wzmocnienia unijnej produkcji przemysłowej – z myślą o bardziej zintegrowanym podejściu do polityki przemysłowej”



[\(COM\(2005\)0474\)](#) Komisja przyjęła po raz pierwszy zintegrowane podejście Unii do polityki przemysłowej oparte na konkretnym programie działań przewidującym inicjatywy międzysektorowe i sektorowe.

W kolejnych latach główne podjęte działania koncentrowały się m.in. na zapewnieniu zrównoważonej konsumpcji i produkcji [\(COM\(2008\)0397\)](#), ułatwieniu dostępu do surowców krytycznych nie związanych z energią [\(COM\(2008\)0699\)](#) oraz wdrożeniu kluczowych technologii wspomagających (KET) w ramach polityki [\(COM\(2009\)0512\)](#).

C. Od strategii „Europa 2020” do nowej strategii przemysłowej

W 2010 r. strategię lizbońską zastąpiła strategia „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu [\(COM\(2010\)2020\)](#). W nowej strategii przedstawiono siedem inicjatyw przewodnich, w tym cztery inicjatywy koncentrujące się na poprawie konkurencyjności przemysłu w UE: Unia innowacji [\(COM\(2010\)0546\)](#); Europejska agenda cyfrowa [\(COM\(2010\)0245\)](#); Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji [\(COM\(2010\)0614\)](#); i Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy [COM\(2008\)0868](#). W komunikacie pt. „Polityka przemysłowa: poprawa konkurencyjności” [\(COM\(2011\)0642\)](#), przyjętym w 2011 r., Komisja wzywa do przeprowadzenia głębokich reform strukturalnych, a także do wprowadzenia spójnej i skoordynowanej polityki we wszystkich państwach członkowskich w celu poprawy konkurencyjności gospodarczej i przemysłowej UE oraz sprzyjania długofalowemu zrównoważonemu wzrostowi.

W 2012 r. Komisja opublikowała komunikat zatytułowany „Silniejszy przemysł europejski na rzecz wzrostu i ożywienia gospodarczego – Aktualizacja komunikatu w sprawie polityki przemysłowej” [\(COM\(2012\)0582\)](#), którego celem jest wspieranie inwestycji w innowacje przy szczególnym uwzględnieniu sześciu priorytetowych dziedzin o dużym potencjale: zaawansowanych technologii produkcyjnych w zakresie ekologicznie czystej produkcji; kluczowych technologii wspomagających; bioproduktów; zrównoważonej polityki przemysłowej, budownictwa i surowców; czystych pojazdów i statków; oraz inteligentnych sieci.

W styczniu 2014 r. Komisja opublikowała komunikat pt. „Działania na rzecz odrodzenia przemysłu europejskiego” [\(COM\(2014\)0014\)](#). W komunikacie podkreślono znaczenie, jakie ma odwrócenie sytuacji w podupadającym przemyśle i osiągnięcie celu polegającego na wzroście udziału produkcji w PKB do 20 % przed rokiem 2020. Politykę tę uzupełnił w 2016 r. komunikat zatytułowany „Cyfryzacja europejskiego przemysłu – pełne wykorzystanie możliwości jednolitego rynku cyfrowego” [\(COM\(2016\)0180\)](#), który skupiał się na transformacji cyfrowej i odnosił się do związanych z nią wyzwań, takich jak finansowanie, standaryzacja ICT, duże zbiory danych i umiejętności. Co więcej, inicjatywa na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up [\(COM\(2016\)0733\)](#) uruchomiona w 2016 r. miała na celu zapewnienie wielu innowacyjnym przedsiębiorcom europejskim możliwości zbudowania wiodących przedsiębiorstw światowych.

Sektory takie jak ICT, stal, cement, wyroby włókiennicze i chemikalia zostały włączone do szeroko zakrojonego planu działania dotyczącego kluczowych działań wprowadzonych w 2019 r. komunikatem Komisji pt. „Europejski Zielony Ład” [\(COM\(2019\)0640\)](#), którego celem było zmobilizowanie przemysłu na rzecz czystej gospodarki o obiegu zamkniętym. W komunikacie opublikowanym w styczniu 2020 r. w sprawie inauguracyjnego rocznego programu prac [\(COM\(2020\)0037\)](#) Komisja podkreśliła, że pozycja UE jako lidera cyfrowego została umocniona dzięki



Europejskiej strategii w zakresie danych i białej księdze w sprawie sztucznej inteligencji. W marcu 2020 r. Komisja przedstawiła komunikat pt.: „Nowa strategia przemysłowa dla Europy” ([COM\(2020\)0102](#)), która ma pomóc przemysłowi europejskiemu w przeprowadzeniu dwójakiej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej i przywództwa cyfrowego oraz wzmocnić konkurencyjność i strategiczną autonomię Europy.

Uruchomienie tej strategii zbiegło się jednak z wybuchem pandemii COVID-19 i nastąpiło przed opracowaniem planu [Next Generation EU](#). W związku z tym autorzy strategii nie byli w stanie uwzględnić wpływu pandemii na przemysł UE. W odpowiedzi na skutki pandemii COVID-19 dla łańcuchów dostaw w przemyśle i dla konkurencyjności UE Parlament przyjął w kwietniu 2020 r. [rezolucję](#) w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami. W listopadzie 2020 r. posłowie do PE wezwali Komisję do przedstawienia zmienionej strategii przemysłowej.

W maju 2021 r. Komisja zaktualizowała europejską strategię przemysłową ([COM\(2021\)0350](#)), koncentrując się na odporności jednolitego rynku UE, zależnościach UE w kluczowych obszarach strategicznych oraz wsparciu dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i przedsiębiorstw typu start-up, a także na przyspieszeniu transformacji ekologicznej i cyfrowej. We wrześniu 2020 r. Komisja przyjęła już [plan działania w sprawie surowców krytycznych](#), który obejmował [badanie prognostyczne](#) dotyczące surowców krytycznych dla strategicznych technologii i sektorów do 2030 r. i 2050 r.

W lutym 2021 r. Komisja przedstawiła plan działania na rzecz synergii między przemysłem cywilnym, obronnym i kosmicznym ([COM\(2021\)0070](#)) w celu dalszego wzmocnienia przewagi technologicznej Europy i wsparcia jej bazy przemysłowej. Celem tego planu było wzmocnienie europejskich innowacji poprzez zbadanie przełomowego potencjału technologii, takich jak chmura, procesory, praca w cyberprzestrzeni, technologie kwantowe i sztuczna inteligencja, na styku zastosowań obronnych, kosmicznych i cywilnych.

D. Epoka neutralności emisyjnej

1 lutego 2023 r. Komisja przedstawiła nowy „Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej” ([COM\(2023\)0062](#)), w którym określiła europejskie podejście do pobudzenia unijnego przemysłu technologii neutralnych emisyjnie poprzez:

1. środki mające na celu poprawę konkurencyjności unijnego przemysłu technologii neutralnych emisyjnie.

Środki te obejmują następujące trzy wnioski ustawodawcze przedstawione przez Komisję 14 marca 2023 r.:

i. Akt w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie z 16 marca 2023 r. ([COM\(2023\)0161](#)), którego celem jest uproszczenie ram regulacyjnych dotyczących produkcji kluczowych technologii, wyznaczenie celów w zakresie zdolności przemysłowej UE na 2030 r., przyspieszone procedury wydawania pozwoleń, promowanie opracowywania europejskich norm w zakresie kluczowych technologii



oraz zachęcanie organów publicznych do zakupu bardziej czystych technologii w drodze zamówień publicznych.

ii. Europejski akt w sprawie surowców krytycznych z 16 marca 2023 r. ([COM\(2023\)0160](#)), którego celem jest poprawa bezpieczeństwa dostaw surowców niezbędnych do zapewnienia przejścia na neutralność emisyjną.

iii. [Reforma struktury rynku energii elektrycznej](#), której celem jest zwiększenie odporności rynku, zmniejszenie wpływu cen gazu na rachunki za energię elektryczną i wsparcie transformacji energetycznej.

2. Środki mające na celu zwiększenie i przyspieszenie dostępu do krajowego/unijnego finansowania publicznego i prywatnego.

Nowe [tymczasowe ramy pomocy państwa w sytuacjach kryzysowych](#) i w okresie transformacji mają na celu uproszczenie przyznawania pomocy państwa na wdrażanie energii ze źródeł odnawialnych i dekarbonizację procesów przemysłowych; dają państwom członkowskim możliwość przyznawania większej pomocy na produkcję strategicznych technologii neutralnych emisyjnie w celu dopasowania pomocy otrzymywanej przez konkurentów mających siedzibę w państwach spoza UE. Komisja zatwierdziła również zmianę ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych dającą państwom członkowskim większą elastyczność w opracowywaniu i wdrażaniu środków wsparcia w kluczowych sektorach przemysłu technologii neutralnych emisyjnie, bez uprzedniej zgody Komisji.

Założenia epoki neutralności emisyjnej obejmują również środki mające na celu rozwój odpowiednio wykwalifikowanej siły roboczej oraz środki dotyczące globalnej współpracy i handlu międzynarodowego.

E. Programy wsparcia UE

Obecnie wiele strategii politycznych, programów i inicjatyw obejmujących szeroki zakres dziedzin wnosi wkład w politykę przemysłową UE. Przykłady inicjatyw, na które przeznaczono środki budżetowe: polityka spójności, program „Horyzont Europa” (2014-2027), instrument „Łącząc Europę” i program UE na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME). Ponadto plan inwestycyjny dla Europy i Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) miały na celu zmobilizowanie do roku 2020 co najmniej 500 mld EUR w postaci inwestycji publicznych i prywatnych. Dwoma powtarzającymi się priorytetami we wszystkich tych programach i inicjatywach są MŚP i innowacje.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Zmiany wprowadzone do traktatu WE w Maastricht po raz pierwszy objęły kwestię polityki przemysłowej, co należy przypisywać inicjatywom Parlamentu, który zachęcał do reorganizacji sektora produkcji stali oraz wzywał do opracowania bardziej dynamicznej polityki przemysłowej. Od tego czasu Parlament przyjął wiele rezolucji, które jeszcze bardziej wzmocniły politykę przemysłową UE. Oto niektóre z ostatnich rezolucji:

- [rezolucja](#) Parlamentu z 9 marca 2011 r. w sprawie polityki przemysłowej w erze globalizacji, w której Parlament wezwał Komisję, aby zwróciła większą uwagę na modernizację przemysłu, jego konkurencyjność i zrównoważony rozwój, a także aby opracowała ambitną, ekowydajną i ekologiczną strategię przemysłową UE;



- [rezolucja](#) z 26 października 2011 r. w sprawie programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, w której Parlament podkreślił znaczenie, jakie ma rozwijanie ściślejszej współpracy pomiędzy ośrodkami badawczymi a przemysłem;
- [rezolucja](#) z 4 lutego 2014 r. w sprawie planu działania na rzecz konkurencyjnego i zrównoważonego przemysłu stalowego w Europie;
- [rezolucja](#) z 9 czerwca 2016 r. w sprawie konkurencyjności europejskiej branży zaopatrzenia kolei;
- [rezolucja](#) z 12 września 2017 r. w sprawie strategii kosmicznej dla Europy;
- [rezolucja](#) z 12 lutego 2019 r. w sprawie kompleksowej europejskiej polityki przemysłowej w dziedzinie sztucznej inteligencji i robotyki;
- [rezolucja](#) z 17 kwietnia 2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami;
- [decyzja](#) z 18 czerwca 2020 r. w sprawie powołania, kompetencji, składu liczbowego i długości kadencji Komisji Specjalnej ds. Sztucznej Inteligencji w Epoce Cyfrowej;
- [rezolucja](#) z 25 listopada 2020 r. w sprawie nowej strategii przemysłowej dla Europy;
- [rezolucja](#) z 15 września 2022 r. w sprawie wdrożenia zaktualizowanej nowej strategii przemysłowej dla Europy: dostosowanie wydatków do polityki;
- [rezolucja](#) z 18 stycznia 2023 r. w sprawie realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – sprawozdanie roczne za 2022 r., w której PE z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź Komisji, że przedstawi strategię kosmiczną na rzecz bezpieczeństwa i obrony;
- [rezolucja](#) z 16 lutego 2023 r. w sprawie strategii UE w celu pobudzenia konkurencyjności przemysłu, handlu i wysokiej jakości miejsc pracy, w której PE stwierdził, że europejska strategia przemysłowa powinna mieć na celu zarówno zapewnienie Europie wiodącej pozycji w dziedzinie czystych technologii energetycznych, jak i usprawnienie istniejącej bazy przemysłowej w celu tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy i wzrostu gospodarczego dla wszystkich Europejczyków, aby zrealizować cele Zielonego Ładu;
- [stanowisko](#) z 14 września 2023 r., w którym Parlament przyjął poprawki do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii](#).

Corinne Cordina
10/2023



2.4.2. MAŁE I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA

Mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) stanowią 99 % przedsiębiorstw w UE. Przyjęto różne programy działania, aby poprawić konkurencyjność MŚP za pośrednictwem badań naukowych i innowacji oraz zapewnić im lepszy dostęp do finansowania. W strategiach służących zapewnieniu MŚP lepszych warunków uwzględniono również neutralność pod względem emisji dwutlenku węgla i transformację cyfrową. Ponadto ostatnie wydarzenia geopolityczne zmieniły podejście do żywienia gospodarczego, odbudowy i budowania odporności MŚP.

PODSTAWA PRAWNA

MŚP prowadzą działalność głównie na szczeblu krajowym, gdyż stosunkowo niewiele z nich angażuje się w działalność transgraniczną w UE. Jednak MŚP są objęte zakresem prawodawstwa UE w różnych obszarach, na przykład w dziedzinie podatków (art. 110–113 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#) (TFUE)), konkurencji (art. 101–109 TFUE) i prawa spółek (prawo przedsiębiorczości – art. 49–54 TFUE). Przyjęta przez Komisję definicja MŚP znajduje się w [zaleceniu 2003/361/WE](#).

CELE

MŚP zatrudniają około 100 mln osób, co stanowi istotne źródło przedsiębiorczości i innowacji i ma kluczowe znaczenie dla konkurencyjności przedsiębiorstw UE. Celem polityki unijnej w zakresie MŚP jest zagwarantowanie, że polityka i działania UE będą przyjazne dla małych przedsiębiorstw oraz będą sprawiały, że Europa stanie się atrakcyjniejszym miejscem pod względem zakładania spółek i prowadzenia działalności gospodarczej.

OSIĄGNIĘCIA

A. Program „Small Business Act” (SBA)

W czerwcu 2008 r. Komisja przedstawiła kompleksową inicjatywę dotyczącą MŚP w formie [komunikatu w sprawie Small Business Act](#). Jego celem było stworzenie nowych ram polityki łączących istniejące już instrumenty i bazujących na Europejskiej karcie małych przedsiębiorstw oraz nowoczesnej polityce na rzecz wzrostu i zatrudnienia w sektorze MŚP. Zamiast proponować w pełni wspólnotowe podejście, przyjęto podejście partnerstwa politycznego z państwami członkowskimi.

1. Inteligentne regulacje

Ograniczenie biurokracji to jeden z głównych priorytetów Komisji w ramach SBA. Szczególnie pomocna dla małych przedsiębiorstw była zmiana [dyrektywy w sprawie opóźnień w płatnościach](#) (organy administracji publicznej są zobowiązane dokonywać płatności w ciągu 30 dni, co jest formą zabezpieczenia dla MŚP) oraz zmiana [dyrektywy w sprawie fakturowania elektronicznego](#) (równe traktowanie faktur w formie elektronicznej i papierowej). Ponadto dzięki unowocześnieniu unijnej polityki w dziedzinie zamówień publicznych MŚP napotykają mniej trudności administracyjnych w dostępie do rynku zamówień publicznych i zyskały większe możliwości składania



wspólnych ofert. To samo podejście zastosowano, jeżeli chodzi o upraszczanie obowiązków w zakresie sprawozdawczości finansowej oraz redukcję obciążeń administracyjnych MŚP dzięki aktualizacji unijnych procedur dotyczących zamówień publicznych oraz dyrektywy o rachunkowości (obecnie [dyrektywa 2013/34/UE](#)).

W [komunikacie z kwietnia 2021 r. pt. „Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa”](#) Komisja wprowadziła podejście „jedno więcej – jedno mniej” w procesie kształtowania polityki na szczeblu UE, aby decydenci koncentrowali się w większym stopniu na konsekwencjach i kosztach stosowania przepisów, zwłaszcza dla MŚP. Celem tego podejścia było skompensowanie nowych obciążeń administracyjnych wynikających z wniosków ustawodawczych Komisji dzięki zmniejszeniu równoważnej kwoty istniejących obciążeń.

2. Dostęp do środków finansowych

Rynki finansowe często nie zapewniały MŚP koniecznego finansowania. Osiągnięto pewne postępy, jeżeli chodzi o poprawę dostępu MŚP do środków finansowych i kredytów za pomocą pożyczek, gwarancji i kapitału podwyższonego ryzyka. Europejskie instytucje finansowe – Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) – rozszerzyły operacje związane z MŚP.

W listopadzie 2011 r. Komisja zaproponowała [plan działania na rzecz ułatwienia MŚP dostępu do finansowania](#). Obejmował on m.in. inicjatywy polityczne mające na celu ułatwienie MŚP dostępu do rynków kapitału wysokiego ryzyka.

3. MŚP na jednolitym rynku

Zarówno w SBA, jak i w komunikacie Komisji zatytułowanym „[W kierunku Aktu o jednolitym rynku – W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności](#)”, a także w [Akcji o jednolitym rynku II](#) podkreślono potrzebę stałej poprawy ramowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej na jednolitym rynku. Istnieje już wiele inicjatyw i środków (lub są one planowane) mających ułatwić zakładanie i działalność MŚP na rynku wewnętrznym. W wielu obszarach wprowadzono odstępstwa dla MŚP, np. w odniesieniu do reguł konkurencji, opodatkowania czy przepisów prawa spółek.

4. Polityka konkurencji

W polityce UE dotyczącej pomocy państwa MŚP traktuje się przychylnie już od dawna, biorąc pod uwagę szczególne trudności, z jakimi się one borykają. W 2014 r. Komisja przyjęła zmienione ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych dotyczące pomocy państwa ([rozporządzenie \(UE\) nr 651/2014](#)). Jednym z elementów unowocześniania polityki w dziedzinie pomocy państwa była większa elastyczność państw członkowskich w przyznawaniu MŚP pomocy państwa bez konieczności uprzedniego zgłoszenia tego faktu i uzyskania zgody Komisji, po spełnieniu pewnych warunków. Na podstawie tego rozporządzenia MŚP mogły skorzystać ze wsparcia publicznego w kwocie do 7,5 mln EUR.

B. Sieci UE dla MŚP

Przykładami sieci utworzonych na potrzeby MŚP są przede wszystkim służby udzielające ogólnego wsparcia dla MŚP w UE, na przykład „Europejska Sieć Przedsiębiorczości”, „SOLVIT”, „Twoja Europa – Biznes”, „MŚP i środowisko” oraz „Sposób obchodzenia się z substancjami chemicznymi: krajowe usługi wsparcia typu helpdesk w ramach REACH”. Ponadto wsparcia w dziedzinie innowacji i badań udzielają: serwis poświęcony prawu własności intelektualnej IPR Helpdesk, SME



Techweb, chiński helpdesk dla MŚP poświęcony prawu własności intelektualnej China IPR SME Helpdesk, Europejska Sieć Ośrodków Biznesu i Innowacji (BIC) – EBN, European Workplace Innovation Network i Gate2Growth.

C. MŚP i badania naukowe

Badania naukowe i innowacje są niezbędne dla pomyślności i zrównoważonego wzrostu MŚP w UE. Nowy program „Horyzont 2020” na okres 2014–2020 miał stworzyć lepsze i bardziej wszechstronne środowisko wsparcia działalności MŚP w dziedzinie badań naukowych i innowacji. W ramach tego podejścia zachęcono MŚP do uczestnictwa w nowym specjalnym instrumencie MŚP, który miał wypełnić luki w finansowaniu na początkowym etapie obciążonych wysokim ryzykiem badań naukowych i innowacji prowadzonych przez MŚP.

Ponadto podniesienie konkurencyjności MŚP jest jednym z 11 celów tematycznych polityki spójności na lata 2014–2020. W ramach innych celów tematycznych dokonano dodatkowych inwestycji w MŚP, szczególnie w ramach takich celów, jak badania naukowe i innowacje, gospodarka niskoemisyjna oraz technologie informacyjne i komunikacyjne.

Program „[Horyzont Europa](#)” – unijny program finansowania badań naukowych i innowacji, który będzie realizowany do 2027 r. – zawiera nowy element, którego poprzednik – Europejska Rada ds. Innowacji – dysponuje budżetem w wysokości 10,1 mld EUR na wspieranie przełomowych innowacji w całym cyklu życia, począwszy od badań naukowych na wczesnym etapie po finansowanie i zwiększanie skali przedsiębiorstw typu start-up i MŚP.

D. Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz MŚP (COSME)

W grudniu 2013 r. przyjęto [rozporządzenie \(UE\) nr 1287/2013](#) ustanawiające program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME) na okres 2014–2020. Program dysponuje budżetem w wysokości 2,3 mld EUR (lata 2014–2020) i ma służyć realizacji następujących celów ogólnych:

- zapewnienie lepszego dostępu MŚP do finansowania, zarówno kapitałem własnym, jak i finansowania dłużnego: instrument kapitałowy przeznaczony na inwestycje w fazie wzrostu i instrument gwarancji kredytowych, który zapewnił MŚP bezpośrednio lub inne rozwiązania dotyczące podziału ryzyka uzgodnione z pośrednikami finansowymi w celu pokrycia kredytów; przeznaczenie kwoty 1,3 mld EUR z budżetu COSME na instrumenty finansowe;
- poprawa dostępu do rynku wewnątrz Unii oraz na świecie: świadczenie za pośrednictwem Europejskiej Sieci Przedsiębiorczości usług wsparcia biznesowego ukierunkowanych na wzrost i mających ułatwić ekspansję przedsiębiorstw;
- promowanie przedsiębiorczości, w tym rozwijanie umiejętności i kultury w dziedzinie przedsiębiorczości, zwłaszcza wśród nowych przedsiębiorców, ludzi młodych i kobiet.

E. Najnowsze inicjatywy

Komunikaty Komisji z marca 2020 r. pt. „[Nowa strategia przemysłowa dla Europy](#)” i „[Strategia MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy](#)” zawierały propozycje, które miały pomóc MŚP w prowadzeniu i rozszerzaniu działalności. Parlament zareagował na wpływ pandemii COVID-19 na łańcuchy dostaw w przemyśle i MŚP, przyjmując



w kwietniu 2020 r. [rezolucję 2020/2616\(RSP\)](#) w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz wsparcia środków służących ożywieniu gospodarki. W listopadzie 2020 r. Parlament przyjął [rezolucję 2020/2076\(INI\)](#) wzywającą Komisję Europejską do przedstawienia zmienionej strategii przemysłowej.

Jak podkreślono w strategii MŚP, małe przedsiębiorstwa mają większe trudności z uzyskaniem finansowania. W grudniu 2022 r. Komisja opublikowała [wniosek](#) zmieniający dyrektywę 2014/65/UE, aby zwiększyć atrakcyjność publicznych rynków kapitałowych w Unii dla przedsiębiorstw oraz ułatwić MŚP dostęp do kapitału.

Biorąc pod uwagę poważny negatywny wpływ inflacji i niepewności w związku z gwałtownym wzrostem kosztów energii i surowców, we wrześniu 2023 r. Komisja przyjęła [komunikat](#) w sprawie pakietu pomocy gospodarczej dla MŚP. Obejmuje on wnioski dotyczące rozporządzenia w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych ([COM\(2023\)0533](#)) oraz dyrektywy ustanawiającej system opodatkowania według siedziby głównej dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw ([COM\(2023\)0528](#)). Określono w nim również zestaw środków służących poprawie dostępu do finansowania i wykwalifikowanych pracowników oraz wspieraniu MŚP w całym cyklu życia.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W 1983 r. Parlament Europejski ogłosił Rok Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Rzemiosła i przedstawił szereg inicjatyw służących rozwojowi MŚP. Od tego czasu jest stale zaangażowany we wspieranie rozwoju europejskich MŚP. Przykładowo:

- W czerwcu 2010 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie wspólnotowej polityki w zakresie innowacji w zmieniającym się świecie. Parlament wezwał w szczególności do rozbudowania instrumentów finansowania MŚP, takich jak mikrokredyty, kapitał podwyższonego ryzyka dla osób pragnących inwestować w innowacyjne przedsiębiorstwa, a także tzw. anioły biznesu wspierające realizację projektów biznesowych (np. przez młodych badaczy). Zapelował również do państw członkowskich i Komisji o stworzenie podatkowych, finansowych, biznesowych i administracyjnych zachęt do inwestycji.
- W maju 2011 r. Parlament Europejski przyjął [rezolucję](#) w sprawie przeglądu programu „Small Business Act”. Parlament wyraził zaniepokojenie, że test MŚP nie został wdrożony prawidłowo i w sposób spójny we wszystkich nowych wnioskach ustawodawczych, w szczególności na szczeblu krajowym. Ponadto ostrzegł państwa członkowskie przed nadmiernie rygorystycznym (tj. przekraczającym wymogi prawodawstwa UE) transponowaniem dyrektyw UE do prawa krajowego.
- W październiku 2012 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP): konkurencyjność i możliwości działalności gospodarczej. Skoncentrował się w niej na szeregu obszarów, m.in. redukcji obciążeń administracyjnych, wspieraniu konkurencyjności i tworzeniu miejsc pracy, uruchamianiu nowych przedsiębiorstw oraz dostępie do informacji i finansowania.
- W styczniu 2014 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie reindustrializacji Europy z myślą o promowaniu konkurencyjności i trwałego rozwoju, w której podkreślił znaczenie MŚP dla gospodarki UE oraz wezwał do udzielenia tym przedsiębiorstwom szczególnego wsparcia i pomocy.



- We wrześniu 2016 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie dostępu do finansowania dla MŚP i zwiększenia różnorodności finansowania MŚP w ramach unii rynków kapitałowych.
- W lipcu 2017 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie opracowania ambitnej strategii przemysłowej UE jako strategicznego priorytetu na rzecz wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i innowacji w Europie.
- W lutym 2019 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie kompleksowej europejskiej polityki przemysłowej w dziedzinie sztucznej inteligencji (AI) i robotyki.
- W kwietniu 2020 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami.
- W listopadzie 2020 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie nowej strategii przemysłowej dla Europy, w której wezwał do opracowania strategii obejmującej wszystkie ekosystemy przemysłowe, w tym MŚP.
- W [rezolucji](#) z lipca 2022 r. pt. „Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa” Parlament wezwał Komisję, by upubliczniła swój kalkulator „jedno więcej – jedno mniej”. Stwierdził, że przy stosowaniu zasady „jedno więcej – jedno mniej” należy uwzględniać wszystkie koszty przestrzegania przepisów, zarówno koszty administracyjne, jak i koszty dostosowań, oraz podkreślił, że należy zapewnić stosowanie tego podejścia przez państwa członkowskie oraz organy lokalne i regionalne.
- 15 września 2022 r. Parlament zorganizował debatę na temat [stanu unii MŚP](#).
- W [rezolucji](#) z lipca 2023 r. w sprawie stanu unii MŚP Parlament wezwał Komisję do ogólnej oceny łącznego wpływu unijnego prawodawstwa na MŚP w UE oraz do zaproponowania w razie potrzeby uproszczeń. Zapelował również o pilne przyjęcie zmienionej dyrektywy w sprawie opóźnień w płatnościach oraz ocenę ewentualnego przeglądu zasad pomocy państwa, aby określić, jak chronione są interesy MŚP. Ponadto wezwał Komisję do większych wysiłków na rzecz unii rynków kapitałowych i uwolnienia finansowania na rzecz wzrostu gospodarczego w Europie.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronach internetowych [Komisji Gospodarczej i Monetarnej](#) oraz [Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii](#).

Corinne Cordina
10/2023



2.4.3. EUROPEJSKA AGENDA CYFROWA

Platformy usług cyfrowych i nowe technologie, takie jak sztuczna inteligencja (AI), odciskają głębokie piętno na systemie funkcjonowania społeczeństwa. Te innowacje zrewolucjonizowały sposób, w jaki się komunikujemy, robimy zakupy i uzyskujemy informacje w internecie, przez co stały się nieodzowne w naszym codziennym życiu. Ten przewrót uwzględniono w Europejskiej agendzie cyfrowej na lata 2020–2030. Priorytetowo potraktowano w niej tworzenie bezpiecznych przestrzeni cyfrowych, zapewnienie uczciwej konkurencji na rynkach cyfrowych i zwiększenie suwerenności cyfrowej Europy przy jednoczesnym dążeniu do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.

PODSTAWA PRAWNA

Chociaż w traktatach nie znalazły się szczegółowe przepisy dotyczące technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), UE może podejmować działania w takich obszarach polityki jak: przemysł (art. 173 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)), konkurencja (art. 101 i 109 TFUE), handel (art. 206 i 207 TFUE), sieci transeuropejskie (art. 170 i 172 TFUE), badania naukowe (art. 179 i 190 TFUE), energetyka (art. 194 TFUE), tworzenie jednolitego rynku (art. 114 TFUE), swobodny przepływ towarów (art. 26 i 28–37 TFUE), przepływ osób i usług (art. 45 i 66 TFUE), edukacja (art. 165 i 166 TFUE) oraz kultura (art. 167 TFUE).

CELE

W następstwie strategii lizbońskiej w [Europejskiej agendzie cyfrowej](#) z 2010 r. podkreślono kluczową rolę technologii informacyjno-komunikacyjnych w realizacji celów UE. W 2015 r. [strategia jednolitego rynku cyfrowego](#) rozwinęła agendę cyfrową, opartą odtąd na trzech filarach: 1) ułatwienie dostępu do towarów i usług cyfrowych w całej Europie, 2) stworzenie optymalnych warunków dla sieci i usług cyfrowych; i 3) oraz maksymalizacja potencjału wzrostu tkwiącego w gospodarce cyfrowej.

W strategii z 2020 r., której celem było [kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy](#), skupiono się na technologiach, które przynosiły korzyści ludziom, konkurencyjnej gospodarce oraz otwartemu, demokratycznemu społeczeństwu. W 2021 r. strategia ta została wzbogacona o [cyfrowy kompas](#) na 2030 r., w którym określono cele UE w zakresie cyfryzacji na kolejną dekadę.

OSIĄGNIĘCIA

A. Pierwsza Europejska agenda cyfrowa: lata 2010–2020

Pierwsza agenda cyfrowa to

- niższe ceny łączności elektronicznej ([rozporządzenie \(UE\) 2022/612](#)) i ostateczne zniesienie opłat roamingowych z dniem 14 czerwca 2017 r. (przepisy RLAH, „Roam Like At Home”);
- lepsza łączność internetowa wraz z kompleksowymi podstawowymi połączeniami szerokopasmowymi dzięki wykorzystaniu technologii telefonii komórkowej i technologii satelitarnej;



- solidniejsza ochrona konsumentów w dziedzinie telekomunikacji dzięki przepisom o ochronie prywatności ([dyrektywa 2009/136/WE](#)) i ochronie danych, które zostały następnie wzmocnione nowymi ramami ochrony danych ([rozporządzenie \(UE\) 2016/679](#) i [dyrektywa \(UE\) 2016/680](#)).

Aby zachęcić do rozwoju sieci i usług cyfrowych, Parlament wzmocnił Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej. Organ ten wspiera współpracę między krajowymi organami regulacyjnymi a Komisją, zachęca do stosowania najlepszych praktyk i pracuje nad harmonizacją przepisów dotyczących komunikacji ([rozporządzenie \(UE\) 2018/1971](#)). W pierwszej agendzie cyfrowej położono nacisk na cyfrowy wzrost gospodarczy poprzez propagowanie umiejętności cyfrowych, obliczeń wielkiej skali, cyfryzację przemysłu, rozwój sztucznej inteligencji i modernizację usług publicznych. Ponadto UE ustanowiła przepisy dotyczące blokowania geograficznego ([rozporządzenie \(UE\) 2018/302](#)) i możliwości przenoszenia usług cyfrowych ([rozporządzenie \(UE\) 2017/1128](#)), umożliwiające konsumentom dostęp do treści online we wszystkich państwach członkowskich.

Poza wspomnianymi wyżej nowymi ramami regulacyjnymi w zakresie ochrony danych UE przyjęła szereg aktów prawnych mających ułatwić rozwój gospodarki sprawnie wykorzystującej dane. Przyjęto m.in. następujące przepisy:

- rozporządzenie w sprawie ram swobodnego przepływu danych nieosobowych ([rozporządzenie \(UE\) 2018/1807](#)), które pozwala firmom i organom administracji publicznej na przechowywanie i przetwarzanie danych nieosobowych w dowolnie wybranym przez nie miejscu;
- akt o cyberbezpieczeństwie ([rozporządzenie \(UE\) 2019/881](#)), który wzmacnia Agencję Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa i ustanawia ramy certyfikacji cyberbezpieczeństwa dla produktów i usług;
- dyrektywę w sprawie otwartych danych ([dyrektywa \(UE\) 2019/1024](#)), która ustanawia wspólne zasady europejskiego rynku danych przechowywanych przez rząd.

B. Druga Europejska agenda cyfrowa: lata 2020–2030

W drugiej agendzie cyfrowej skoncentrowano się na zmianach, których źródłem były technologie cyfrowe, i na zasadniczej roli usług i rynków cyfrowych oraz uwytłumiono technologiczne i geopolityczne cele UE. W komunikatach zatytułowanych „[Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy](#)” i „[Cyfrowa dekada Europy](#)” Komisja szczegółowo przedstawiła działania na rzecz bezpiecznych usług i rynków cyfrowych. Priorytetowo potraktowano w niej obliczenia kwantowe, [strategie dotyczące technologii blockchain](#), sztuczną inteligencję, półprzewodniki ([europejski akt o mikrochipach](#)), suwerenność cyfrową, [cyberbezpieczeństwo](#), 5G/6G, europejskie przestrzenie danych i globalne normy technologiczne. 9 marca 2021 r. UE opublikowała [cyfrowy kompas](#) określający cztery cele na 2030 r.:

- umiejętności: co najmniej 80 % wszystkich osób dorosłych powinno posiadać podstawowe umiejętności cyfrowe, a w UE powinno być zatrudnionych 20 milionów specjalistów w dziedzinie ICT, przy większej liczbie kobiet podejmujących taką pracę;
- przedsiębiorstwa: z usług w chmurze, dużych zbiorów danych i sztucznej inteligencji powinno korzystać 75 % przedsiębiorstw; przynajmniej podstawowy poziom wskaźnika wykorzystania technologii cyfrowych powinno osiągnąć ponad



90 % małych i średnich przedsiębiorstw w UE, a liczba jednoosobowych przedsiębiorstw w UE powinna się podwoić;

- infrastruktura: wszystkie gospodarstwa domowe w UE powinny mieć łączność gigabitową, a wszystkie zaludnione obszary znajdować się w zasięgu sieci 5G; produkcja najnowocześniejszych i zrównoważonych półprzewodników w Europie powinna stanowić 20 % produkcji światowej; w UE powinno zostać uruchomionych 10 000 neutralnych dla klimatu węzłów brzegowych oferujących wysoki stopień bezpieczeństwa; Europa powinna mieć swój pierwszy komputer kwantowy.
- Usługi publiczne: wszystkie kluczowe usługi publiczne powinny być dostępne online; wszyscy obywatele powinni mieć dostęp do swojej dokumentacji medycznej a 80 % obywateli powinno korzystać z rozwiązań w zakresie tożsamości elektronicznej.

[Program „Cyfrowa Europa”](#), ustanowiony [rozporządzeniem \(UE\) 2021/694](#), jest inicjatywą UE, w ramach której przeznaczono 7,5 mld EUR (na lata 2021–2027) na projekty dotyczące technologii cyfrowych w obszarach takich jak obliczenia superkomputerowe, sztuczna inteligencja, cyberbezpieczeństwo, zaawansowane umiejętności cyfrowe i absorpcja technologii cyfrowych, wspierane przez ośrodki innowacji cyfrowych. Zostanie on dopasowany do innych programów UE, takich jak [„Horyzont Europa”](#), [instrument „Łącząc Europę” na rzecz infrastruktury cyfrowej](#), [Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#). W ramach odbudowy po pandemii COVID-19 państwa członkowskie są upoważnione do przeznaczenia co najmniej 20 % swoich funduszy odbudowy na projekty związane z cyfryzacją ([rozporządzenie \(UE\) 2021/694](#)).

W [białej księdze w sprawie sztucznej inteligencji](#) z lutego 2020 r. podkreślono kluczową rolę AI oraz przewidywane korzyści społeczne i gospodarcze, jakie ona przyniesie we wszystkich sektorach. W październiku 2020 r. Parlament przyjął trzy rezolucje w sprawie sztucznej inteligencji obejmujące kwestie [etyki](#), [odpowiedzialności cywilnej](#) i [własności intelektualnej](#). W rezolucjach tych wezwano Komisję do opracowania europejskich ram prawnych dotyczących etycznego rozwoju i stosowania sztucznej inteligencji. 21 kwietnia 2021 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący [aktu w sprawie sztucznej inteligencji](#), który ma wprowadzić neutralną technologicznie definicję sztucznej inteligencji i przepisy oparte na ocenie ryzyka. W czerwcu 2023 r. Parlament przyjął stanowisko w sprawie wniosku, z istotnymi poprawkami do tekstu Komisji, przed podjęciem ostatecznych negocjacji z Radą. We wrześniu 2022 r. Komisja przedstawiła [wniosek](#) dotyczący dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję, która ma zapewnić osobom poszkodowanym przez sztuczną inteligencję taki sam poziom ochrony. Ponadto Komisja przedstawiła wniosek dotyczący nowej dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za produkty, która dotyczy m.in. produktów cyfrowych, takich jak sztuczna inteligencja.

Udostępnianie danych odgrywa kluczową rolę w cyfrowej wizji Europy. Sprzyjając innowacjom opartym na danych, UE dąży do zachowania równowagi między prywatnością, ochroną, etyką i bezpieczeństwem, a jednocześnie bada sposoby wykorzystywania i udostępniania danych nieosobowych na potrzeby nowych technologii i modeli biznesowych. W lutym 2020 r. UE wypuściła białą księgę w sprawie strategii w zakresie danych AI. Jego pierwszy element składowy – europejski akt w sprawie zarządzania danymi ([rozporządzenie \(UE\) 2022/868](#)), opublikowany 3 czerwca 2022 r., wszedł w życie we wrześniu 2023 r. Kładzie on nacisk na



dostępność danych i na zaufanie. 23 lutego 2022 r. Komisja zaprezentowała drugi element składowy strategii – wniosek dotyczący [aktu w sprawie danych](#), który dotyczy dostępu do danych przedsiębiorstw i konsumentów. Negocjacje międzyinstytucjonalne zakończyły się w czerwcu 2023 r. 26 stycznia 2022 r. Rada, Parlament i Komisja wydały [deklarację](#) w sprawie europejskich praw cyfrowych, w której podkreśliły znaczenie transformacji cyfrowej opartej na wartościach. Dane mają kluczowe znaczenie dla postępu społecznego, ekspansji gospodarczej i innowacji. Europejska przestrzeń danych – trzeci element strategii – obejmuje dziewięć obszarów i na niej właśnie ma się skupić Komisja w latach 2019–2025. Ponadto UE uruchamia za pośrednictwem NextGenerationEU europejską chmurę obliczeniową, opartą na ekosystemie stworzonym w ramach projektu [Gaia-X](#), aby wesprzeć płynność danych i usług.

Jednym z kamieni węgielnych strategii cyfrowej jest stworzenie bezpieczniejszego i bardziej otwartego jednolitego rynku cyfrowego, którego znakiem rozpoznawczym są prawa użytkowników i uczciwa konkurencja między przedsiębiorstwami. Obejmuje ona dwa podstawowe akty ustawodawcze: [akt o usługach cyfrowych](#) i [akt o rynkach cyfrowych](#), które mają na celu unowocześnienie przepisów regulujących usługi cyfrowe w UE. Przyjęte przez Parlament i Radę odpowiednio w październiku i we wrześniu 2022 r. akty te stanowią jednolity zbiór przepisów dla całej UE. W akcie o usługach cyfrowych określono zakres odpowiedzialności za usługi pośrednie, w szczególności za usługi świadczone przez platformy internetowe. Duże platformy internetowe będą podlegać szczególnym wytycznym ze względu na ryzyko rozpowszechniania na nich nielegalnych i szkodliwych treści. W akcie o rynkach cyfrowych określono zasady obowiązujące przedsiębiorstwo mające status strażnika dostępu, w których wzięto na celownik przedsiębiorstwa, które najłatwiej ulegają pokusie stosowania nieuczciwych praktyk. Chodzi tu o takie usługi jak pośrednictwo internetowe, sieci społecznościowe i przetwarzanie w chmurze.

Opierając się na akcie o usługach cyfrowych, w listopadzie 2022 r. Komisja [zapropozowała](#) środki mające na celu usprawnienie gromadzenia i udostępniania danych na potrzeby krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych. Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO) Parlamentu Europejskiego jest w trakcie analizy tego wniosku, a od 15 listopada 2023 r. trwają rozmowy trójstronne.

W agendzie cyfrowej położono nacisk na e-administrację i transgraniczną współpracę w sektorze publicznym. 18 listopada 2022 r. Komisja zaproponowała [akt w sprawie Interoperacyjnej Europy](#), który ma usprawnić usługi publiczne w UE. Na jego mocy powstanie Rada ds. Interoperacyjnej Europy, w której skład wejdą przedstawiciele państw członkowskich, Komisji i innych organów UE. Pandemia COVID-19 przyspieszyła rozwój europejskiej interoperacyjności, czego koronnym przykładem jest unijne cyfrowe zaświadczenie COVID. Zostało to podkreślone w [komunikacie](#) Komisji, w którym zwrócono uwagę na poprawę współpracy transgranicznej.

10 listopada 2022 r. w obliczu rosyjskiej napaści na Ukrainę Komisja i wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa opublikowali [zasady polityki UE w zakresie cyberobrony](#) oraz [plan działania na rzecz mobilności wojskowej 2.0](#). Nowa polityka w zakresie cyberobrony i plan działania mają na celu zwiększenie inwestycji w cyberobronę, zacieśnienie współpracy między cywilnymi i wojskowymi sektorami cyfrowymi, zapewnienie skutecznego zarządzania kryzysami cyberbezpieczeństwa i wzmocnienie pozycji UE w dziedzinie krytycznych technologii



cyfrowych, a tym samym wzmocnienie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego.

Budowanie zaufania w sieci ma kluczowe znaczenie dla wzrostu społecznego i gospodarczego. Rozporządzenie w sprawie identyfikacji elektronicznej ([rozporządzenie \(UE\) nr 910/2014](#)) tworzy ramy bezpiecznych interakcji cyfrowych między obywatelami, przedsiębiorstwami i organami. Aby osiągnąć ten cel, Komisja zaproponowała zmianę [rozporządzenia w sprawie tożsamości cyfrowej](#), której celem jest umożliwienie 80 % obywateli UE bezpiecznego dostępu do podstawowych usług publicznych, przy których potrzebna jest tożsamość cyfrowa, do 2030 r.

UE kładzie nacisk nie tylko na regulacje, lecz i na edukację cyfrową. [Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021–2027](#) wspiera państwa członkowskie w dostosowaniu ich systemów kształcenia do ery cyfrowej. Priorytetowo potraktowano w nim stworzenie solidnego ekosystemu edukacji cyfrowej i podnoszenie umiejętności na potrzeby transformacji cyfrowej.

W grudniu 2020 r. w [komunikacie](#) Komisji przedstawiono plan odbudowy i transformacji europejskiego sektora mediów, która się ma dokonać m.in. poprzez rozwiązanie problemu fragmentacji rynku. Podkreślono w nim potrzebę zwiększenia krajowego wsparcia za pośrednictwem zatwierdzonych planów odbudowy oraz uwypuklono szkodliwy wpływ globalnych platform internetowych na media, w szczególności ich hegemonię na rynkach danych i reklam.

[Europejski plan działania na rzecz demokracji](#) uzupełnia [plan medialny](#) i koncentruje się na odbudowie sektora i dostosowaniu go do zmian cyfrowych. Omówiono w nim również kurczącą się wolność mediów z powodu narastających zagrożeń, które napotykają dziennikarze. [Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego](#) (DESI) mierzy postępy państw UE w zakresie cyfryzacji zmierzające ku jednolitemu rynkowi cyfrowemu. Każdego roku profile DESI pomagają państwom członkowskim w zidentyfikowaniu obszarów wymagających poprawy; wskaźniki uwzględniają teraz również [Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#) oraz [kompas cyfrowy](#).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W [rezolucji z dnia 12 marca 2019 r.](#) Parlament wezwał Komisję do ponownej oceny zakresu dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji (NIS) z zamiarem uwzględnienia innych kluczowych sektorów, których nie uwzględniono w szczegółowych przepisach, oraz do zareagowania na zagrożenia związane z cyfryzacją. W rezolucji wezwano do dostosowania przepisów dyrektywy do wzmocnionej europejskiej polityki w zakresie cyberbezpieczeństwa i do wzmocnienia roli Agencji UE ds. Cyberbezpieczeństwa. W grudniu 2022 r. dyrektywa NIS 2 ([dyrektywa \(UE\) 2022/2555](#)) zastąpiła poprzednią dyrektywę, rozszerzając jej zakres na większą liczbę sektorów i podmiotów. We wrześniu 2022 r. Komisja przedstawiła [projekt](#) aktu dotyczącego cyberodporności, który dąży do zwiększenia bezpieczeństwa różnych produktów technologicznych. Parlament i Rada rozpoczęły negocjacje w sprawie tego aktu w czerwcu 2023 r.

16 września 2022 r. w ramach europejskiego planu działania na rzecz demokracji Komisja przedstawiła wniosek dotyczący aktu o wolności mediów, aby wzmocnić pluralizm i wolność mediów w UE. Akt ten miałby na celu stawienie czoła wyzwaniom, przed którymi stoi rynek usług medialnych, i wzmocnienie niezależności mediów. W



odpowiedzi Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) wraz z Komisją Kultury i Edukacji (CULT) oraz komisją IMCO przeprowadziły dwa wysłuchania ([31 stycznia](#) i [6 lutego](#) 2023 r.) z zamiarem przedyskutowania wniosku. Negocjacje międzyinstytucjonalne są teraz w toku i mają się zakończyć przed końcem kadencji. Dodatkowo dla przejrzystości procesów demokratycznych kluczowe znaczenie ma uregulowanie reklamy politycznej, zwłaszcza jej jasnego oznaczania jako takiej. 25 listopada 2021 r. Komisja przedstawiła [wniosek](#) w tej sprawie. 11 lipca 2022 r. komisja IMCO zorganizowała wysłuchanie poświęcone przejrzystości reklamy politycznej, zarówno w internecie, jak i poza nim. 26 stycznia 2023 r. komisja IMCO wraz z komisjami CULT i LIBE przyjęła [sprawozdanie](#) w sprawie tego wniosku. Posłużyło ona za punkt wyjścia negocjacji międzyinstytucjonalnych, po których 7 listopada 2023 r. osiągnięto porozumienie polityczne. Prace Parlamentu nad transformacją cyfrową były solidnie wspierane przez Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia przy pomocy szeregu [badań](#) i dzięki [warsztatom](#), które poświęcono wyzwaniom i możliwościom. W trakcie procesu legislacyjnego dotyczącego aktu o usługach cyfrowych i aktu o rynkach cyfrowych w jednym z [badań](#) przeanalizowano wpływ targetowania reklam. [Warsztaty](#) na temat skutków wniosków oraz [wysłuchanie](#) z udziałem sygnalistki Frances Haugen, byłej pracownicy Facebooka, były kolejną okazją do zgłębienia tematu. W lutym 2022 r. w jednym z [badań](#) poruszono kwestię wpływu influencerów na reklamę i ochronę konsumentów na jednolitym rynku. W sierpniu 2022 r. w [raporcie](#) przygotowanym przez ten sam departament omówiono sposób wykorzystywania nowych technologii do zwiększania bezpieczeństwa produktów oraz przedstawiono potencjalne zalety i wady takiego podejścia.

Po wspólnym [wysłuchaniu](#) publicznym w marcu 2022 r. komisje IMCO i LIBE, a także Parlament jako całość wspólnie poczynili postępy w pracach nad [aktem w sprawie sztucznej inteligencji](#), przyjmując sprawozdanie zawierające kluczowe poprawki, wprowadzając dalsze zmiany i uzgadniając w czerwcu 2023 r. projekt mandatu negocjacyjnego w celu ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji w UE.

25 października 2023 r. posłowie do PE wezwali do wprowadzenia [zakazu stosowania uzależniających technik](#), takich jak niekończące się przewijanie lub automatyczne odtwarzanie. Niektórzy posłowie chcą również wprowadzić cyfrowe „prawo do pozostawienia w spokoju” wraz z wykazem praktyk dobrego projektowania.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronach internetowych [Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów](#) oraz [Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii](#).

Kristi Polluveer / Christina Ratcliff / Barbara Martinello / Jordan De Bono
12/2023



2.4.4. PRZEMYSŁ OBRONNY

Cechą charakterystyczną unijnego przemysłu obronnego są elementy gospodarcze i technologiczne, które znacznie wpływają na konkurencyjność europejskiego przemysłu. Europejska Agencja Obrony pomaga państwom członkowskim zwiększać zdolności obronne oraz rozwijać przemysł obronny. Sektor ten podjął ostatnio decyzję, aby rozwiązać niektóre ze swoich głównych problemów, w tym problem rozdrobnienia rynku i niskiego poziomu wydatków, poprzez wzmocnienie wspólnych zamówień i zwiększenie wydatków na obronność.

PODSTAWA PRAWNA

Działania UE w tej dziedzinie muszą opierać się na art. 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Chociaż art. 173 TFUE stanowi podstawę prawną dla polityki przemysłowej UE, postępy na drodze ku zastosowaniu zasad rynku wewnętrznego do rynku wyposażenia obronnego ogranicza art. 346 ust. 1 TFUE. Zgodnie z nim każde państwo członkowskie może podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu ochrony podstawowych interesów swojego bezpieczeństwa, które to środki odnoszą się do produkcji broni, amunicji lub materiałów wojennych bądź do handlu nimi.

CELE

Przemysł obronny jest ważny dla UE ze względu na jego aspekty związane z polityką technologiczną i gospodarczą. Konkurencyjność europejskiego przemysłu obronnego ma zasadnicze znaczenie dla wiarygodności wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Ważne jest, by państwa członkowskie współpracowały ze sobą w celu zaniechania strategii politycznych i praktyk, które uniemożliwiają przedsiębiorstwom europejskiego przemysłu obronnego skuteczniejszą współpracę.

OSIĄGNIĘCIA

Podobnie jak ma to miejsce w innych branżach przemysłu, przemysł obronny UE musi zmierzać ku coraz większej wydajności, aby zapewnić swoim klientom jak najlepszy stosunek jakości do ceny, a jednocześnie chronić interesy akcjonariuszy.

A. Kontekst

1. Polityka w zakresie badań i rozwoju

Unia Europejska finansuje głównie badania naukowe ukierunkowane na cele cywilne. Jednak niektóre z tych badań – te które dotyczą pewnych rodzajów technologii (np. materiałów czy też technologii informacyjno-komunikacyjnych) – mogą przyczynić się do rozwoju bazy technologicznej w zakresie obronności oraz do zwiększenia konkurencyjności tego przemysłu. Potrzeby przemysłu obronnego należy zatem w miarę możliwości uwzględniać podczas realizacji polityki UE w zakresie badań naukowych. Na posiedzeniu w grudniu 2013 r. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich o zwiększenie inwestycji we wspólne programy badawcze. Wezwała też Komisję i Europejską Agencję Obrony (EAO), aby opracowały sposoby dalszego stymulowania badań naukowych w zakresie produktów podwójnego (cywilnego i wojskowego) zastosowania. W 2015 r. państwa członkowskie postanowiły odejść od



badań wyłącznie nad produktami cywilnego i podwójnego zastosowania na rzecz jednego specjalnego europejskiego programu badań w dziedzinie obronności.

2. Wywóz

W grudniu 2008 r. Rada przyjęła [wspólne stanowisko 2008/944/WPZiB](#) (zwane dalej „wspólnym stanowiskiem”), w którym określiła wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego. Tym samym UE jest jedyną organizacją regionalną, która przyjęła wiążące prawnie ustalenia dotyczące wywozu broni konwencjonalnej. Ich celem było zwiększenie spójności strategii politycznych państw członkowskich w zakresie kontroli wywozu broni. Ostatecznie kwestia ta pozostaje jednak w gestii poszczególnych krajów. Sam unijny reżim kontroli eksportu uregulowano na mocy [rozporządzenia \(WE\) nr 428/2009](#), w którym zawarto wspólne unijne zasady kontroli i wspólny unijny wykaz produktów podwójnego zastosowania. W rozporządzeniu przewidziano też koordynację i współpracę między państwami członkowskimi z myślą o spójnym wdrożeniu i egzekwowaniu tych postanowień w całej UE. We wrześniu 2016 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie aktualizacji istniejącego rozporządzenia (WE) nr 428/2009 i wzmocnienia kontroli eksportu produktów podwójnego zastosowania.

B. Polityka UE w dziedzinie przemysłu obronnego

1. Plan utworzenia europejskiego rynku sprzętu obronnego

We wrześniu 2004 r. Komisja przedstawiła zieloną księgę w sprawie zamówień publicznych w dziedzinie obronności ([COM\(2004\)0608](#)). Miała ona przyczynić się do „stopniowego tworzenia europejskiego rynku wyposażenia obronnego” między państwami członkowskimi. Zielona księga stanowiła integralną część strategii „W kierunku polityki Unii Europejskiej w dziedzinie wyposażenia obronnego” z 2003 r. Unia chciała w ten sposób poprawić wydajność wykorzystywania zasobów w dziedzinie obronności oraz zwiększyć konkurencyjność przemysłu obronnego w Europie, a także pomóc we wprowadzeniu ulepszeń w zakresie wyposażenia wojskowego w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

W 2007 r. państwa członkowskie zgodziły się przyspieszyć rozwój europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego za pomocą specjalnej strategii. W lipcu 2006 r. wprowadzono międzyrządowy system stymulujący konkurencyjność na europejskim rynku wyposażenia obronnego. Ten dobrowolny system międzyrządowy opiera się na [kodeksie postępowania w zakresie zamówień obronnych](#) z listopada 2005 r. Uzupełnia go system sprawozdawczości i nadzoru, który umożliwia wzajemną przejrzystość i rozliczalność między państwami członkowskimi. Innym ważnym elementem jest [kodeks najlepszych praktyk w łańcuchu dostaw](#) z maja 2005 r.

Standaryzacja sprzętu obronnego jest ważna z punktu widzenia integracji rynków krajowych. W tym celu w 2012 r. uruchomiono stronę internetową Europejskiego Systemu Referencyjnych Standardów Obrony. Europejski System Referencyjnych Standardów Obrony powstał po utworzeniu Europejskiego Systemu Informacji Normalizacji Obronnej – strony internetowej poświęconej szeroko rozumianej standaryzacji europejskiego sprzętu obronnego, na której publikowane są informacje dotyczące standardów będących w planach lub mających ulec znacznym modyfikacjom.

W lipcu 2013 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym zawarła plan działania mający poprawić wydajność i konkurencyjność europejskiego przemysłu obronnego



[\(COM\(2013\)0542\)](#). W komunikacie zapowiedziano stworzenie mechanizmu monitorowania rynku zamówień publicznych w dziedzinie obronności.

2. Zamówienia publiczne w dziedzinie obronności i wewnątrzunijne transfery produktów związanych z obronnością

W [dyrektywie 2009/43/WE](#) w sprawie wewnątrzunijnych transferów produktów związanych z obronnością oraz [dyrektywie 2009/81/WE](#) w sprawie zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa UE ustanowiła wytyczne mające na celu określenie unijnych ram w tym obszarze.

Dyrektywa 2009/43/WE uprościła i zharmonizowała warunki i procedury transferu takich produktów w obrębie UE. Dzięki niej powstał jednolity i przejrzysty system zezwoleń (generalnych, globalnych i indywidualnych) i umożliwiono przedsiębiorstwom uznanym za godne zaufania przeprowadzanie transferów na podstawie zezwoleń generalnych. Zezwolenia indywidualne mają być wyjątkiem i należy je wydawać tylko w wyraźnie uzasadnionych przypadkach.

Na mocy dyrektywy 2009/81/WE wprowadzono zasady udzielania zamówień publicznych w dziedzinie obronności, mające ułatwiać firmom z sektora obronności dostęp do rynków obrony innych państw członkowskich. Określono, że standardowym sposobem postępowania – umożliwiającym większą elastyczność – powinna być procedura negocjacyjna poprzedzona publikacją ogłoszenia. W dyrektywie zawarto też szczegółowe zasady dotyczące bezpieczeństwa informacji wrażliwych, klauzule dotyczące bezpieczeństwa dostaw i szczegółowe zasady podwykonawstwa. Państwa członkowskie mogą jednak objąć odstępstwem umowy dotyczące obronności i bezpieczeństwa, jeżeli jest to niezbędne do ochrony ich ważnych interesów w sferze bezpieczeństwa (art. 346 TFUE).

W czerwcu 2021 r. UE rozpoczęła analizę przyszłości europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Doprowadziła ona do powstania Strategicznego kompasu – dokumentu politycznego, w którym określono unijną strategię bezpieczeństwa i obrony na najbliższe 5–10 lat.

Inwazja Rosji na Ukrainę miała istotny wpływ na europejską obronność. W lutym 2022 r. Komisja opublikowała plan działania w zakresie technologii krytycznych dla bezpieczeństwa i obronności ([COM\(2022\)0061](#)). W marcu 2022 r. Rada znacząco zmodyfikowała Strategiczny kompas, aby uwzględnić destabilizację europejskiego porządku bezpieczeństwa, a w konsekwencji zmianę stanowiska, ambicji i narzędzi UE w dziedzinie obronności. (Zob. [5.1.2](#))

W lipcu 2022 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ustanowienia aktu na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego przez wspólne zamówienia (EDIRPA) ([COM\(2022\)0349](#)). Jest to krótkoterminowy instrument finansowy, który ma – po raz pierwszy w historii – zachęcić państwa członkowskie do wspólnych zamówień w dziedzinie obronności.

3. Europejska Agencja Obrony

Europejska Agencja Obrony (EDA) powstała w lipcu 2004 r. w ramach wspólnego działania Rady Ministrów. Ma rozwijać zdolności obronne, propagować i zacieśniać europejską współpracę w zakresie uzbrojenia, wzmacniać europejską bazę technologiczno-przemysłową sektora obronnego, tworzyć konkurencyjny w skali międzynarodowej europejski rynek wyposażenia obronnego oraz zwiększać wydajność europejskich badań i technologii obronnych. Wspólne działanie z 2004 r.



najpierw zastąpiono decyzją Rady z lipca 2011 r., a następnie zmieniono [decyzją Rady \(WPZiB\) 2015/1835](#) z października 2015 r. w sprawie statutu, siedziby i zasad działania EDA.

4. Europejski program badań w dziedzinie obronności

Chociaż podejmowane są wysiłki mające na celu ustanowienie wspólnych ram europejskiej polityki obrony, od 2006 r. europejskie badania w dziedzinie obronności są drastycznie ograniczane. W 2015 r. państwa członkowskie zgodziły się na stopniowe odejście od badań nad produktami wyłącznie cywilnego i podwójnego zastosowania w ramach programu „Horyzont 2020” na rzecz specjalnego europejskiego programu badań w dziedzinie obronności. Od 2021 r. ma on być finansowany z budżetu UE w ramach Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO).

W listopadzie 2016 r. Komisja opublikowała europejski plan działań w sektorze obrony ([COM\(2016\)0950](#)). Zaproponowała w nim ustanowienie EFO i podjęcie innych działań, aby poprawić efektywność inwestycji państw członkowskich we wspólnie zdolności obronne oraz wspierać konkurencyjną i innowacyjną bazę przemysłową. EFO poprzedziło [działanie przygotowawcze w zakresie badań nad obronnością \(PADR\)](#), którego budżet na lata 2017–2019 wyniósł 90 mln EUR, oraz Europejski program rozwoju przemysłu obronnego, z budżetem na lata 2019–2020 w wysokości 500 mln EUR. EFO zaczął działać 1 stycznia 2021 r., a jego łączny budżet na lata 2021–2027 uzgodniono na 8 mld EUR ([rozporządzenie \(UE\) 2021/697](#)).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament przyjął wiele rezolucji w sprawie przemysłu obronnego.

W [rezolucji](#) z 10 kwietnia 2002 r. Parlament wezwał do utworzenia Europejskiej Agencji Zbrojeniowej oraz do standaryzacji systemów obrony. W [rezolucji](#) z 17 listopada 2005 r. w sprawie Zielonej Księgi na temat zamówień publicznych w sektorze obrony zachęcił Komisję do działań na rzecz stopniowego tworzenia europejskiego rynku wyposażenia obronnego.

W swojej [rezolucji](#) w sprawie wdrożenia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony z 22 listopada 2012 r. Parlament domagał się, aby wzmacnianie europejskich zdolności doprowadziło również do konsolidacji bazy przemysłowej i technologicznej europejskiego przemysłu obronnego.

W [rezolucji](#) z 21 listopada 2013 r. w sprawie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego Parlament wezwał do zacieśnienia europejskiej współpracy w zakresie przemysłu. Podkreślił też, że należy wspierać misje w dziedzinie WPBiO poprzez europejskie badania i działania rozwojowe przy wykorzystaniu programu badawczego „Horyzont 2020”.

W dwóch rezolucjach przyjętych w [maju 2015 r.](#) i w [kwietniu 2016 r.](#) Parlament zaapelował o skuteczną i ambitną europejską politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa oraz wezwał państwa członkowskie do określenia celów politycznych przy uwzględnieniu ich wspólnych interesów. W [rezolucji](#) z 22 listopada 2016 r. Parlament wezwał, aby pilnie utworzyć Europejską Unię Obrony.

25 marca 2021 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa oraz transferu produktów związanych z obronnością, w której zwrócił się do Komisji o poprawę dostępu MŚP do finansowania. Wezwał również państwa członkowskie, by zacieśniły wewnętrzną współpracę w zakresie



nabywania produktów związanych z obronnością oraz współpracę badawczo-rozwojową, a także by podniosły poziom interoperacyjności między swoimi siłami wojskowym.

W [rezolucji](#) z 1 marca 2022 r. w sprawie rosyjskiej agresji na Ukrainę Parlament wezwał do zwiększenia pomocy w zakresie wzmocnienia zdolności obronnych Ukrainy. Państwa członkowskie poproszono, aby szybciej dostarczały Ukrainie broń obronną w odpowiedzi na jasno określone potrzeby.

W [rezolucji](#) z 18 stycznia 2023 r. w sprawie realizacji WPBiO – sprawozdanie roczne za 2022 r. Parlament z wyraził zadowolenie z nowych unijnych inicjatyw obronnych, w tym z EDIRPA. We wrześniu 2023 r. Parlament przyjął [stanowisko](#) w sprawie proponowanego rozporządzenia w sprawie EDIRPA. Współprawodawcy uzgodnili między innymi, że instrument wygaśnie w grudniu 2025 r., a nie w 2024 r., i będzie dysponować budżetem w wysokości 300 mln EUR.

W [rezolucji](#) z 9 maja 2023 r. w sprawie technologii krytycznych dla bezpieczeństwa i obrony Parlament z zadowoleniem przyjął utworzenie przez Komisję obserwatorium technologii krytycznych. Podkreślił też, że należy zmniejszyć zależności od dostaw materiałów krytycznych, wspierać inwestycje na rzecz innowacji i rozwoju, priorytetowo traktować wspólne projekty finansowane i współfinansowane przez UE oraz zwiększać finansowanie.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Podkomisji Bezpieczeństwa i Obrony](#) oraz [Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii](#).

Corinne Cordina
10/2023



2.4.5. POLITYKA W ZAKRESIE BADAŃ NAUKOWYCH I ROZWOJU TECHNOLOGICZNEGO

Od początku unijna polityka w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego (BRT) zajmuje ważne miejsce w europejskim prawodawstwie, a wraz z ustanowieniem europejskiego programu ramowego w zakresie badań na początku lat 80. ubiegłego wieku została dodatkowo rozszerzona. W 2014 r. większość unijnych środków na badania naukowe była objęta programem „Horyzont 2020”, który obejmował lata 2014–2020 i miał na celu zapewnienie globalnej konkurencyjności UE. Zastępujący go „Horyzont Europa” – obecny unijny program w zakresie badań naukowych i innowacji – został uruchomiony w 2021 r. na okres 2021–2027.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 179–190 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#) (TFUE).

CELE

Od chwili wejścia w życie Jednolitego aktu europejskiego (JAE) celem polityki UE w zakresie BRT jest wspieranie przemysłu UE i zwiększanie jego międzynarodowej konkurencyjności. Art. 179 TFUE stanowi, że „Unia ma na celu wzmocnienie swojej bazy naukowej i technologicznej przez utworzenie europejskiej przestrzeni badawczej, w której naukowcy, wiedza naukowa i technologie podlegają swobodnej wymianie”.

OSIĄGNIĘCIA

A. Programy ramowe w zakresie badań naukowych

Pierwszy program ramowy (PR) został ustanowiony w 1983 r. na okres czterech lat. W ciągu następnych dekad kolejne programy ramowe dostarczały wsparcia finansowego dla wdrażania polityk UE w zakresie badań i innowacji. Ich cel zmienił się: z programów wsparcia współpracy transgranicznej w dziedzinie badań naukowych i technologii przekształciły się w programy wspierające prawdziwie europejską koordynację działań i polityk. Obecnie największy i najambitniejszy jest 9. program ramowy „Horyzont Europa” z budżetem w wysokości prawie 95,5 mld EUR. Ponadto polityka spójności i inne programy unijne oferują możliwości związane z badaniami naukowymi, takie jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, COSME, Erasmus+, program LIFE, instrument „Łącząc Europę” oraz unijne programy w dziedzinie zdrowia.

B. (Międzynarodowa) koordynacja i współpraca

W 2002 r. uruchomiono system sieci europejskiej przestrzeni badawczej (ERA-NET) mający na celu wspieranie koordynacji i współpracy krajowych i regionalnych programów badawczych oraz lepszą koordynację programów realizowanych w państwach członkowskich i państwach stowarzyszonych poprzez tworzenie sieci, w tym „wzajemne otwieranie się na siebie” programów i realizację wspólnych działań. W tym samym duchu współpracy i koordynacji z programu „Horyzont 2020” pokryto koszty operacyjne europejskiej współpracy naukowo-technicznej,



międzyrządowego programu europejskiej współpracy naukowo-technicznej mającego na celu koordynację na szczeblu UE prac badawczych finansowanych ze środków krajowych. W ramach „Horyzontu 2020” koordynowano również przewidziane w nim działania z międzyrządową inicjatywą EUREKA, aby promować międzynarodowe i ukierunkowane na rynek badania naukowe i innowacje. Program „Horyzont Europa” jest [kluczowym instrumentem globalnego podejścia do badań naukowych i innowacji 2021](#), którego celem są badania i rozwój w dziedzinie środowiska oparte na zasadach i wartościach, oraz ma kluczowe znaczenie w gwarantowaniu wzajemności i równych warunków działania. W ramach globalnego podejścia w 2022 r. Komisja opublikowała [zestaw narzędzi służących zwalczaniu obcych ingerencji w badania naukowe i innowacje](#).

C. Europejski Instytut Innowacji i Technologii

[Europejski Instytut Innowacji i Technologii](#) (EIT) został utworzony w 2008 r. z myślą o stymulowaniu i tworzeniu najlepszych na skalę międzynarodową innowacji przez utworzenie silnie zintegrowanych [wspólnot wiedzy i innowacji](#) (WWiI). W ramach EIT przedstawiciele szkolnictwa wyższego, instytucji badawczych, sfery biznesu i przedsiębiorczości pracują nad nowymi innowacjami i nowymi modelami innowacji mogącymi stać się źródłem inspiracji dla innych.

UCZESTNICTWO

W typowym projekcie finansowanym ze środków UE udział biorą osoby prawne, tj. uczelnie, ośrodki badawcze, przedsiębiorstwa (również małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)) i indywidualni badacze z kilku państw członkowskich oraz z państw stowarzyszonych i państw spoza UE. UE dysponuje kilkoma środkami umożliwiającymi osiągnięcie celów z zakresu badań naukowych i rozwoju technologicznego (BRT) określonych w programach szczegółowych:

- działania bezpośrednie prowadzone przez Wspólne Centrum Badawcze (JRC), które w całości finansowane są ze środków UE. Są to:
- działania pośrednie, w tym: (i) wspólnie realizowane projekty badawcze prowadzone przez konsorcja osób prawnych w państwach członkowskich, państwach stowarzyszonych i państwach trzecich; (ii) sieci doskonałości (wspólny program działań prowadzony przez wiele organizacji badawczych łączących swoje działania w danej dziedzinie); (iii) działania koordynujące i wspierające; (iv) projekty indywidualne (wsparcie na rzecz badań pionierskich); lub (v) wsparcie na rzecz kształcenia i rozwoju kariery naukowców, w szczególności wykorzystywane do realizacji działań [Maria Skłodowska-Curie](#).

PROGRAM „HORYZONT 2020”

W listopadzie 2011 r. Komisja wystąpiła z pakietem ustawodawczym dotyczącym programu ramowego UE na lata 2014–2020 „Horyzont 2020”. „Horyzont 2020” był pierwszym programem UE integrującym badania naukowe i innowacje z większym wsparciem dla partnerstw publiczno-prywatnych (PPP), innowacyjnych MŚP oraz wykorzystania instrumentów finansowych.

Poprzez wprowadzenie jednolitego zbioru zasad program „Horyzont 2020” umożliwił wprowadzenie znacznych uproszczeń oraz sprostanie wyzwaniom, przed jakimi stoją nasze społeczeństwa, dzięki zmniejszeniu dystansu między światem nauki



a rynkiem, np. dzięki wsparciu innowacyjnych przedsiębiorstw w wykorzystaniu innowacji technologicznych do tworzenia funkcjonalnych produktów o rzeczywistym potencjale komercyjnym. To podejście rynkowe obejmowało tworzenie partnerstw między sektorem prywatnym a państwami członkowskimi w celu wykorzystania potrzebnych zasobów.

Zwracało się także uwagę na zwiększanie udziału w programach unijnych MŚP, przemysłu, kobiet naukowców oraz uczestników z nowych państw członkowskich i państw spoza Unii.

„Horyzont 2020” opierał się na trzech głównych filarach:

- Doskonałej nauce: wspieraniu pozycji UE jako światowego lidera w dziedzinie nauki, przy czym budżet na działania w tej dziedzinie wyniósł 24,4 mld EUR i objął zwiększoną o 77 % pulę środków dla Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERBN);
- wiodącej pozycji w przemyśle: pomaganiu w zapewnieniu czołowej pozycji przemysłu w dziedzinie innowacji, z budżetem 17,01 mld EUR; w tej kwocie uwzględniono 13,5 mld EUR na kluczowe technologie, a także na cele związane z większym dostępem do kapitału i udzielaniem wsparcia MŚP;
- Wyzwaniach społecznych: przeznaczenie 29,68 mld EUR na sprostanie siedmiu wyzwaniom społecznym w Europie, a mianowicie kwestii zdrowia, zmian demograficznych i dobrostanu; bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego rolnictwa, badań mórz i wód śródlądowych oraz biogospodarki; bezpiecznej, ekologicznej i efektywnej energii; inteligentnego, ekologicznego i zintegrowanego transportu; działaniom w dziedzinie klimatu, efektywnej gospodarki zasobami i surowcami; Europa w zmieniającym się świecie – integracyjne, innowacyjne i refleksyjne społeczeństwa; oraz bezpieczne społeczeństwa – ochrona wolności i bezpieczeństwa Europy i jej obywateli.

Niektóre priorytety były uwzględnione w obrębie trzech filarów programu „Horyzont 2020” oraz pomiędzy tymi filarami, między innymi równość płci i uwzględnianie aspektu płci w obszarze badań naukowych; nauki społeczne, gospodarcze i humanistyczne; współpracę międzynarodową; oraz wspieranie funkcjonowania i osiągnięć europejskiej przestrzeni badawczej i Unii innowacji oraz udział w innych sztabowych inicjatywach programu Europa 2020 (np. agendzie cyfrowej).

Aby zachęcać MŚP do udziału Komisja zaproponowała specjalny instrument finansowy zapewniający dotacje na rzecz badań i rozwoju, a także oferujący wsparcie w zakresie wprowadzania na rynek dzięki instrumentom dostępu do kapitału (fundusze dla inwestycji na wczesnym i zaawansowanym etapie) oraz instrumentom zobowiązań (np. pożyczkom, gwarancjom).

W listopadzie 2013 r. Parlament przyjął wieloletnie ramy finansowe, w których przyznał na „Horyzont 2020” środki w wysokości 77 mld EUR (zgodnie z cenami z 2013 r.). Jednak przyjęcie w czerwcu 2015 r. Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) obniżyło tę kwotę do 74,8 mld EUR.



PROGRAM „HORYZONT EUROPA”

A. Program „Horyzont Europa” na lata 2021–2027

Program „[Horyzont Europa](#)” przyczynił się do zwiększenia konkurencyjności UE i pomógł w realizacji jej strategicznych priorytetów.

- Otwarta nauka: Kontynuacja filaru „Horyzont 2020” dotyczącego doskonałej bazy naukowej z budżetem w wysokości 22 mld EUR.
- Globalne wyzwania i konkurencyjność przemysłowa: zajmuje się europejską konkurencyjnością przemysłową i realizuje ogólnounijne misje badawcze mające na celu sprostanie konkretnym wyzwaniom społecznym i dysponuje budżetem w wysokości 47,6 mld EUR.
- Otwarte innowacje: ma na celu uczynienie Europy liderem w dziedzinie innowacji tworzących rynek, rozwój ekosystemu innowacji i wzmocnienie Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT) w celu wspierania integracji przedsiębiorstw, badań naukowych, szkolnictwa wyższego i przedsiębiorczości, z budżetem w wysokości 12 mld EUR.

W marcu 2021 r. Komisja opublikowała [plan strategiczny programu „Horyzont Europa”](#) na lata 2021–2024, w którym określono cztery kluczowe strategiczne kierunki inwestycji, w tym w kluczowe technologie, sektory i łańcuchy wartości, a także w budowę odporności społeczeństwa europejskiego. W maju 2022 r. Komisja [zmieniła](#) program prac programu „Horyzont Europa” na lata 2021–2022, zwiększając budżet, w tym na inicjatywę [WomenTechEU](#), w celu wspierania kierowanych przez kobiety przedsiębiorstw typu start-up z zakresu zaawansowanych technologii.

B. Udział Zjednoczonego Królestwa i program „Horyzont Europa”:

[Umowa o handlu i współpracy](#) zawarta przez UE i Zjednoczone Królestwo wyraźnie daje Zjednoczonemu Królestwu dostęp do pięciu unijnych programów finansowania, w tym programu „Horyzont Europa”^[1]. Zjednoczone Królestwo będzie płacić za status „państwa stowarzyszonego”, który został przyznany 16 państwom trzecim dawniej stowarzyszonym z programem „Horyzont 2020”. Stowarzyszenie Zjednoczonego Królestwa z programem „Horyzont Europa” zostało wstrzymane od 2021 r. ze względu na negocjacje w sprawie wdrożenia protokołu w sprawie Irlandii Północnej, do momentu [osiągnięcia porozumienia](#) politycznego 7 września 2023 r. Umowa ta przewiduje dostęp naukowców i organizacji w Zjednoczonym Królestwie do finansowania z programu „Horyzont Europa” od dnia 1 stycznia 2024 r.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Od ponad 20 lat Parlament wzywa do coraz bardziej ambitnej polityki UE w zakresie badań i rozwoju i apeluje o znaczne podwyższenie ogólnych wydatków na badania w państwach członkowskich, aby utrzymać i wzmocnić międzynarodową konkurencyjność UE. Parlament opowiada się również za zwiększeniem współpracy z partnerami spoza UE, ścisłą integracją działań podejmowanych w ramach funduszy strukturalnych i programów ramowych oraz ukierunkowanym podejściem do zoptymalizowania udziału MŚP i ułatwienia uczestnictwa słabszym lecz obiecującym podmiotom. Parlament nalegał ponadto, by uprościć procedury i nadać programom

[1]artykuły 719 i 720 umowy o handlu i współpracy.



ramowym znacznie większą elastyczność, tak aby umożliwić przenoszenie zasobów do bardziej obiecujących obszarów oraz reagować na zmieniające się okoliczności i nowo powstające priorytety w zakresie badań naukowych.

Podczas negocjacji trójstronnych w sprawie pakietu „Horyzont 2020”, w wyniku których w czerwcu 2013 r. osiągnięto porozumienie z Radą, posłom do Parlamentu Europejskiego udało się wprowadzić pewne zmiany do wniosku, w szczególności wprowadzić dwa nowe cele z odrębną strukturą i pozycjami budżetowymi:

- wzmocnienie współpracy i dialogu między środowiskiem naukowym a społeczeństwem i zwiększenie atrakcyjności pracy w dziedzinie badań i rozwoju dla ludzi młodych;
- rozszerzenie grona uczestników programu dzięki łączeniu instytucji w zespoły, twinningowi personelu badawczo-naukowego i wymianie najlepszych praktyk.

Ponadto MŚP miały otrzymać co najmniej 20 % łącznego budżetu filarów „wiodąca rola w przemyśle” i „wyzwania społeczne”.

27 kwietnia 2021 r. Parlament zatwierdził program „Horyzont Europa” dysponujący budżetem w wysokości 95,5 mld EUR, który obejmuje 5,4 mld EUR z europejskiego planu naprawy [NextGenerationEU](#), a także dodatkową inwestycję w wysokości 4 mld EUR z UE (WRF). Komisja stosuje już ten program tymczasowo od 1 stycznia 2021 r. Ponadto w latach 2021–2027 całkowity przydział środków budżetowych w ramach programu „Horyzont Europa” wyniósł 95,517 mld EUR w cenach bieżących z 2021 r.

W [rezolucji z 8 lipca 2021 r.](#) w sprawie nowej europejskiej przestrzeni badawczej na rzecz badań naukowych i innowacji Parlament przyznał, że ukończenie tworzenia [europejskiej przestrzeni badawczej](#) poprzez osiągnięcie swobodnego przepływu naukowców i swobodnego przepływu wiedzy naukowej i technologii jest jednym z kluczowych priorytetów UE. Podkreślił znaczenie tworzenia synergii między szkolnictwem wyższym, instytucjami badawczymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, a także sojuszami przemysłowymi. Parlament zwrócił również uwagę, że podczas pandemii COVID-19 R&I odgrywały ważną rolę, przyczyniając się do opracowania wielosektorowych i transdyscyplinarnych rozwiązań służących przezwyciężeniu kryzysu;

W [rezolucji z 6 kwietnia 2022 r.](#) w sprawie globalnego podejścia do badań naukowych i innowacji – Strategia Europy na rzecz współpracy międzynarodowej w zmieniającym się świecie Parlament przypomniał o potrzebie ciągłego inwestowania w umiejętności i karierę naukowców. Podkreślił również potrzebę wielostronnej współpracy opartej na zasadach i podkreślił, że układy o stowarzyszeniu w ramach programu „Horyzont Europa” mogą być podpisywane wyłącznie z krajami, które zobowiązały się do otwartej gospodarki rynkowej opartej na zasadach, w tym uczciwego i sprawiedliwego traktowania praw własności intelektualnej i poszanowania praw człowieka, ze wsparciem ze strony instytucji demokratycznych.

W [rezolucji z 1 marca 2022 r.](#) w sprawie rosyjskiej agresji na Ukrainę Parlament wezwał do natychmiastowego zablokowania lub wycofania finansowania wszystkich programów współpracy w zakresie badań naukowych i innowacji z udziałem Rosji, które to programy wspierane są z funduszy UE, oraz do zawieszenia programów międzyregionalnych.



W rezolucji z 4 października 2023 r. w sprawie stosunków między UE a Szwajcarią Parlament, zauważając, że Szwajcaria jest obecnie niestowarzyszonym państwem trzecim w ramach programów Erasmus+ i „Horyzont Europa”, podkreślił znaczenie współpracy UE-Szwajcaria w dziedzinie badań naukowych, innowacji i rozwoju oraz wezwał strony do wypracowania wspólnego podejścia do udziału Szwajcarii. Parlament podkreślił znaczenie współpracy między UE a Szwajcarią w podejmowaniu globalnych wyzwań, takich jak zmiana klimatu, ochrona zdrowia i bezpieczeństwo energetyczne, poprzez badania i rozwój.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii](#) (ITRE).

Kristi Polluveer
11/2023



2.4.6. POLITYKA INNOWACYJNOŚCI

Innowacje odgrywają coraz większą rolę w naszej gospodarce. Oprócz korzyści, jakie niosą konsumentom i pracownikom w UE, niezwykle sprzyjają tworzeniu lepszych miejsc pracy, budowaniu bardziej ekologicznego społeczeństwa i poprawie jakości naszego życia. Mają również kluczowe znaczenie dla utrzymania konkurencyjności UE na rynkach światowych. Polityka innowacyjności stanowi łącznik pomiędzy polityką dotyczącą badań i rozwoju technologicznego a polityką przemysłową oraz umożliwia stworzenie warunków sprzyjających wprowadzaniu pomysłów na rynek.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 173 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej \(TFUE\)](#), który stanowi, że „Unia i państwa członkowskie czuwają nad zapewnieniem warunków niezbędnych dla konkurencyjności przemysłu Unii”.

Art. 179–190 TFUE regulują unijną politykę w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego oraz politykę kosmiczną. Głównym instrumentem polityki w zakresie badań i rozwoju technologicznego jest wieloletni program ramowy, w którym określono cele, priorytety oraz pakiet pomocy finansowej. Parlament Europejski i Rada przyjmują ramowe programy w zakresie badań i rozwoju technologicznego zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po zasięgnięciu opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

CELE

Znaczenie polityki innowacyjności jest szeroko uznane. Jest ona ściśle powiązana z innymi politykami UE, np. dotyczącymi zatrudnienia, konkurencyjności, klimatu, środowiska, przemysłu i energii. Rolą innowacji jest przekazywanie wyników badań na nowe i lepsze usługi i produkty w celu zachowania konkurencyjności na rynku światowym i poprawy jakości życia ludzi.

UE wydaje na badania i rozwój mniejszy odsetek rocznego PKB (2,3 % w 2020 r.) niż Stany Zjednoczone (3,45 % w 2020 r.) i Japonia (3,26 % w 2020 r.). Ponadto Europa boryka się z problemem drenażu mózgów, ponieważ najlepsi naukowcy i innowatorzy z UE przenoszą się do krajów oferujących im lepsze warunki pracy. Rynek UE pozostaje rozdrobniony i niedostatecznie sprzyja innowacjom. Aby odwrócić tę tendencję, UE opracowała projekt „Unii innowacji”, którego celem jest:

- przekształcenie UE w światowej klasy ośrodek badań naukowych;
- usunięcie przeszkód stojących na drodze do innowacji – takich jak kosztowne procedury patentowe, rozdrobnienie rynku, powolne opracowywanie norm i niedobór wykwalifikowanych pracowników – które uniemożliwiają szybkie wprowadzanie pomysłów na rynek;
- zrewolucjonizowanie metod współpracy sektora publicznego i prywatnego, zwłaszcza poprzez wdrożenie europejskich partnerstw innowacyjnych między instytucjami UE, władzami krajowymi i regionalnymi a przedsiębiorstwami.



OSIĄGNIĘCIA

A. Unia innowacji

Unia innowacji była jedną z siedmiu inicjatyw przewodnich przewidzianych w ramach [strategii „Europa 2020” na rzecz stworzenia inteligentnej i zrównoważonej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu](#). Ten projekt rozpoczęty przez Komisję w 2010 r. miał na celu poprawę warunków finansowania badań i innowacji w UE oraz dostępu do nich, aby umożliwić przełożenie innowacyjnych pomysłów na realne produkty i usługi, dzięki którym zwiększy się wzrost gospodarczy i liczba miejsc pracy. Celem Unii innowacji było utworzenie prawdziwego jednolitego europejskiego rynku innowacji, który będzie przyciągał innowacyjne firmy i przedsiębiorstwa. W tym celu zaproponowano wdrożenie różnych środków z zakresu ochrony patentowej, standaryzacji, zamówień publicznych i inteligentnych regulacji. Wdrożono już kilka instrumentów służących do monitorowania sytuacji w całej UE oraz oceny postępów, w tym:

- szczegółową unijną tablicę wyników innowacji w oparciu o 32 wskaźniki oraz europejski rynek wiedzy dla patentów i licencji. [Europejska tablica wyników innowacji](#) jest instrumentem opracowanym przez Komisję w ramach strategii lizbońskiej, umożliwiającym ocenę porównawczą wyników działań w zakresie innowacji państw członkowskich UE, innych państw europejskich i partnerów w regionie;
- [Tablica wyników innowacji w regionach](#) dzieli regiony UE na cztery grupy według poziomu innowacyjności: „liderzy innowacji”, „silni innowatorzy”, „umiarkowani innowatorzy” i „wschodzący innowatorzy”. Umożliwia to dokładniejsze zobrazowanie innowacyjności na szczeblu lokalnym.

Unia innowacji zaproponowała również środki mające na celu dokończenie budowy europejskiej przestrzeni badawczej w celu zapewnienia większej spójności między unijną i krajową polityką badawczą oraz usunięcie przeszkód w mobilności naukowców. W sektorze edukacji Komisja wspiera projekty związane z tworzeniem nowych programów nauczania umożliwiających zdobycie kwalifikacji z zakresu innowacji, których obecnie brakuje na rynku.

B. Programy „Horyzont 2020” i „Horyzont Europa”

Program [„Horyzont 2020”](#), będący inicjatywą przewodnią strategii „Europa 2020”, mający na celu zapewnienie konkurencyjności UE na świecie, jest instrumentem finansowym na rzecz wdrożenia Unii innowacji. Choć „Horyzont 2020” był już 8. programem ramowym UE w dziedzinie badań (2014–2020), to pierwszym mającym na celu połączenie badań i innowacji. Program ten umożliwił zrealizowanie wielu zobowiązań przyjętych w ramach Unii innowacji. W 2013 r. Parlament przyjął wieloletnie ramy finansowe, w których przyznał na „Horyzont 2020” środki w wysokości 77 mld EUR (zgodnie z cenami z 2013 r.) Jednak w wyniku przyjęcia Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) w 2015 r. kwota ta została obniżona do 74,8 mld EUR.

W 2018 r. przeprowadzono okresową ocenę programu „Horyzont 2020”. Jej wyniki zostały wykorzystane do określenia podstaw struktury i treści programu „Horyzont Europa”, w sprawie którego [opublikowano wniosek w 2018 r.](#)



W reakcji na pandemię COVID-19 Komisja przedstawiła w czerwcu 2020 r. zmienione wnioski dotyczące obu aktów prawnych, aby umożliwić dodatkowe finansowanie programu „Horyzont Europa” za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy (Next Generation EU). W lipcu 2020 r. Rada Europejska uzgodniła [plan odbudowy dla Europy](#) łączący WRF na lata 2021–2027 z funduszami, które mają zostać udostępnione za pośrednictwem Next Generation EU. Program „Horyzont Europa” został ustanowiony [rozporządzeniem \(UE\) 2021/695](#), które określa cele programu, budżet na lata 2021–2027, formy finansowania unijnego oraz zasady przyznawania takiego finansowania. W odniesieniu do programu „Horyzont Europa” ostatecznie uzgodniono przydział środków budżetowych w wysokości 5,4 mld EUR z instrumentu Next Generation EU, w szczególności na wsparcie ekologicznej i cyfrowej odbudowy po kryzysie związanym z COVID-19. Stanowi to część całkowitego budżetu programu „Horyzont Europa” w wysokości 95,5 mld EUR na lata 2021–2027. W 2022 r. Komisja [zmieniła](#) program prac programu „Horyzont Europa” na lata 2021–2022, zwiększając budżet, w tym na inicjatywę [WomenTechEU](#), w celu wspierania kierowanych przez kobiety przedsiębiorstw typu start-up z zakresu zaawansowanych technologii i innych działań mających na celu zwiększenie potencjału innowacyjnego Europy.

C. Polityka spójności

Polityka spójności również koncentruje się na badaniach i innowacjach. W lepiej rozwiniętych regionach co najmniej 85 % środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na szczeblu krajowym jest przeznaczanych na cele związane z innowacjami, przy czym priorytetami na lata 2021–2027 są inwestycje w inteligentniejszą, bardziej ekologiczną, lepiej połączoną i bardziej społeczną Europę, która jest bliżej swoich obywateli.

D. Instrumenty finansowe

Unia innowacji miała również na celu stymulowanie inwestycji sektora prywatnego. W związku z tym zaproponowano między innymi zwiększenie unijnych inwestycji kapitału wysokiego ryzyka. Aby ułatwić dostęp do pożyczek na projekty badawczo-rozwojowe oraz uruchomić projekty demonstracyjne, Komisja, we współpracy z Grupą Europejskiego Banku Inwestycyjnego (Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i Europejski Fundusz Inwestycyjny), uruchomiła wspólną inicjatywę w ramach programu „Horyzont 2020”. Ta inicjatywa – „InnovFin – Fundusze unijne dla innowatorów” – składała się z szeregu zintegrowanych i uzupełniających się instrumentów finansowania i usług doradczych oferowanych przez Grupę EBI, obejmujących cały łańcuch wartości badań i innowacji, aby wspierać inwestycje wszystkich przedsiębiorstw, od najmniejszych do największych.

Ponadto w 2014 r. Komisja przedstawiła „Plan inwestycyjny dla Europy”, który ma pozwolić uwolnić inwestycje publiczne i prywatne w „gospodarkę realną” w wysokości co najmniej 315 mld EUR w okresie trzech lat podatkowych. EFIS był jednym z trzech filarów „Planu inwestycyjnego dla Europy” mającym na celu przezwyciężenie niedoskonałości rynku przez eliminowanie luk rynkowych i pozyskanie inwestycji prywatnych. Pomógł on finansować inwestycje strategiczne w kluczowych obszarach, takich jak infrastruktura, badania naukowe i innowacje, kształcenie, energia ze źródeł odnawialnych i efektywność energetyczna, a także finansowanie ryzyka dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) ([2.4.2](#)).

Wdrożony został również Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME), który ma koncentrować się na



instrumentach finansowych i umożliwić przedsiębiorstwom uzyskanie wsparcia przy wchodzeniu na rynek międzynarodowy.

E. Europejski Instytut Innowacji i Technologii

Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT) został utworzony w 2008 r. na mocy rozporządzenia (WE) nr 294/2008 zmienionego [rozporządzeniem \(UE\) 2021/819](#). Ogólną misją instytutu jest zwiększenie konkurencyjności Europy, jej trwały wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy poprzez promowanie i wzmacnianie współpracy między wiodącymi organizacjami biznesowymi, edukacyjnymi i badawczymi. Jego celem jest również pobudzanie innowacji i przedsiębiorczości w Europie poprzez tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi kreatywnych i innowacyjnych pomysłów. EIT realizuje te cele głównie za pośrednictwem wspólnot innowacji, które skupiają ponad 1200 partnerów z sektora biznesu, badań naukowych i edukacji („trójkąt wiedzy”).

F. Rada ds. Innowacji

W 2017 r. Komisja utworzyła liczącą piętnastu członków grupę wysokiego szczebla zrzeszającą innowatorów, która pomogła określić postać Europejskiej Rady ds. Innowacji (EIC) w ramach wniosków Komisji dotyczących programu „Horyzont Europa” będącego następcą programu „Horyzont 2020”. Europejska Rada ds. Innowacji jest sztandarowym programem UE na rzecz innowacji mającym na celu identyfikowanie, rozwój i zwiększenie skali przełomowych innowacji, a w szczególności innowacji w dziedzinie najbardziej zaawansowanych technologii. Dysponuje ona budżetem w wysokości 10,1 mld EUR na wspieranie ich w całym cyklu życia, począwszy od wczesnych etapów badań po weryfikację poprawności projektu, transfer technologii oraz finansowanie i zwiększanie skali przedsiębiorstw typu start-up i MŚP. W 2021 r. Komisja podpisała protokół ustaleń między Europejską Radą ds. Innowacji a Europejskim Instytutem Innowacji i Technologii w celu zacieśnienia współpracy na rzecz wspierania najlepszych europejskich przedsiębiorców. W odpowiedzi na rosyjską wojnę napastniczą w Ukrainie Komisja przeznaczyła 20 mln EUR na wsparcie ukraińskich przedsiębiorstw typu start-up poprzez ukierunkowaną zmianę programu prac Europejskiej Rady ds. Innowacji na 2022 r.

G. Europejski plan na rzecz innowacji

W 2022 r. Komisja przyjęła [nowy europejski plan na rzecz innowacji](#), w którym zaproponowała 25 konkretnych działań w pięciu obszarach priorytetowych: finansowanie scale-upów; umożliwianie innowacji poprzez przestrzenie doświadczalne i zamówienia publiczne; przyspieszenie i wzmocnienie innowacji w europejskich ekosystemach innowacji w całej UE; wspieranie, przyciąganie i zatrzymywanie talentów w dziedzinie zaawansowanych technologii; oraz udoskonalanie narzędzi kształtowania polityki. Celem jest uczynienie Europy liderem nowej fali innowacji wykorzystujących zaawansowane technologie, co wymaga przełomowych badań i rozwoju w połączeniu ze znacznymi inwestycjami kapitałowymi w celu sprostania pilnym wyzwaniom społecznym. Aby stale rozwijać strategiczne aspekty europejskiego planu innowacji, utworzono Europejską Radę Konsultacyjną ds. Innowacji jako platformę doradztwa i dyskusji na temat pojawiających się problemów z przedstawicielami wysokiego szczebla z europejskiego środowiska akademickiego i przemysłu.

W sprawozdaniu Komisji z 2022 r. dotyczącym [wyników w zakresie nauki, badań naukowych i innowacji \(SRIP\)](#) skoncentrowano się również na wynikach UE w zakresie



innowacji w kontekście globalnym i zaproponowano środki mające na celu rozwiązanie takich kwestii, jak trudności w przyciąganiu i zatrzymywaniu talentów.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament przyjął wiele rezolucji mających na celu wzmocnienie polityki innowacji w UE, w tym:

- [rezolucję z 16 czerwca 2010 r. w sprawie strategii UE 2020](#). W tej rezolucji Parlament zdecydowanie poparł politykę poświęconą całemu sektorowi przemysłu i dążącą do stworzenia możliwie najlepszych warunków dla utrzymania i rozwoju silnej, konkurencyjnej i różnorodnej bazy przemysłowej w UE, i jednocześnie przejścia na zrównoważoną, energooszczędną gospodarkę;
- [rezolucję z 12 maja 2011 r. w sprawie Unii innowacji: przekształcanie Europy po zakończeniu kryzysu na świecie](#);
- [rezolucję z 26 października 2011 r. w sprawie Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia](#). W tej rezolucji podkreślono znaczenie rozwoju bliższej współpracy instytutów badawczych i sektora przemysłu, a także zachęcania do promowania przedsiębiorstw przemysłowych, by inwestowały w badania i rozwój, a także udzielania wsparcia tym przedsiębiorstwom;
- [rezolucję z 6 lipca 2016 r. w sprawie synergii na rzecz innowacyjności](#): europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, program ramowy „Horyzont 2020” oraz inne europejskie fundusze i programy unijne na rzecz innowacji;
- [rezolucję z 25 listopada 2020 r. w sprawie nowej strategii przemysłowej dla Europy](#), w której Parlament podkreślił, że zapewnienie suwerenności i strategicznej autonomii UE wymaga konkurencyjnej bazy przemysłowej i ogromnych inwestycji w badania naukowe i innowacje w kluczowych technologiach prorozwojowych, innowacyjnych rozwiązaniach i kluczowych łańcuchach wartości;
- [rezolucję z 6 kwietnia 2022 r. w sprawie globalnego podejścia do badań i innowacji: strategia Europy na rzecz współpracy międzynarodowej w zmieniającym się świecie](#), w której z zadowoleniem przyjęto komunikat Komisji w tej sprawie i podkreślono potrzebę rozwijania przez Unię wielostronnej współpracy opartej na zasadach, aby sprostać kluczowym globalnym wyzwaniom gospodarczym, społecznym i środowiskowym, w przypadku których badania naukowe i innowacje powinny odgrywać kluczową rolę;
- [rezolucję z 22 listopada 2022 r. w sprawie wdrożenia Europejskiej Rady ds. Innowacji](#), w której Parlament wezwał Komisję do ponownej analizy wdrażania funduszu EIC w ramach programu „Horyzont Europa” oraz przedstawił zalecenia dotyczące skuteczniejszego wspierania przełomowych innowacji w Europie.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii](#) (ITRE).

Kristi Polluveer
11/2023



2.4.7. POLITYKA ENERGETYCZNA: ZASADY OGÓLNE

Unia Europejska musi sprostać wielu wyzwaniom w dziedzinie energetyki. Są one związane na przykład z uzależnieniem od importu, niedostateczną dywersyfikacją, wysokimi i niestabilnymi cenami energii, rosnącym popytem na energię, zagrożeniem bezpieczeństwa krajów produkcji i tranzytu, rosnącą groźbą zmiany klimatu, dekarbonizacją, niskim tempem postępów w zakresie efektywności energetycznej, wyzwaniami związanymi z rosnącym wykorzystywaniem odnawialnych źródeł energii, potrzebą większej przejrzystości rynków energii oraz ich dalszą integracją i wzajemnymi połączeniami. Centralnym elementem unijnej polityki energetycznej są różnorodne środki ukierunkowane na stworzenie pełnej unii energetycznej.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Przepisy szczególne:

- bezpieczeństwo dostaw: art. 122 TFUE;
- sieci energetyczne: art. 170–172 TFUE;
- węgiel: w protokole nr 37 określono skutki finansowe wygaśnięcia Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali w 2002 r.;
- energia jądrowa: Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Traktat Euratom) stanowi podstawę prawną większości działań UE w dziedzinie energii jądrowej.

Pozostałe przepisy wpływające na kształt polityki energetycznej:

- rynek wewnętrzny energii elektrycznej: art. 114 TFUE;
- zewnętrzna polityka energetyczna: art. 216–218 TFUE.

CELE

Zgodnie z postanowieniami poczynionymi w ramach [unii energetycznej](#) z 2015 r. pięć najważniejszych celów polityki energetycznej UE to:

- dywersyfikacja europejskich źródeł energii, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego poprzez solidarność i współpracę między państwami UE;
- zapewnienie funkcjonowania w pełni zintegrowanego wewnętrznego rynku energii, umożliwiającego swobodny przepływ energii w UE za pośrednictwem odpowiedniej infrastruktury i bez barier technicznych lub regulacyjnych;
- poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie zależności od importu energii, ograniczenie emisji oraz stymulowanie tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego;
- dekarbonizacja gospodarki i przejście na gospodarkę niskoemisyjną zgodnie z porozumieniem paryskim;



- promowanie badań w dziedzinie technologii niskoemisyjnych i czystych technologii energetycznych oraz nadanie priorytetu badaniom naukowym i innowacjom w celu stymulowania transformacji energetycznej i poprawy konkurencyjności.

W art. 194 TFUE wprowadza się niektóre obszary polityki energetycznej w zakres kompetencji dzielonej, sygnalizując przejście do wspólnej polityki energetycznej. Niemniej jednak każde państwo członkowskie zachowuje prawo „do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię” (art. 194 ust. 2).

OSIĄGNIĘCIA

A. Ogólne ramy polityki

Obecna polityka energetyczna Unii opiera się na opublikowanej w lutym 2015 r. [strategii na rzecz unii energetycznej](#). Jej celem było zagwarantowanie gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom w UE bezpiecznych, zrównoważonych, konkurencyjnych i przystępnych cenowo dostaw energii. Obecne cele energetyczne UE na 2030 r. obejmują:

- zwiększenie do 42,5 % udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii, przy dążeniu do osiągnięcia udziału w wysokości 45 %;
- zmniejszenie zużycia energii pierwotnej (orientacyjnej) i końcowej o 11,7 % w porównaniu z prognozami na 2020 r., co odpowiada nie więcej niż 992,5 mln i 763 mln ton oleju ekwiwalentnego (Mtoe);
- połączenia międzysystemowe obejmujące co najmniej 15 % systemów elektroenergetycznych UE.

Obecne europejskie ramy regulacyjne w dziedzinie energii oparto na obszernym pakiecie „[Gotowi na 55](#)”, którego celem było początkowo dostosowanie wszystkich celów w zakresie klimatu i energii. Następnie dokonano zmian za pomocą planu [REPowerEU](#), który miał szybko i całkowicie wyeliminować zależności od rosyjskich paliw kopalnych.

Ramy te składają się z różnych przepisów w sprawie propagowania energii ze źródeł odnawialnych ([dyrektywa \(UE\) 2018/2001](#)), efektywności energetycznej ([dyrektywa \(UE\) 2018/2002](#)), zarządzania i elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych ([rozporządzenie \(UE\) 2018/1999](#)), struktury rynku energii elektrycznej ([dyrektywa \(UE\) 2019/944](#) i [rozporządzenie \(UE\) 2019/943](#)), gotowości na wypadek zagrożeń ([rozporządzenie \(UE\) 2019/941](#)), charakterystyki energetycznej budynków ([dyrektywa \(UE\) 2018/844](#)), rynków gazu zdekarbonizowanego i wodoru ([dyrektywa 2009/73/WE](#) i [rozporządzenie \(WE\) nr 715/2009](#)), opodatkowania energii ([dyrektywa 2003/96/WE](#)), transeuropejskiej infrastruktury energetycznej ([rozporządzenie \(UE\) 2022/869](#)), współpracy organów regulacji energetyki ([rozporządzenie \(UE\) 2019/942](#)), baterii ([rozporządzenie \(UE\) 2023/1542](#)), zmian w następstwie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE ([decyzja \(UE\) 2019/504](#)) oraz transportu lotniczego i morskiego ([rozporządzenie \(UE\) 2023/2405](#) i [rozporządzenie \(UE\) 2023/1805](#)). Zgodnie z obowiązującymi ramami państwa UE muszą ustanowić dziesięcioletnie zintegrowane krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu ([KPEiK](#)) na lata 2021–2030. Muszą też przedkładać co dwa lata sprawozdania z postępów i opracowywać spójne [krajowe](#)



[strategie długoterminowe](#), aby osiągnąć uzgodnione cele energetyczne oraz cele porozumienia paryskiego.

W wyniku zmian, które wprowadzono za pośrednictwem REPowerEU, ramy energetyczne rozszerzono o przepisy dotyczące minimalnego poziomu napełnienia magazynów gazu, który ma wynosić 90 % przed rozpoczęciem sezonu zimowego ([rozporządzenie \(UE\) 2022/1032](#)), dobrowolne cele dla państw członkowskich w zakresie zmniejszenia zapotrzebowania na gaz o 15 % ([rozporządzenie \(UE\) 2022/1369](#); jego okres obowiązywania przedłużono do marca 2024 r.), dobrowolną agregację zapotrzebowania na gaz ([rozporządzenie \(UE\) 2022/2576](#); europejska platforma zakupu gazu), cele w zakresie ograniczenia zapotrzebowania na energię elektryczną o 10 % i 5 % w godzinach szczytu i ograniczone w czasie interwencje w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii ([rozporządzenie \(UE\) 2022/1854](#)). Obecny program polityczny jest nadal ukierunkowany na bezpieczeństwo energetyczne i przystępność cenową.

B. Zakończenie procesu tworzenia wewnętrznego rynku energii

W pełni zintegrowany i należycie funkcjonujący wewnętrzny rynek energii zapewnia przystępne ceny energii, jest źródłem niezbędnych sygnałów cenowych dla inwestycji w ekologiczną energię, zabezpiecza dostawy energii i stwarza najmniej kosztowne możliwości osiągnięcia neutralności klimatycznej.

Przepisy dotyczące wewnętrznego rynku energii, wprowadzone po raz pierwszy w trzecim pakiecie energetycznym (2009–2014), opierały się na zasadach współpracy transgranicznej i uczciwych rynków detalicznych. Kolejne pakiety koncentrowały się na gotowości na wypadek zagrożeń, koordynacji, zachętach dla konsumentów, dekarbonizacji i bezpieczeństwie dostaw energii. Trwają negocjacje instytucjonalne między współprawodawcami w sprawie reformy struktury rynku energii elektrycznej (zob. nota faktograficzna nr [2.1.9](#) o wewnętrznym rynku energii).

C. Efektywność energetyczna

Podstawą polityki UE w zakresie efektywności energetycznej jest nowa dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej ([dyrektywa \(UE\) 2023/1791](#)), która opiera się na zasadzie „efektywność energetyczna przede wszystkim”. Ustanowiono w niej unijny cel w zakresie efektywności energetycznej na 2030 r., zgodnie z którym należy zmniejszyć zużycie energii pierwotnej (orientacyjnej) i końcowej o 11,7 % w porównaniu z prognozami na 2020 r. Odpowiada to nie więcej niż 992,5 Mtoe i 763 Mtoe. Zasada „efektywność energetyczna przede wszystkim” nakłada na państwa UE obowiązek dopilnowania, by rozwiązania w zakresie efektywności energetycznej były uwzględniane przy podejmowaniu decyzji dotyczących planowania, polityki i inwestycji zarówno w sektorze energetycznym, jak i nieenergetycznym (zob. nota faktograficzna nr [2.4.8](#) o efektywności energetycznej).

D. Energia ze źródeł odnawialnych

Energia słoneczna, energia wiatrowa, energia oceaniczna i wodna, biomasa i biopaliwa to energia pochodząca ze źródeł odnawialnych. Rynki energii same w sobie nie są w stanie zapewnić pożądanej ilości energii ze źródeł odnawialnych w UE, co oznacza, że mogą być potrzebne krajowe systemy wsparcia i unijne systemy finansowania. Zasady unijnej polityki w zakresie energii ze źródeł odnawialnych obejmują dywersyfikację dostaw energii w UE, rozwój lokalnych zasobów energetycznych w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw oraz zmniejszenie zależności UE od źródeł zewnętrznych.



Podstawą polityki UE w zakresie energii ze źródeł odnawialnych jest nowa dyrektywa w sprawie energii odnawialnej ([dyrektywa \(UE\) 2023/2413](#)), w której ustanowiono cel 42,5 % udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii w UE do 2030 r., z myślą o osiągnięciu 45 %. Szczególną rolę odgrywa w tym względzie wodór będący zdekarbonizowanym nośnikiem energii. Istnieją różne strategie i plany dotyczące różnych odnawialnych źródeł energii (zob. nota faktograficzna nr [2.4.9](#) o energii ze źródeł odnawialnych).

E. Wzmacnianie stosunków zewnętrznych w dziedzinie energii

Po podjęciu decyzji o stopniowej rezygnacji z importu energii z Rosji obecna zewnętrzna polityka energetyczna UE opiera się na dywersyfikacji dostaw energii. W marcu 2022 r. w [komunikacie REPowerEU](#) zaproponowano znaczne i szybkie ograniczenie zużycia gazu ziemnego w UE o co najmniej 155 mld m³, co odpowiada wielkości przywozu z Rosji w 2021 r., przy czym w ciągu roku planuje się zmniejszenie go o dwie trzecie. W maju 2022 r., zgodnie z [planem REPowerEU](#), UE współpracowała z partnerami międzynarodowymi w celu dywersyfikacji dostaw, zabezpieczenia importu skroplonego gazu ziemnego (LNG) i zwiększenia dostaw gazu z nowych rurociągów. Stworzono [unijną platformę energetyczną](#), czyli dobrowolny mechanizm koordynacji wspierający wspólne zakupy gazu i wodoru dla UE. Opublikowano też [zewnętrzną strategię energetyczną UE](#), aby wspierać Ukrainę, Mołdawię, Bałkany Zachodnie i kraj należące do Partnerstwa Wschodniego.

F. Poprawa bezpieczeństwa dostaw energii

Obecna polityka bezpieczeństwa energetycznego UE obejmuje środki koordynacji mające na celu zabezpieczenie dostaw energii oraz przepisy dotyczące zapobiegania wypadkom na instalacjach morskich i potencjalnym zakłóceniom w dostawach energii i reagowania na takie wypadki i zakłócenia oraz dotyczące awaryjnych zapasów ropy i gazu, w tym koncesji poszukiwawczych i wydobywczych. Po rosyjskiej inwazji na Ukrainę w lutym 2022 r. głównym priorytetem polityki energetycznej stało się bezpieczeństwo dostaw energii.

Polityka UE w zakresie transeuropejskiej infrastruktury energetycznej jest przedmiotem rozporządzeń TEN-E. Przyjęte w czerwcu 2022 r. [rozporządzenie \(UE\) 2022/869](#) w sprawie TEN-E określa 11 priorytetowych korytarzy infrastruktury energii elektrycznej, sieci przesyłowych energii morskiej i wodoru w różnych regionach geograficznych. Określa się w nim unijne [projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania](#) w państwach UE oraz projekty będące przedmiotem wzajemnego zainteresowania między państwami UE a państwami spoza UE, wstrzymuje się wsparcie dla nowych projektów dotyczących gazu ziemnego i ropy naftowej oraz wprowadza się obowiązkowe kryteria zrównoważonego rozwoju dla wszystkich projektów. Sieć TEN-E, o której mowa w rozporządzeniu (UE) 2022/869, jest finansowana z instrumentu „Łącząc Europę” na lata 2021–2027, ustanowionego [rozporządzeniem \(UE\) 2021/1153](#).

W ramach [Europejskiego Zielonego Ładu](#) Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji stanowi główny instrument spójności wspierający regiony górnicze i regiony o wysokiej emisji dwutlenku węgla w przechodzeniu na niskoemisyjne źródła energii.



G. Projekty badawcze, rozwojowe i pokazowe

[Program „Horyzont Europa”](#) to program ramowy realizowany od 2021 do 2027 r., będący głównym narzędziem UE służącym do promowania badań naukowych w dziedzinie energii, a jego budżet opiewa na 95,5 mld EUR (w cenach z 2018 r.), w tym 5,4 mld EUR z programu NextGenerationEU.

Europejski strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych ([plan EPSTE](#)) przyspieszył wprowadzenie na rynek i zwiększenie wykorzystania systemu energetycznego neutralnego dla klimatu poprzez przyjmowanie technologii niskoemisyjnych. Określono w nim 10 technologii i działań w zakresie badań naukowych i innowacji obejmujących cały łańcuch innowacji, w tym finansowanie i ramy regulacyjne.

Ze względu na istotną rolę energii elektrycznej w dekarbonizacji za kluczowe technologie wspomagające gospodarkę niskoemisyjną uznano baterie jako urządzenia do magazynowania energii elektrycznej. Strategiczny [plan działania na rzecz baterii](#) ma na celu stworzenie globalnej, zrównoważonej i konkurencyjnej bazy przemysłowej do produkcji baterii.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski niezmiennie wyraża swoje zdecydowane poparcie dla wspólnej polityki energetycznej uwzględniającej dekarbonizację, konkurencyjność, bezpieczeństwo i zrównoważony rozwój. Parlament wielokrotnie wskazywał na konieczność zachowania przez państwa członkowskie spójności, determinacji, woli współpracy i solidarności w odpowiedzi na obecne i przyszłe wyzwania na rynku wewnętrznym.

W ostatnich rezolucjach w sprawie energii Parlament położył większy nacisk na wszystkie cele klimatyczne i środowiskowe leżące u podstaw polityki energetycznej UE, a także na zwiększenie ambicji. W grudniu 2019 r. Parlament [ogłosił](#) kryzys klimatyczny i środowiskowy w Europie. W październiku 2020 r. [zaapelował](#), by ustanowić unijny cel polegający na zmniejszeniu emisji wszystkich gazów cieplarnianych w UE o 60 % do 2030 r. oraz by najpóźniej do 2025 r. wycofać wszystkie dopłaty do paliw kopalnych. W reakcji na pandemię COVID-19 Parlament potwierdził, że zielone i cyfrowe strategie są podstawą unii energetycznej. We wrześniu 2022 r. Komisja poparła ambitniejsze cele w zakresie efektywności energetycznej i energii ze źródeł odnawialnych.

1 marca 2022 r. [potępił](#) nielegalną, niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję wojskową Rosji przeciwko Ukrainie. W kwietniu 2022 r. Parlament [wezwał](#) do natychmiastowego wprowadzenia pełnego embarga na import ropy naftowej, węgla, paliwa jądrowego i gazu z Rosji. W październiku 2022 r. [zaapelował](#) do państw UE, by unikały odcinania dostaw energii i eksmisji w przypadku gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, a także wyraził ubolewanie, że Komisja przedstawiła wiele swoich wniosków w formie rozporządzenia Rady, a nie w procedurze współdecyzji. Parlament przyjął również kilka innych rezolucji dotyczących konkretnych aspektów konfliktu, w których: wyraził zadowolenie, że przyznano Ukrainie i Mołdawii status krajów kandydujących do UE oraz wyznaczono europejską perspektywę dla Gruzji; zażądał lepszej ochrony w UE dla dzieci i młodzieży uciekających przed wojną w Ukrainie oraz podkreślił wpływ wojny na kobiety.



Parlament popiera również dywersyfikację źródeł energii i dróg dostaw. Podkreślił również znaczenie przebiegających z północy na południe gazowych i elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej w kontekście tworzenia większej liczby połączeń międzysystemowych, zapewnienia dywersyfikacji terminali skroplonego gazu ziemnego oraz rozwoju rurociągów, co prowadzi do otwarcia rynku wewnętrznego. Podkreślając doniosłą rolę badań w zapewnianiu dostaw zrównoważonej energii, Parlament zwrócił uwagę na konieczność podejmowania wspólnych działań w dziedzinie nowych technologii energetycznych, a także na potrzebę zapewnienia dodatkowego finansowania publicznego i prywatnego.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej](#) Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii.

Matteo Ciucci
11/2023



2.4.8. EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA

Efektywność energetyczna jest strategicznym priorytetem unii energetycznej, która promuje zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim”. Działania na rzecz efektywności energetycznej uznaje się za środek zapewniający zrównoważone dostawy energii, ograniczający emisje gazów cieplarnianych, zwiększający bezpieczeństwo dostaw i ograniczający wydatki na import energii oraz służący promowaniu konkurencyjności Europy. W ciągu ostatnich 15 lat prawodawstwo UE dotyczące efektywności energetycznej znacznie się zmieniło. W 2023 r. współprawodawcy zwiększyli cel w zakresie efektywności energetycznej, tj. cel dotyczący zmniejszenia zużycia energii końcowej w UE, do 11,7% do 2030 r.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

OSIĄGNIĘCIA

A. Dyrektywa o efektywności energetycznej

1. Dyrektywa o efektywności energetycznej: w kierunku 2020 r.

Pierwsza dyrektywa o efektywności energetycznej ([2012/27/UE](#)), która weszła w życie w grudniu 2012 r., zobowiązała państwa członkowskie do określenia orientacyjnych krajowych wartości docelowych w zakresie efektywności energetycznej, mających zapewnić osiągnięcie przez UE głównego celu zakładającego ograniczenie zużycia energii o 20% do roku 2020. W wartościach bezwzględnych zużycie energii w UE do 2020 r. miało wynieść nie więcej niż 1474 i 1078 mln ton ekwiwalentu ropy naftowej (Mtoe) w przypadku energii pierwotnej i końcowej. Państwa członkowskie mogły swobodnie zastrzec minimalne wymogi w miarę postępów w oszczędzaniu energii. W dyrektywie wprowadzono również zestaw wiążących środków mających ułatwić państwom członkowskim osiągnięcie tego celu, a także ustanowiono prawnie wiążące zasady obowiązujące odbiorców końcowych i dostawców energii. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do publikowania trzyletnich krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii.

2. Zmieniona dyrektywa o efektywności energetycznej: w kierunku 2030 r.

W listopadzie 2018 r. w ramach pakietu „[Czysta energia dla wszystkich Europejczyków](#)” Komisja zaproponowała [przegląd](#) dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, zwiększając cele UE w zakresie ograniczenia zużycia energii pierwotnej i końcowej do 32,5% do 2030 r. w porównaniu z prognozami zużycia energii na 2030 r. sporządzonymi w 2007 r. W wartościach bezwzględnych zużycie energii w UE do 2030 r. miało wynieść nie więcej niż 1128 i 846 Mtoe w przypadku energii pierwotnej i końcowej. W dyrektywie nałożono również na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia środków mających na celu zmniejszenie średniego rocznego zużycia energii o 4,4% do 2030 r. Zgodnie z [rozporządzeniem \(UE\) 2018/1999](#) państwa członkowskie musiały zaproponować krajowe cele energetyczne i ustanowić dziesięcioletnie [krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu](#) na lata 2021–2030. Co dwa lata muszą również składać sprawozdania z postępów, które są monitorowane i oceniane przez Komisję. Może ona



podjąć działania na szczeblu UE w celu zapewnienia ich spójności z ogólnymi celami UE. Nowa dyrektywa weszła w życie w grudniu 2018 r. i została transponowana przez państwa członkowskie do prawa krajowego do 25 czerwca 2020 r.

W lipcu 2021 r. w ramach pakietu „[Gotowi na 55](#)” Komisja zaproponowała pierwszy [przegląd](#) dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, aby dostosować jej cele w zakresie efektywności energetycznej do nowych ambicji klimatycznych UE i zasady „[efektywność energetyczna przede wszystkim](#)”, która jest filarem [unii energetycznej](#). Zgodnie z tą zasadą państwa członkowskie muszą dopilnować, aby rozwiązania w zakresie efektywności energetycznej, w tym zasoby po stronie popytu i elastyczność systemu, były oceniane przy podejmowaniu decyzji dotyczących planowania, polityki i ważnych inwestycji. Komisja zaproponowała zwiększenie wiążącego rocznego celu UE w zakresie efektywności energetycznej do co najmniej 9% do 2030 r., mierzonego w oparciu o zaktualizowane prognozy na 2030 r. sporządzone w 2020 r. (równoważne celom w zakresie efektywności energetycznej zużycia energii pierwotnej i końcowej odpowiednio na poziomie 39% i 36% do 2030 r., mierzone w stosunku do pierwotnych prognoz na 2030 r. z 2007 r.). W wartościach bezwzględnych zużycie energii w UE do 2030 r. zgodnie z wnioskiem wyniesie nie więcej niż 1023 i 787 Mtoe w przypadku, odpowiednio, energii pierwotnej i końcowej do 2030 r.

We wniosku wezwano państwa członkowskie, aby określiły orientacyjne krajowe cele ograniczenia zużycia energii, wprowadzono wzór obliczania wkładu państw członkowskich, ulepszone automatyczne mechanizmy uzupełniania luk i podwójono zobowiązanie państw członkowskich do nowych rocznych oszczędności energii do 1,5% końcowego zużycia energii w latach 2024–2030. Wprowadzono również wzorcowe wymogi dotyczące budynków publicznych, takie jak roczny cel zmniejszenia zużycia energii o 1,7% w sektorze publicznym oraz cel renowacji wynoszący co najmniej 3% całkowitej powierzchni budynków administracji publicznej. Zaproponowano też zmniejszenie ubóstwa energetycznego dzięki priorytetowemu traktowaniu odbiorców w trudnej sytuacji oraz wprowadzono obowiązek audytu i wymogi w zakresie kompetencji technicznych, zwłaszcza wobec dużych odbiorców energii.

W maju 2022 r. w ramach [planu REPowerEU](#) i w następstwie rosyjskiej agresji na Ukrainę Komisja zaproponowała drugi przegląd dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, zwiększając wiążący cel w zakresie efektywności energetycznej z 9% do 13%. W wartościach bezwzględnych zużycie energii w UE do 2030 r. zgodnie z wnioskiem wyniesie nie więcej niż 980 i 750 Mtoe w przypadku energii pierwotnej i końcowej do 2030 r.

We wniosku wyszczególniono krótkoterminowe zmiany zachowań mające na celu zmniejszenie popytu na gaz i ropę naftową o 5% oraz zachęcono państwa członkowskie do rozpoczęcia specjalnych kampanii komunikacyjnych skierowanych do gospodarstw domowych i przemysłu oraz do stosowania środków fiskalnych sprzyjających oszczędności energii, takich jak obniżone stawki podatku od wartości dodanej na energooszczędne systemy ogrzewania, izolację budynków oraz urządzenia i produkty. Określono w nim również środki awaryjne na wypadek poważnych zakłóceń w dostawach oraz ogłoszono wytyczne dotyczące kryteriów ustalania priorytetów dla klientów oraz opracowanie skoordynowanego unijnego planu ograniczenia popytu. Od lipca do grudnia 2022 r. dyrektywę uzupełniono nowymi celami w zakresie redukcji popytu na wewnętrznym rynku energii ([2.1.9](#)), w tym dobrowolnym celem redukcji gazu o 15% (czyli o 45 bln metrów sześciennych) od sierpnia 2022 r. do marca 2023 r.,



dobrowolnym celem redukcji energii elektrycznej brutto o 10% między grudniem 2022 r. a marcem 2023 r. oraz obowiązkowym celem redukcji energii elektrycznej o 5% w godzinach szczytu.

W nowej dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej ([dyrektywa \(UE\) 2023/1791](#)), obowiązującej od 10 października 2023 r., określono unijne cele w zakresie efektywności energetycznej, tj. zmniejszenie zużycia energii pierwotnej i końcowej na poziomie UE do 11,7% do 2030 r. w porównaniu z prognozami zużycia energii na 2030 r. sporządzonymi w 2020 r. W wartościach bezwzględnych zużycie energii w UE do 2030 r. wyniesie nie więcej niż 992,5 i 763 Mtoe w przypadku energii pierwotnej i końcowej do 2030 r. Każde państwo członkowskie określi orientacyjny krajowy wkład w zakresie efektywności energetycznej oparty na zużyciu energii końcowej, aby osiągnąć wiążący unijny cel w zakresie zużycia energii końcowej. Państwa członkowskie osiągną łączne oszczędności końcowego zużycia energii do 2030 r. równoważne nowym rocznym oszczędnościom wynoszącym co najmniej 0,8% zużycia energii końcowej do 31 grudnia 2023 r., 1,3% od 1 stycznia 2024 r., 1,5% od 1 stycznia 2026 r. i 1,9% od 1 stycznia 2028 r. Dyrektywa nałożyła na sektor publiczny obowiązek świecenia przykładem: instytucje publiczne UE muszą zmniejszać swoje łączne zużycie energii końcowej o co najmniej 1,9% rocznie w porównaniu z 2021 r. oraz modernizować co roku co najmniej 3% całkowitej powierzchni ogrzewanych lub chłodzonych budynków. Nakłada również obowiązki sprawozdawcze na ośrodki przetwarzania danych, specjalne punkty kompleksowej obsługi dla małych i średnich przedsiębiorstw, gospodarstwa domowe i organy publiczne, a także obowiązki w zakresie planowania ogrzewania i chłodzenia w gminach liczących ponad 45 tys. mieszkańców.

B. Ogólne ramy

1. Charakterystyka energetyczna budynków

a. Dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków

Dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków ([dyrektywa \(UE\) 2010/31](#)), zmieniona w 2018 r., ma na celu zapewnienie, aby do 2050 r. każde państwo członkowskie posiadało wysoce energooszczędne i zdekarbonizowane zasoby budowlane. Dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków wprowadza obowiązkowe długoterminowe strategie służące wspieraniu renowacji krajowego budownictwa, zarówno publicznego, jak i prywatnego, aby zapewnić do 2050 r. wysoką efektywność energetyczną i niskoemisyjność zasobów budowlanych. Przyspiesza przekształcenia istniejących budynków w budynki o niemal zerowym zużyciu energii do 2050 r., a od 2021 r. wszystkie nowe budynki mają się charakteryzować niemal zerowym zużyciem energii; wspiera także modernizację wszystkich budynków za pomocą inteligentnych technologii.

15 grudnia 2021 r. Komisja zaproponowała przegląd dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, aby dostosować ją do ambicji w zakresie neutralności klimatycznej. W przeglądzie określono wizję i przedstawiono narzędzia służące osiągnięciu bezemisyjnych zasobów budowlanych do 2050 r., wprowadzono nową definicję budynków bezemisyjnych i doprecyzowano istniejące definicje, takie jak „budynek o niemal zerowym zużyciu energii” i „gruntowna renowacja”. Zastąpiono [długoterminowe strategie renowacji](#) krajowymi planami renowacji budynków, bardziej operacyjnymi i podlegającymi ściślejszemu monitorowaniu, które mają zostać przedłożone do 30 czerwca 2024 r. Zwiększono minimalne normy energetyczne dzięki



wprowadzeniu wymogu, aby wszystkie nowe budynki UE były bezemisyjne od 2030 r., a wszystkie nowe budynki publiczne od 2027 r., wszystkie budynki niemieszkalne należące do klasy charakterystyki energetycznej G zostały poddane renowacji do co najmniej klasy F do 2027 r. i klasy E do 2030 r., a wszystkie budynki mieszkalne osiągnęły co najmniej klasę F do 2030 r. i klasę E do 2033 r. Dzięki przeglądowi zapewniono porównywalne normy krajowe dotyczące świadectw charakterystyki energetycznej do 2025 r., wprowadzono dobrowolne paszporty renowacji do 2024 r. i wskaźnik gotowości budynków do obsługi inteligentnych sieci do 2026 r. oraz zapewniono wsparcie finansowe w celu zmniejszenia ubóstwa energetycznego.

18 maja 2022 r., po rosyjskiej inwazji na Ukrainę i zgodnie z planem [REPowerEU](#), Komisja zmieniła dyrektywę w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i zwiększyła wsparcie na rzecz energii słonecznej w budynkach, w tym wybiórcze stopniowe wprowadzenie obowiązkowej instalacji dachowych paneli fotowoltaicznych (inicjatywa na rzecz dachowych paneli słonecznych) i środki ograniczania popytu na energię.

b. Inicjatywa „Fala renowacji”

W październiku 2020 r. Komisja opublikowała inicjatywę „[Fala renowacji](#)”, aby zachęcić do modernizacji budynków. Jej celem jest co najmniej podwojenie wskaźników renowacji w ciągu najbliższej dekady i dopilnowanie, by renowacje skutkowały wzrostem efektywności energetycznej i zasobooszczędności. W inicjatywie „Fala renowacji” wykorzystuje się środki uzgodnione w ramach pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, w szczególności wymóg publikowania przez każde państwo członkowskie długoterminowej strategii renowacji oraz dotyczące budownictwa elementy planów państw członkowskich w dziedzinie energii i klimatu.

2. Kogeneracja

W ramach pakietu dotyczącego unii energetycznej Komisja zainicjowała w 2016 r. [strategię UE w zakresie ogrzewania i chłodzenia](#), aby poprawić efektywność energetyczną budynków oraz lepiej zintegrować systemy elektroenergetyczne z systemami ciepłowniczymi, co zwiększy wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych i zachęci do ponownego wykorzystania ciepła i zimna odpadowego wytwarzanego przez przemysł. Przepisy prawne dotyczące strategii zawarto w pakiecie „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”.

[Przegląd](#) dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej dokonany w 2018 r. nałożył na państwa członkowskie obowiązek oceny możliwości wykorzystania na swoim terytorium wysokosprawnej kogeneracji i instalacji systemu ciepłowniczego i chłodniczego oraz powiadomiły Komisję o wynikach tej oceny, a także by przeprowadziły analizę kosztów i korzyści w oparciu o warunki klimatyczne, wykonalność ekonomiczną oraz odpowiedniość techniczną (z pewnymi wyjątkami).

W zaproponowanym przez Komisję [przeglądzie](#) dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej w lipcu 2021 r. wprowadzono bardziej rygorystyczne planowanie i monitorowanie kompleksowych ocen, zmienione definicje efektywnych systemów ciepłowniczych i chłodniczych oraz dodatkowe kryteria dotyczące indywidualnych emisji w wysokosprawnej kogeneracji (270 g CO₂/kWh). W maju 2022 r. w poprawce dotyczącej charakterystyki energetycznej budynków nałożono na państwa członkowskie obowiązek promowania instalacji słonecznych na budynkach.



3. Efektywność energetyczna produktów

UE wprowadziła szereg środków dotyczących efektywności energetycznej produktów, w tym wymogi dotyczące ekoprojektu dla produktów związanych z energią ([dyrektywa 2009/125/WE](#)) oraz przepisy dotyczące etykietowania energetycznego ([rozporządzenie \(UE\) 2017/1369](#)). Nowe zasady oznaczania efektywności energetycznej produktów eliminują ratingi A+, A++ lub A+++ i powracają do prostszej skali A–G. W latach 2021–2023 Komisja przyjęła szereg rozporządzeń w sprawie ekoprojektu i etykietowania energetycznego, która dotyczy wymogów w zakresie ekoprojektu dla różnych rodzajów produktów.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament wielokrotnie wzywał do wyznaczenia bardziej ambitnych celów w zakresie efektywności energetycznej i bardziej rygorystycznych uregulowań.

17 stycznia 2018 r. Parlament przyjął [poprawki w pierwszym czytaniu](#), w których opowiedział się za minimalnym 35% celem zwiększenia efektywności energetycznej w UE do 2030 r., wyższym niż 30% zaproponowane przez Komisję.

15 stycznia 2020 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu, w której wezwał do przeglądu dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej i dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej budynków zgodnie z ambitniejszymi celami klimatycznymi UE. 17 września 2020 r. przyjął [rezolucję](#) na rzecz maksymalizacji potencjału efektywności energetycznej zasobów budowlanych w UE, wzywając Komisję do opracowania spójnych środków na rzecz szybszej i gruntowniejszej renowacji budynków.

14 września 2022 r. Parlament przyjął [poprawkę](#) podnoszącą unijny cel efektywności energetycznej zaproponowany przez Komisję w planie RepowerEU do co najmniej 13% zużycia energii końcowej do 2030 r. w porównaniu z prognozami na 2020 r. Odpowiada to limitom zużycia energii końcowej i pierwotnej wynoszącym odpowiednio 740 i 960 Mtoe.

14 marca 2023 r. Parlament określił swoje [stanowisko w pierwszym czytaniu](#) w sprawie konieczności osiągnięcia przez budynki mieszkalne co najmniej klasy charakterystyki energetycznej E do 2030 r. oraz D do 2033 r. (F i E we wniosku Komisji) oraz w sprawie środków wspierających przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu. Budynki niemieszkalne i publiczne musiałyby osiągnąć te klasy odpowiednio do 2027 r. i 2030 r. Ograniczona liczba wyjątków dotyczyłaby budynków specjalnych (pomników, budynków technicznych, budynków wykorzystywanych tymczasowo, kościołów, miejsc kultu itp.) oraz mieszkań socjalnych, w których renowacje doprowadziłyby do wzrostu czynszu, którego nie można zrekompensować oszczędnościami na rachunkach za energię. Gospodarstwom domowym znajdującym się w trudnej sytuacji należy udostępnić ukierunkowane dotacje i subwencje. Parlament i Rada prowadzą obecnie negocjacje międzyinstytucjonalne.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej](#) Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii.

Matteo Ciucci
11/2023



2.4.9. ENERGIA ZE ŹRÓDEŁ ODNAWIALNYCH

Odnawialne źródła energii (energia wiatrowa, słoneczna, hydroelektryczna, energia oceanów, energia geotermalna, biomasa i biopaliwa) stanowią alternatywę dla paliw kopalnych i pomagają ograniczać emisje gazów cieplarnianych, różnicować dostawy energii i zmniejszać zależność od niepewnych i niestabilnych rynków paliw kopalnych, zwłaszcza ropy i gazu. Unijne prawodawstwo dotyczące propagowania odnawialnych źródeł energii znacznie ewoluowało w ostatnich piętnastu latach. W 2021 r. udział energii ze źródeł odnawialnych stanowił 21,8 % w końcowym zużyciu energii brutto w UE. W 2023 r. współprawodawcy zwiększyli unijny cel w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na 2030 r. do 42,5 %, z myślą o osiągnięciu 45 %.

PODSTAWA PRAWNA I CELE

Artykuł 194 [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#).

OSIĄGNIĘCIA

A. Dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii

1. Dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii: w kierunku 2020 r.

W pierwotnej dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii, przyjętej 23 kwietnia 2009 r., ustanowiono, że do 2020 r. 20 % końcowego zużycia energii brutto w UE i 10 % zużycia energii w transporcie w każdym państwie członkowskim musi pochodzić z odnawialnych źródeł energii. W dyrektywie tej określono i potwierdzono obowiązkowe cele krajowe zgodne z ogólnym celem UE oraz zwrócono się do państw członkowskich, aby opracowały orientacyjne trajektorie służące osiągnięciu ich celów, przedłożyły krajowe plany działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych oraz by co dwa lata publikowały krajowe [sprawozdania z postępów](#) dotyczące energii ze źródeł odnawialnych. Określono w niej także różne mechanizmy, które państwa członkowskie mogłyby stosować, by propagować inwestycje w odnawialne źródła energii, takie jak systemy wsparcia, gwarancje pochodzenia, wspólne projekty, współpraca z państwami trzecimi oraz kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw.

W grudniu 2018 r., jako część pakietu „[Czysta energia dla wszystkich Europejczyków](#)”, weszła w życie [zmieniona dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii](#). W dyrektywie tej, której transpozycję do prawa krajowego państwa członkowskie zakończyły do czerwca 2021 r., ustanowiono nowy wiążący cel, zgodnie z którym do 2030 r. zużywaną energię końcową brutto w Unii powinno się pozyskiwać co najmniej w 32 % ze źródeł odnawialnych, oraz zwiększony cel dotyczący 14 % odsetka energii ze źródeł odnawialnych w transporcie do 2030 r. Zgodnie z [rozporządzeniem \(UE\) 2018/1999](#) państwa członkowskie UE zaproponowały krajowe cele energetyczne i ustanowiły dziesięcioletnie [krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu](#) na lata 2021–2030, które należało przedłożyć do marca 2023 r. Plany te monitoruje się co dwa lata i sporządza sprawozdania z postępów, które ocenia Komisja. Komisja może też podjąć działania na szczeblu UE, aby zapewnić spójność planów z ogólnymi celami UE.



2. Dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii: w kierunku 2030 r.

Zmieniona [dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii](#), zaktualizowana [dyrektywą \(UE\) 2023/2413](#), była wynikiem trzech istotnych zmian. W lipcu 2021 r., w ramach pakietu „[Gotowi na 55](#)”, pierwsza zmiana miała na celu dostosowanie unijnych celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych do jej nowych ambicji klimatycznych, zwiększając wiążący cel dotyczący energii ze źródeł odnawialnych do 40 % do 2030 r. oraz propagując wykorzystanie paliw odnawialnych, takich jak wodór, w przemyśle i transporcie wraz z dodatkowymi celami częściowymi. W maju 2022 r., w ramach [planu REPowerEU](#) przyjętego w następstwie rosyjskiej agresji na Ukrainę, druga zmiana miała na celu przyspieszenie przejścia na czystą energię zgodnie z decyzją o stopniowym uniezależnieniu się od rosyjskich paliw kopalnych, zwiększając wiążący cel UE w zakresie odnawialnych źródeł energii do 45 % do 2030 r. poprzez instalację pomp ciepła, zwiększenie mocy systemów fotowoltaicznych oraz import wodoru odnawialnego i biometanu. W listopadzie 2022 r. trzecia zmiana (wprowadzona jako rozporządzenie Rady) miała na celu przyspieszenie wdrażania rozwiązań dotyczących energii ze źródeł odnawialnych dzięki założeniu, że elektrownie wykorzystujące energię ze źródeł odnawialnych leżą w nadrzędnym interesie publicznym, oraz umożliwianiu szybszego wydawania zezwoleń na projekty w zakresie energii odnawialnej i udzielania szczególnych odstępstw od przepisów UE w zakresie ochrony środowiska.

W październiku 2023 r. w ramach aktualizacji dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii [zwiększono](#) cel dotyczący odnawialnych źródeł energii na 2030 r. do 42,5 % do 2030 r., przy czym państwa członkowskie mają dążyć do osiągnięcia 45 %. Dzięki nowej dyrektywie przyspieszono procedury wydawania zezwoleń dla nowych elektrowni wykorzystujących odnawialne źródła energii, takie jak panele słoneczne lub turbiny wiatrowe, oraz ustanowiono maksymalny czas zatwierdzania nowych instalacji na 12 miesięcy na obszarach docelowych energii odnawialnej i 24 miesiące na innych obszarach. W sektorze transportu ustanowiono: cel 29 % udziału energii ze źródeł odnawialnych do 2030 r. lub ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 14,5 % dzięki większemu wykorzystaniu zaawansowanych biopaliw i paliw odnawialnych pochodzenia niebiologicznego, takich jak wodór. W odniesieniu do przemysłu w dyrektywie wprowadzono wiążący cel polegający na osiągnięciu 42 % udziału wodoru odnawialnego w całkowitym zużyciu wodoru do 2030 r. i 60 % do 2035 r. oraz orientacyjny cel, jakim jest średni roczny wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych o 1,6 punktu procentowego. Wprowadzono w niej także orientacyjny cel dla państw członkowskich zakładający, że 5 % nowo zainstalowanej mocy energii odnawialnej do 2030 r. będzie pochodziło z innowacyjnych technologii.

B. Europejski Zielony Ład

11 grudnia 2019 r., w ramach [Europejskiego Zielonego Ładu](#), zobowiązano się do sprostania wyzwaniom energetycznym, klimatycznym i środowiskowym oraz do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. zgodnie z porozumieniem paryskim. Transformacja systemu energetycznego odgrywa zasadniczą rolę, gdyż produkcja i wykorzystanie energii odpowiada za ponad 75 % emisji gazów cieplarnianych w UE.

W lipcu i grudniu 2021 r. pakiet „[Gotowi na 55](#)” – będący zestawem wniosków mających na celu przegląd i aktualizację unijnych przepisów dotyczących energii, klimatu i różnorodności biologicznej – uruchomił zielony pakt UE. Pakiet obejmował wnioski dotyczące dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii, dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, dyrektywy w



sprawie charakterystyki energetycznej budynków, pakietu dotyczącego rynków wodoru i gazu zdekarbonizowanego, rozporządzenia w sprawie redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym, Społecznego Funduszu Klimatycznego oraz kilka innych wniosków.

W marcu i maju 2022 r., w następstwie rosyjskiej agresji na Ukrainę, dzięki [planowi REPowerEU](#) zmieniono pakiet „Gotowi na 55”, aby stopniowo uniezależnić się od rosyjskich paliw kopalnych. W oparciu o REPowerEU Unia Europejska przyjęła kilka środków, w tym [rozporządzenie w sprawie wydawania zezwoleń](#), które uprościły i przyspieszyły procedury wydawania zezwoleń w zakresie energii ze źródeł odnawialnych dzięki skupieniu się na konkretnych technologiach i projektach, takich jak systemy fotowoltaiczne, pompy wiatrowe i pompy ciepła, a także rozbudowa źródła energii.

Negocjacje, które pozwoliły poczynić znaczne postępy w tych ważnych kwestiach, w dużej mierze zakończono już w 2023 r.

1. Mechanizm finansowania energii ze źródeł odnawialnych

Dzięki [rozporządzeniu 2020/1294](#) ustanowiono unijny mechanizm finansowania, aby pomóc państwom osiągnąć indywidualne i zbiorowe cele dotyczące energii ze źródeł odnawialnych. Mechanizm ten łączy państwa wnoszące wkład w finansowanie projektów (kraje wnoszące wkład) z krajami, które zgadzają się na realizację nowych projektów na swoim terytorium (kraje przyjmujące). Komisja określa ramy wdrażania i sposoby finansowania mechanizmu, stanowiąc, że państwa członkowskie, fundusze UE lub wkłady sektora prywatnego mogą finansować działania w ramach mechanizmu. Energia wytworzona dzięki mechanizmowi zostanie zaliczona na poczet celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych wszystkich państw uczestniczących.

C. Przyszłe działania

1. Transeuropejskie sieci energetyczne

Transeuropejskie sieci energetyczne (TEN-E) to polityka zorientowana na łączenie infrastruktury energetycznej państw UE. W [rozporządzeniu TEN-E](#), zgodnie z celem neutralności klimatycznej do 2050 r., ustanowiono przepisy UE dotyczące transgranicznej infrastruktury energetycznej. W rozporządzeniu tym określono 11 korytarzy priorytetowych i trzy priorytetowe obszary tematyczne, zdefiniowano nowe projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania państw członkowskich UE, wprowadzono projekty będące przedmiotem wzajemnego zainteresowania UE i państw trzecich, podkreślono rolę projektów dotyczących morskiej energii wiatrowej oraz wykluczono z finansowania przez UE przyszłe projekty dotyczące gazu ziemnego. W rozporządzeniu propaguje się też włączenie odnawialnych źródeł energii i nowych czystych technologii energetycznych do systemu energetycznego, łączenie regionów obecnie odizolowanych od europejskich rynków energii, wzmocnienie istniejących transgranicznych połączeń międzysystemowych, współpracę z krajami partnerskimi oraz proponuje się sposoby uproszczenia i przyspieszenia procedur wydawania pozwoleń i zezwoleń.

2. Zmiana dyrektywy w sprawie opodatkowania energii

W lipcu 2021 r. Komisja opublikowała [wniosek](#) dotyczący przeglądu [dyrektywy w sprawie opodatkowania energii](#) (dyrektywa 2003/96), w którym zaproponowała dostosowanie opodatkowania produktów energetycznych do polityki UE w zakresie energii i klimatu, promowanie czystych technologii oraz usunięcie przestarzałych



zwolnień i stawek obniżonych, które obecnie zachęcają do stosowania paliw kopalnych.

D. Kwestie dotyczące zasobów

1. Energia słoneczna

W ramach planu REPowerEU wprowadzono strategię mającą na celu podwojenie mocy systemów fotowoltaicznych do 320 GW do 2025 r. i zainstalowanie systemów o mocy 600 GW do 2030 r. Plan obejmuje również wprowadzany stopniowo prawny obowiązek instalowania paneli słonecznych na nowych budynkach publicznych, handlowych i mieszkalnych oraz strategię mającą na celu podwojenie wskaźnika wykorzystania pomp ciepła w lokalnych i gminnych systemach grzewczych. Plan zobowiązuje także państwa członkowskie do określenia i przyjęcia planów dotyczących specjalnych obszarów docelowych dla energii ze źródeł odnawialnych i zakładających krótsze i uproszczone procedury wydawania zezwoleń.

2. Biomasa, biopaliwa i wodór

W [dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii \(\(UE\) 2018/2001\)](#) zawarto cel wynoszący 1 % do 2025 r. i 5,5 % do 2030 r. w odniesieniu do zaawansowanych biopaliw, biogazu i paliw odnawialnych pochodzenia niebiologicznego (RFNBO) w sektorze transportu.

W lipcu 2020 r. w strategii UE na rzecz [integracji systemów energetycznych](#) i strategii w zakresie [wodoru](#) wprowadzono trzy cele: co najmniej 6 GW odnawialnych elektrolizerów wodoru w UE oraz do 1 mln ton wodoru ze źródeł odnawialnych wyprodukowanych do 2024 r.; co najmniej 40 GW odnawialnych elektrolizerów wodoru oraz do 10 mln ton wodoru ze źródeł odnawialnych wyprodukowanych w UE do 2030 r. oraz rozwój na dużą skalę wodoru ze źródeł odnawialnych od 2030 r. W maju 2022 r. w planie REPowerEU ustanowiono podwójny cel dotyczący produkcji i importu 10 mln ton wodoru odnawialnego do 2030 r. W październiku 2023 r. w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii ustanowiono orientacyjny cel polegający na osiągnięciu 42 % udziału wodoru odnawialnego w całkowitym zużyciu wodoru do 2030 r. i 60 % do 2035 r. w przypadku przemysłu.

3. Morska energia wiatrowa

19 listopada 2020 r. Komisja opublikowała strategię UE na rzecz [energii z morskich źródeł odnawialnych](#), która ma na celu zwiększenie produkcji energii elektrycznej z morskich źródeł odnawialnych w UE z 12 GW w 2020 r. do ponad 60 GW do 2030 r. i 300 GW do 2050 r. W [rozporządzeniu TEN-E](#), które weszło w życie w czerwcu 2022 r., wprowadzono niewiążące umowy regionalne dotyczące wdrażania morskich odnawialnych źródeł energii. W styczniu 2023 r. państwa członkowskie uzgodniły wyższe niewiążące cele dotyczące wytwarzania energii z morskich źródeł odnawialnych rzędu 111 GW i 317 GW do 2030 r. i 2050 r.

4. Energia oceaniczna

W styczniu 2014 r. Komisja opublikowała plan działania dotyczący [niebieskiej energii](#), który służy wspieraniu wykorzystania energii oceanicznej, w tym energii fal i pływów, konwersji energii cieplnej oraz energii wytwarzanej w wyniku wykorzystania gradientu zasolenia wody. W strategii na rzecz [energii z morskich źródeł odnawialnych](#) podkreślono również, że przemysł morskich odnawialnych źródeł energii musiałby zostać zwiększony pięciokrotnie do 2030 r. i 25-krotnie do 2050 r.



ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski nieodmiennie opowiada się za korzystaniem z odnawialnych źródeł energii oraz podkreśla konieczność wyznaczenia obowiązkowych celów do 2020 r., a następnie do 2030 r.

W styczniu 2018 r., z myślą o przeglądzie dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii w 2018 r., Parlament [poparł](#) wiążący cel dla Unii wynoszący co najmniej 35 % udziału energii ze źródeł odnawialnych w 2030 r. i wzmocnienie zużycia własnego jako prawa. Po negocjacjach z Radą wiążący cel UE obniżono do co najmniej 32 %.

W styczniu 2020 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu, w której wezwał do przeglądu dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii i ustanowienia wiążących celów krajowych dla każdego państwa członkowskiego oraz zalecił wdrożenie we wszystkich sektorach i strategiach politycznych zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”.

W maju 2021 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie europejskiej strategii na rzecz integracji systemów energetycznych oraz [rezolucję](#) w sprawie europejskiej strategii w zakresie wodoru, w których opowiada się za dekarbonizacją i wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej i wodoru oraz wzywa Komisję, aby przyznała gwarancję pochodzenia wodorowi ze źródeł odnawialnych i propagowała wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych.

W lutym 2022 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie europejskiej strategii na rzecz energii z morskich źródeł odnawialnych. W rezolucji zauważono, że zainstalowana moc morskiej energii wiatrowej powinna wynosić 70–79 GW, aby zapewnić konkurencyjną pod względem kosztów transformację w kierunku redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55 % do 2030 r., a także wezwano do przekroczenia celu redukcji emisji wynoszącego 55 % do 2030 r.

We wrześniu 2022 r., w [stanowisku w pierwszym czytaniu](#) w sprawie przeglądu dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii, Parlament poparł wniosek Komisji dotyczący zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii w UE do 45 % do 2030 r.

W październiku 2023 r. Parlament i Rada zwiększyły cel w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na 2030 r. do 42,5 % z myślą o osiągnięciu 45 %, co prawie podwaja obecny udział energii ze źródeł odnawialnych w UE.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii](#) (ITRE).

[Odwiedź stronę internetową Parlamentu Europejskiego poświęconą energią ze źródeł odnawialnych.](#)

Matteo Ciucci
11/2023



2.4.10. ENERGIA JĄDROWA

Energia jądrowa stanowi niskoemisyjną alternatywę dla paliw kopalnych i odpowiada za prawie 26 % produkowanej w UE energii elektrycznej. Katastrofy, do których doszło w 1986 r. w Czarnobylu i w 2011 r. w Fukushima, sprawiły jednak, że energia jądrowa zaczęła budzić wiele kontrowersji. O ile decyzja o udziale energii jądrowej w koszyku energetycznym należy do państw członkowskich, o tyle przepisy unijne zmierzają do poprawy norm bezpieczeństwa w elektrowniach jądrowych oraz do zagwarantowania bezpiecznego postępowania z odpadami promieniotwórczymi i ich bezpiecznego unieszkodliwiania.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 40–52 (inwestycje, wspólne przedsiębiorstwa i zaopatrzenie) i art. 92–99 (wspólny rynek atomowy) Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej ([Traktat Euratom](#)).

CELE

Aby zaradzić powszechnemu w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku deficytowi energii z tradycyjnych źródeł, sześć państw założycielskich dostrzegło w energii jądrowej sposób na osiągnięcie niezależności energetycznej. W związku z tym, że koszty inwestycji w energię jądrową przekraczały możliwości pojedynczych państw, założycielskie państwa członkowskie postanowiły razem stworzyć Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

OSIĄGNIĘCIA

A. Bezpieczeństwo jądrowe

Bezpieczeństwo jądrowe obejmuje bezpieczną eksploatację obiektów jądrowych ochronę przed promieniowaniem oraz stosowanie zabezpieczeń materiałów jądrowych w państwach spoza UE. Chodzi o promowanie skutecznej kultury bezpieczeństwa jądrowego, w tym poprzez wdrażanie najwyższych standardów bezpieczeństwa jądrowego i promieniowania. Państwa członkowskie mają obowiązek ustanowić krajowe ramy określające wymogi w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, wydawania zezwoleń na budowę elektrowni jądrowych, nadzoru i egzekwowania przepisów. Unia chce też zachęcać do odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi. Priorytetem UE jest także likwidacja i rekultywacja terenów i instalacji jądrowych.

1. Prace legislacyjne

a. Traktat Euratom

Dyrektywa w sprawie podstawowych norm bezpieczeństwa ([2013/59/Euratom](#)) ustanawia podstawowe normy bezpieczeństwa mające na celu ochronę zdrowia pracowników, pacjentów i ogółu społeczeństwa. Określa ona dokładne parametry i pozostawia nieznaczny margines uznaniowości. Dyrektywa ta ma zastosowanie w normalnych warunkach, ale odnosi się również do sytuacji narażenia planowanego i wyjątkowego. Wymogi dotyczące gotowości na wypadek sytuacji wyjątkowej i reakcji



w takiej sytuacji zostały zaostrzone w oparciu o wnioski wyciągnięte z awarii jądrowej w Fukushima z 2011 r.

b. Dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa jądrowego

Po awarii jądrowej w Fukushima Komisja przeprowadziła kompleksową ocenę ryzyka i bezpieczeństwa wszystkich reaktorów jądrowych UE, aby ocenić bezpieczeństwo i wytrzymałość obiektów jądrowych na wypadek ekstremalnych zjawisk przyrodniczych. Ogólnie pozytywnie oceniła unijne normy bezpieczeństwa, lecz podkreśliła potrzebę dalszych usprawnień, by zapewnić większą spójność norm między państwami członkowskimi oraz zbliżenie tych norm do najlepszych międzynarodowych praktyk ([COM\(2012\)0571](#)). Wraz z Europejską Grupą Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądrowego Komisja sporządziła poddane wzajemnej ocenie krajowe plany działania, aby ustalić terminarz fizycznej modernizacji reaktorów w UE.

W 2014 r. ogólnounijne zasady bezpieczeństwa dotyczące obiektów jądrowych zostały zaktualizowane ([dyrektywą 2014/87/Euratom](#)). W lutym 2015 r. Komisja zaproponowała przegląd wymogów dotyczących informowania zawartych w art. 41 i 44 Traktatu Euratom w celu dostosowania ich do nowej strategii politycznej.

W 2018 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego Europejski Instrument Współpracy Międzynarodowej w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego ([rozporządzenie Rady \(Euratom\) 2021/948](#)), który zastąpił na podstawie Traktatu Euratom wcześniejszy Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego oraz uzupełnił Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej ([COM\(2018\)0462](#)).

Nowy Europejski Instrument na rzecz Międzynarodowej Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego dysponujący pulą środków finansowych w wysokości 300 mln EUR na lata 2021–2027 wszedł w życie w czerwcu 2021 r.

2. Ochrona przed promieniowaniem

Narażenie na promieniowanie jonizujące stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia ludzkiego i dla środowiska. Dyrektywa Rady [2013/59/Euratom](#) z grudnia 2013 r. ustanowiła podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego. W ten sposób uprościła europejskie prawodawstwo, gdyż zastąpiła aż pięć dyrektyw, i wprowadziła wiążące wymogi w zakresie ochrony przed radonem w pomieszczeniach, wykorzystywania materiałów budowlanych oraz oceny wpływu na środowisko w odniesieniu do odprowadzania uwolnień promieniotwórczych z obiektów jądrowych. Ponadto dyrektywa Rady [2013/51/Euratom](#) skupiła się w szczególności na monitorowaniu substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

W kilku regulacjach (w tym w [rozporządzeniu wykonawczym Komisji \(UE\) 2020/1158](#)) ustanowiono warunki regulujące przywóz produktów rolnych pochodzących z państw trzecich w następstwie wypadku w elektrowni jądrowej w Czarnobylu. [Rozporządzenie Rady \(Euratom\) 2016/52](#) ustanawia maksymalne dozwolone poziomy skażenia promieniotwórczego żywności i pasz po awarii jądrowej lub w razie innego zdarzenia radiacyjnego.



[Stosunki w zakresie energii jądrowej po brexicie](#) wchodzi w zakres umowy [Euratom–Zjednoczone Królestwo](#), która zapewnia stabilne ramy dalszej współpracy i handlu ze Zjednoczonym Królestwem w tej dziedzinie.

3. Transport substancji i odpadów promieniotwórczych

W 1992 r. w UE ustanowiono system uprzednich zezwoleń na przemieszczanie odpadów promieniotwórczych. Uległ on istotnym zmianom w 2006 r. na mocy dyrektywy Rady [2006/117/Euratom](#) z listopada 2006 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad przemieszczaniem odpadów promieniotwórczych oraz wypalonego paliwa jądrowego. Zgodnie z jej art. 20 państwa członkowskie muszą co trzy lata składać Komisji sprawozdania z wdrażania dyrektywy. Przepisy dotyczące utrzymania kontroli nad przemieszczaniem źródeł promieniotwórczych między państwami UE zostały ustanowione rozporządzeniem Rady ([Euratom](#)) nr 1493/93.

4. Gospodarowanie odpadami

Ramy prawne gospodarowania odpadami w UE powstały w 2011 r. wraz z dyrektywą Rady [2011/70/Euratom](#) ustanawiającej ramy wspólnotowe w zakresie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi. Przewidują one monitorowanie krajowych programów budowy końcowego repozytorium i zarządzania nim oraz prawnie wiążące normy bezpieczeństwa. W 2015 r. państwa członkowskie opublikowały swoje pierwsze programy krajowe i teraz muszą co trzy lata przedkładać krajowe sprawozdania z wdrażania dyrektywy.

5. Likwidacja

Likwidacja obiektu jądrowego obejmuje szereg działań, począwszy od zamknięcia obiektu i usunięcia materiału jądrowego, a skończywszy na rekultywacji obiektu i całkowitym wyeliminowaniu zagrożeń radiologicznych. Odpowiadają za nią państwa członkowskie. W czerwcu 2018 r. Komisja przyjęła dwa wnioski dotyczące rozporządzenia Rady ([COM/2018/0466](#) i [COM/2018/0467](#)) ustanawiającego specjalne programy finansowe na rzecz likwidacji obiektów jądrowych i gospodarowania odpadami promieniotwórczymi dotyczącymi elektrowni jądrowych w Bułgarii (Kozłoduj), na Słowacji (Bohunice) i na Litwie (Ignalina), w tym czterech obiektów badań jądrowych Wspólnego Centrum Badawczego Komisji. Proponowany przydział środków budżetowych na lata 2021–2027 przedstawiał się następująco:

- w przypadku programu Kozłoduj i programu Bohunice – 466 mln EUR, przy czym maksymalna stopa współfinansowania ze strony UE mająca zastosowanie w okresie 2021–2027 nie może przekroczyć 50 %;
- w przypadku programu Ignalina – 552 mln EUR przy maksymalnej stopie współfinansowania UE mającej zastosowanie w okresie 2021–2027 w wysokości 86 %.

Rozporządzenia Rady ([Euratom](#)) 2021/100 i ([UE](#)) 2021/101 przyjęto 25 stycznia 2021 r. Rozporządzenia te weszły w życie z dniem 21 lutego 2021 r., a zaczęto je stosować od dnia 1 stycznia 2021 r.

6. Zabezpieczanie materiałów jądrowych

Szereg regulacji przyjęto i zmieniono, by stworzyć system zabezpieczeń gwarantujący, że produkty jądrowe będą wykorzystywane wyłącznie w celach zadeklarowanych przez ich użytkowników, oraz zapewniający przestrzeganie międzynarodowych zobowiązań



(np. rozporządzenie Komisji ([Euratom](#)) nr 302/2005). Zabezpieczenia te obejmują cały cykl paliwa jądrowego, począwszy od wydobycia materiałów jądrowych w państwach członkowskich lub ich przywóz z państw spoza UE, a skończywszy na ich wywozie poza UE. Komisja odpowiada za kontrolę cywilnych materiałów jądrowych w UE.

B. Działania badawcze i szkoleniowe w dziedzinie energetyki jądrowej oraz informowanie na ten temat

Badania jądrowe w UE są finansowane za pośrednictwem wieloletnich programów ramowych. Program Euratomu w zakresie działań badawczych i szkoleniowych w dziedzinie jądrowej, który uzupełnia program „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji – pozostaje jednak odrębnym programem. Kwota przeznaczona na program Euratomu na lata 2021–2025 wynosi 1,38 mld EUR i rozkłada się na trzy programy szczegółowe: pośrednia działalność w zakresie badań nad energią syntezy jądrowej (583 mln EUR), rozszczepienie jądrowe i ochrona przed promieniowaniem (266 mln EUR) oraz bezpośrednia działalność Wspólnego Centrum Badawczego Komisji (532 mln EUR).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Rola Parlamentu Europejskiego w procesie podejmowania decyzji na mocy traktatu Euratom jest ograniczona, ponieważ Parlamentowi przysługują tylko uprawnienia konsultacyjne. Niemniej jednak Parlament nieustannie kładł nacisk na konieczność wyjaśnienia podziału kompetencji między instytucjami UE i państwami członkowskimi oraz wzmocnienia unijnych ram dotyczących różnych aspektów obiektów jądrowych, a także na to, jak ważne jest zaostrożenie wymogów dotyczących bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

W [rezolucji z lipca 2011 r.](#) w sprawie priorytetów w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 r. i w dalszej perspektywie Parlament poparł decyzję Komisji o wprowadzeniu testów wytrzymałościowych dla reaktorów jądrowych w UE. Na sesji plenarnej w marcu 2013 r. przyjął [uzupełniającą rezolucję](#), w której zwrócono uwagę na wąski zakres testów wytrzymałościowych wykonanych przez Komisję w 2012 r. oraz zaapelował o włączenie do przyszłych testów dodatkowych kryteriów, w szczególności dotyczących starzenia się materiałów, błędu ludzkiego i wad zbiorników reaktorów. Parlament nalegał także na pełne wdrożenie usprawnień w zakresie bezpieczeństwa.

W stanowisku przyjętym w [pierwszym czytaniu w czerwcu 2011 r.](#) w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie postępowania z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi Parlament poparł wniosek Komisji dotyczący całkowitego zakazu wywozu odpadów promieniotwórczych, natomiast Rada opowiedziała się za umożliwieniem wywozu tych odpadów na bardzo rygorystycznych warunkach.

14 marca 2013 r., w następstwie katastrofy w Fukushima, w [rezolucji w sprawie oceny ryzyka i bezpieczeństwa elektrowni jądrowych w Unii Europejskiej](#) („testy wytrzymałościowe”) Parlament poparł decyzję Komisji o przeglądzie europejskich obiektów jądrowych za pomocą „testów wytrzymałościowych”, ale skrytykował ich ograniczony zakres i wezwał do uwzględnienia w przyszłości dodatkowych kryteriów.

W [stanowisku przyjętym w pierwszym czytaniu w październiku 2013 r.](#) w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia



na działanie promieniowania jonizującego Parlament ponownie wezwał do zmiany podstawy prawnej. Rozszerzył w nim zakres stosowania dyrektywy na wszelkie planowane, istniejące, przypadkowe lub wyjątkowe narażenie na promieniowanie, określił bardziej rygorystyczne limity dawek, na jakie można być narażonym, surowsze sankcje, a także odszkodowania. Ulepszył również system informowania ludności.

21 kwietnia 2021 r. Komisja wprowadziła szereg zmian do rozporządzenia w sprawie systematyki UE ([rozporządzenie \(UE\) 2020/852](#)), które weszło w życie w lipcu 2020 r., czym zasygnalizowała włączenie do systematyki energii jądrowej. Przepisy ujęte w akcie delegowanym w sprawie unijnej systematyki dotyczącej zmiany klimatu ([rozporządzenie delegowane Komisji \(UE\) 2021/2139](#)) określają szczegółowe kryteria dotyczące zielonego finansowania, lecz nie uwzględniono w nich gazu i energii jądrowej, by w tej sprawie Parlament podjął odrębną decyzję na późniejszym etapie.

1 marca 2022 r. w [rezolucji w sprawie rosyjskiej agresji na Ukrainę](#) Parlament kategorycznie odrzucił rosyjską „retorykę, która wykorzystuje ewentualne użycie broni masowego rażenia”, przypominając Rosji o spoczywających na niej zobowiązaniach międzynarodowych, i ostrzegł przed niebezpieczeństwem eskalacji konfliktu jądrowego.

W [rezolucji z 7 kwietnia 2022 r.](#) w sprawie konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 24–25 marca 2022 r., w tym najnowszych wydarzeń związanych z wojną w Ukrainie oraz sankcji UE wobec Rosji i ich wdrożenia, Parlament wezwał do wprowadzenia dodatkowych środków karnych, w tym do „natychmiastowego nałożenia pełnego embarga na import ropy naftowej, węgla, paliwa jądrowego i gazu z Rosji”, wraz z planem zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii do UE, a także do wypracowania strategii „zniesienia sankcji w przypadku podjęcia przez Rosję działań na rzecz przywrócenia niezależności [...] Ukrainy”. Parlament potępił również przejęcie przez rosyjskie siły czynnych lub zdemontowanych obiektów i instalacji jądrowych na terytorium Ukrainy.

11 lipca 2022 r., po przyjęciu sprzeciwu wobec [uzupełniającego aktu delegowanego w sprawie systematyki dotyczącej zmiany klimatu](#), który pod ściśle określonymi warunkami ujął konkretne działania związane z energią jądrową i gazową w wykazie rodzajów działalności gospodarczej objętych unijną systematyką dotyczącą zrównoważonego rozwoju, Parlament postanowił nie wetować wniosku Komisji.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii](#).

Corinne Cordina
10/2023



2.5. POLITYKA OCHRONY ŚRODOWISKA



2.5.1. POLITYKA OCHRONY ŚRODOWISKA: OGÓLNE ZASADY I PODSTAWOWE RAMY

Polityka Unii w dziedzinie środowiska opiera się na zasadach ostrożności, działania zapobiegawczego i usuwania zanieczyszczeń u źródła, a także na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. UE stoi w obliczu złożonych problemów środowiskowych, począwszy od zmiany klimatu i utraty różnorodności biologicznej po wyczerpywanie się zasobów i zanieczyszczenie. Polityka ochrony środowiska znalazła się ostatnio w centrum polityki UE, a Komisja uznała Europejski Zielony Ład (2019) za główny napęd jej strategii wzrostu gospodarczego.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 11 i 191–193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). UE jest uprawniona do działania we wszystkich obszarach polityki w dziedzinie środowiska, takich jak zanieczyszczenie powietrza i wody, gospodarowanie odpadami i zmiana klimatu. Zakres tych działań wyznacza zasada pomocniczości oraz wymóg uzyskania jednomyślności w Radzie w takich sprawach jak kwestie budżetowe, zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi, użytkowanie gruntów, zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi, wybór źródeł energii oraz struktura dostaw energii.

POCZĄTKI I ROZWÓJ

Początki polityki UE w dziedzinie środowiska sięgają posiedzenia Rady Europejskiej w Paryżu w 1972 r., podczas którego szefowie państw i rządów (w następstwie pierwszej konferencji Narodów Zjednoczonych dotyczącej środowiska) wskazali na potrzebę ukształtowania wspólnotowej polityki ochrony środowiska wspomagającej politykę gospodarczą i wezwali do wypracowania programu działań. W Jednolitym akcie europejskim z 1987 r. wprowadzono nowy tytuł „Środowisko”, który stanowił pierwszą podstawę prawną wspólnej polityki w dziedzinie środowiska, mającej na celu utrzymanie jakości środowiska, ochronę zdrowia ludzkiego i zapewnienie racjonalnej eksploatacji zasobów naturalnych. Kolejne zmiany traktatów zwiększyły zaangażowanie Wspólnoty w ochronę środowiska, a także rolę Parlamentu Europejskiego. Na mocy traktatu z Maastricht (1993) środowisko uznano za oficjalny obszar polityki UE, wprowadzono procedurę współdecyzji i przyjęto ogólną zasadę, zgodnie z którą decyzje w Radzie podejmowane są większością kwalifikowaną. W traktacie z Amsterdamu (1999) ustanowiono obowiązek włączania ochrony środowiska we wszystkie sektorowe strategie polityczne UE z myślą o promowaniu zrównoważonego rozwoju. „Przeciwdziałanie zmianie klimatu” (2.5.2), podobnie jak zrównoważony rozwój w stosunkach z państwami trzecimi, stały się celem w Traktacie z Lizbony (2009). Traktat z Lizbony nadał również UE osobowość prawną, która umożliwia jej zawieranie umów międzynarodowych. Postępy te wzmocniły rolę UE jako kluczowego podmiotu w ochronie środowiska na świecie, który odgrywa wiodącą rolę w realizacji kluczowych inicjatyw, takich jak Europejski Zielony Ład i [unijne prawo o klimacie](#).



ZASADY OGÓLNE

Polityka UE w dziedzinie środowiska opiera się na zasadach ostrożności, działania zapobiegawczego i usuwania zanieczyszczeń u źródła, a także na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Zasada ostrożności to narzędzie zarządzania ryzykiem, które stosuje się, gdy określone działanie lub polityka budzą naukowe wątpliwości w związku z podejrzanym zagrożeniem dla zdrowia ludzkiego lub środowiska. Na przykład, gdy pojawiają się podejrzenia co do potencjalnie szkodliwych skutków produktu i – po obiektywnej ocenie naukowej – nadal brak pewności, zasada ostrożności uzasadnia wycofanie go z rynku. Takie środki muszą być niedyskryminujące i proporcjonalne, a gdy dostępnych jest więcej informacji naukowych, należy je poddać przeglądowi.

Zasada „zanieczyszczający płaci” jest realizowana w [dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko](#), która ma na celu zapobieganie lub zaradzenie w inny sposób szkodom wyrządzanym środowisku naturalnemu, gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym, szkodom dotyczącym wód i gleby. Podmioty gospodarcze prowadzące określoną działalność zawodową, taką jak transport substancji niebezpiecznych, lub działalność, która wiąże się ze zrzutami do wody, muszą w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla środowiska przedsięwziąć środki zapobiegawcze. Jeżeli szkoda już powstała, mają one obowiązek przedsięwziąć odpowiednie środki w celu jej zaradzenia i pokryć koszty. Zakres dyrektywy poszerzono trzykrotnie, aby objąć odpowiednio: gospodarkę odpadami powstającymi podczas wydobywania, działalność składowisk i bezpieczeństwo działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich.

Ponadto włączanie aspektów środowiskowych w inne obszary polityki UE jest istotną koncepcją w polityce europejskiej od Rady Europejskiej obradującej w Cardiff w 1998 r. W ostatnich latach integracja polityki ochrony środowiska odnotowała znaczne postępy, na przykład w obszarze polityki energetycznej. Znalazło to odzwierciedlenie w równoległym opracowaniu unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego i w Planie działania prowadzącym do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.

W grudniu 2019 r. Komisja ogłosiła Europejski Zielony Ład, który powinien pomóc uczynić z Europy pierwszy na świecie kontynent neutralny dla klimatu. W 2021 r. przyjęto [unijne prawo o klimacie](#), zobowiązujące UE do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. i ustanawiające cel redukcji emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r.

PODSTAWOWE RAMY

A. Programy działań na rzecz środowiska

Od 1973 r. Komisja ogłasza wieloletnie programy działań w zakresie środowiska (EAP), w których wymienia się przyszłe wnioski ustawodawcze i cele unijnej polityki ochrony środowiska. W maju 2022 r. wszedł w życie [ósmy EAP](#), jako prawnie uzgodniony przez UE wspólny program na rzecz polityki ochrony środowiska do końca 2030 r.

Przypomina o realizacji wizji siódmego EAP na 2050 r.: zapewnienie wszystkim dobrostanu, jednocześnie respektując ograniczenia planety.



Nowy program opiera się na celach Europejskiego Zielonego Ładu w zakresie środowiska i klimatu i wspiera osiągnięcie sześciu celów priorytetowych:

- osiągnięcie do 2050 r. celu redukcji emisji gazów cieplarnianych wyznaczonego na 2030 r. oraz neutralności klimatycznej,
- wzrost zdolności adaptacyjnych, wzmocnienie odporności i redukcja podatności na zmianę klimatu,
- dążenie do modelu regeneracyjnego wzrostu, uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów i degradacji środowiska oraz przyspieszenie przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym,
- osiągnięcie zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń, w tym zanieczyszczeń powietrza, wody i gleby, oraz ochrona zdrowia i dobrostanu Europejczyków,
- ochrona, zachowanie i przywrócenie różnorodności biologicznej oraz rozwój kapitału naturalnego (zwłaszcza powietrza, wody, gleby oraz ekosystemów leśnych, słodkowodnych, podmokłych i morskich),
- redukcja presji na środowisko i klimat związanej z produkcją i konsumpcją (zwłaszcza w dziedzinie energii, rozwoju przemysłowego, mieszkalnictwa i infrastruktury, mobilności i systemu żywnościowego).

B. Strategie horyzontalne

UE wprowadziła pierwszą **strategię zrównoważonego rozwoju** (SDS) w 2001 r., włączając tym samym do strategii lizbońskiej wymiar środowiskowy. W odpowiedzi na agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 przyjętą przez ONZ w 2015 r. Komisja opublikowała w 2016 r. komunikat zatytułowany „Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy – europejskie działania na rzecz zrównoważonego rozwoju”. Przedstawiła w nim sposoby uwzględnienia celów zrównoważonego rozwoju (CZR) w priorytetach politycznych UE.

W styczniu 2019 r. Komisja przedstawiła dokument otwierający debatę na temat CZR zatytułowany „[W kierunku zrównoważonej Europy 2030](#)”, zawierający trzy scenariusze realizacji CZR. Parlament poparł najambitniejszy scenariusz, w którym proponuje się ukierunkowanie wszystkich działań UE i państw członkowskich na osiągnięcie konkretnych CZR, zaproponowanie konkretnych rezultatów na 2030 r. oraz ustanowienie mechanizmu sprawozdawczości i monitorowania postępów w realizacji CZR.

W 2011 r. UE przyjęła strategię ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., odzwierciedlającą zobowiązania podjęte w Konwencji ONZ o różnorodności biologicznej (CBD), głównym międzynarodowym porozumieniu w sprawie różnorodności biologicznej, którego UE jest stroną. Jako wkład w dyskusje na temat globalnych ram różnorodności biologicznej na okres po 2020 r. (Konferencja Stron Konwencji o różnorodności biologicznej w 2022 r. (COP15)) Komisja przedstawiła w maju 2020 r. [strategię na rzecz bioróżnorodności 2030](#) jako kompleksowy, ambitny i długoterminowy plan ochrony przyrody i odwrócenia degradacji ekosystemów. W czerwcu 2021 r. Parlament zatwierdził strategię i przedstawił dalsze propozycje jej rozszerzenia.

W ramach Europejskiego Zielonego Ładu w maju 2020 r. Komisja przedstawiła [strategię „Od pola do stołu”](#), której celem jest sprawienie, by systemy żywnościowe



były sprawiedliwe, zdrowe i przyjazne dla środowiska. Parlament w dużej mierze [poparł](#) wizję i cele tej strategii w październiku 2021 r.

C. Międzynarodowa współpraca w zakresie ochrony środowiska

Unia Europejska odgrywa kluczową rolę w międzynarodowych negocjacjach dotyczących ochrony środowiska. Jest stroną wielu globalnych, regionalnych lub subregionalnych wielostronnych umów środowiskowych dotyczących szerokiej gamy tematów, takich jak ochrona przyrody i różnorodności biologicznej, zmiana klimatu i transgraniczne zanieczyszczenie powietrza lub wód. UE pomogła opracować kilka ważnych umów międzynarodowych przyjętych w 2015 r. na szczycie ONZ, takich jak Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 (17 globalnych celów zrównoważonego rozwoju i 169 celów powiązanych), porozumienie klimatyczne z Paryża i ramy z Sendai dotyczące ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych. Stała się również wtedy stroną Konwencji o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES), podkreślając zaangażowanie na rzecz bioróżnorodności i powstrzymania handlu dzikimi gatunkami.

D. Ocena oddziaływania na środowisko i udział społeczeństwa

Niektóre przedsięwzięcia (prywatne lub publiczne), które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, na przykład budowa autostrady czy portu lotniczego, podlegają ocenie oddziaływania na środowisko ([OOS](#)). Ponadto szereg publicznych planów i programów (na przykład dotyczących użytkowania gruntów, transportu, energii, odpadów czy rolnictwa) podlega podobnemu procesowi zwanemu strategiczną oceną oddziaływania na środowisko ([SEA](#)). W ramach tej oceny aspekty środowiskowe włączane są już na etapie planowania, natomiast potencjalne konsekwencje uwzględniane są przed zatwierdzeniem przedsięwzięcia lub wydaniem na nie pozwolenia, aby zapewnić wysoki poziom ochrony środowiska. W obu przypadkach kluczowym aspektem są konsultacje społeczne. Ma to źródło w konwencji z Aarhus, wielostronnej umowie środowiskowej zawartej pod auspicjami Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ), która weszła w życie w 2001 r. i której stronami są UE i wszystkie jej państwa członkowskie. Gwarantuje ona obywatelom trzy prawa: udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, dostęp do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów publicznych (na przykład na temat stanu środowiska lub zdrowia ludzkiego, jeśli środowisko ma na nie wpływ), i prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przypadku naruszenia dwóch pozostałych praw.

E. Wdrożenie, egzekwowanie i monitorowanie

Unijne prawo ochrony środowiska kształtuje się od 1970 r. W tym obszarze obowiązuje obecnie kilkaset dyrektyw, rozporządzeń i decyzji. Skuteczność unijnej polityki w dziedzinie środowiska zależy jednak w dużej mierze od jej wdrożenia na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, a niewystarczający stopień stosowania i egzekwowania nadal jest istotnym problemem. Kluczowe znaczenie ma monitorowanie – zarówno stanu środowiska, jak i poziomu wdrożenia unijnego prawa ochrony środowiska.

W 2001 r. UE przyjęła (niewiążące) [minimalne normy kontroli środowiskowych](#), aby przeciwdziałać znacznym rozbieżnościom pomiędzy państwami członkowskimi co do stopnia wdrożenia. Zobowiązano państwa członkowskie do przyjęcia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających [sankcji karnych](#) za najpoważniejsze przestępstwa przeciwko środowisku, aby usprawnić egzekwowanie unijnego prawa ochrony środowiska. Przestępstwa te obejmują między innymi: nielegalną emisję lub uwalnianie



substancji do powietrza, wody lub gleby, nielegalny handel gatunkami dzikiej fauny lub flory, nielegalny handel substancjami zubożającymi warstwę ozonową, nielegalne przemieszczanie lub składowanie odpadów. Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL) jest międzynarodową siecią organów odpowiedzialnych za ochronę środowiska w państwach członkowskich UE, krajach przystępujących i kandydujących, a także w Norwegii, stworzoną w celu usprawnienia egzekwowania dzięki zapewnieniu decydom, inspektorom ochrony środowiska i funkcjonariuszom organów ścigania platformy do wymiany pomysłów i najlepszych praktyk.

W maju 2016 r. Komisja rozpoczęła [przegląd wdrażania przepisów środowiskowych](#), który stanowi nowy instrument na rzecz pełnego wdrożenia unijnych przepisów o ochronie środowiska i idzie w parze z oceną adekwatności tych przepisów (program sprawności i wydajności regulacyjnej – REFIT) i obowiązków w zakresie monitorowania i sprawozdawczości wynikających z obowiązującego prawodawstwa UE w celu ich uproszczenia i obniżenia kosztów.

W 1990 r. powstała w Kopenhadze Europejska Agencja Środowiska ([EEA](#)) z myślą o wspieraniu rozwoju, wdrożenia i oceny polityki w dziedzinie środowiska i w celu informowania społeczeństwa w tym zakresie. W 2020 r. opublikowała [szóste sprawozdanie o stanie środowiska](#) na temat stanu i perspektyw środowiska w Europie.

UE prowadzi również europejski program obserwacji Ziemi ([Copernicus](#)), który dostarcza danych z obserwacji satelitarnych dotyczących lądu, morza, atmosfery i zmiany klimatu. Co się tyczy zanieczyszczeń uwalnianych do powietrza, wody i gleby, Europejski Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń ([E-PRTR](#)) jest źródłem kluczowych danych dotyczących środowiska pochodzących z ponad 30 tys. zakładów przemysłowych w UE.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu unijnego prawa ochrony środowiska. W ósmej kadencji (2014–2019) zajmował się prawodawstwem związanym z planem działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym (odpady, baterie, pojazdy wycofane z użytku, składowanie etc.), kwestiami związanymi ze zmianą klimatu (ratyfikacja porozumienia paryskiego, wspólny wysiłek redukcyjny, uwzględnianie sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa w zobowiązaniach Unii w dziedzinie zwalczania zmiany klimatu, reforma systemu handlu emisjami etc.) i wieloma innymi zagadnieniami.

Parlament wielokrotnie uznawał potrzebę usprawnionego wdrażania za kluczowy priorytet. W rezolucji zatytułowanej „Lepsze wykorzystanie potencjału środków ochrony środowiska UE: budowanie zaufania poprzez większą wiedzę i lepszą zdolność reakcji” skrytykował niezadowolający poziom wdrożenia prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich, wydał także szereg zaleceń dotyczących skutecznego wdrożenia, takich jak rozpowszechnianie najlepszych praktyk między państwami członkowskimi i między organami regionalnymi i lokalnymi. Podczas dziewiątej kadencji (2019–2024) Parlament odegrał kluczową rolę w omawianiu wniosków Komisji dotyczących Europejskiego Zielonego Ładu, zarówno reagując na wnioski, jak i formułując kierunki dalszych ambicji i działań. 29 listopada 2019 r. Parlament Europejski uznał sytuację klimatyczną i środowiskową w Europie i na całym świecie za alarmującą. W październiku 2021 r. Parlament przyjął



[zmienione rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus](#) wynegocjowane z państwami członkowskimi w celu rozszerzenia dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

W 2021 r. Parlament przyjął również [unijne prawo o klimacie](#), prawnie zobowiązujące UE do działań w dziedzinie klimatu. Ponadto w kwietniu 2023 r. zatwierdził przepisy pakietu „Gotowi na 55” mające na celu osiągnięcie celów klimatycznych.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności \(ENVI\)](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.5.2. WALKA ZE ZMIANĄ KLIMATU

Unia Europejska należy do wiodących największych gospodarek, jeśli chodzi o przeciwdziałanie emisjom gazów cieplarnianych. W 2020 r. [emisje gazów cieplarnianych w UE spadły o 31%](#) w stosunku do poziomów z 1990 r. i osiągnęły najniższy poziom w ciągu 30 lat, dzięki czemu przekroczono cel UE określony w protokole z Kioto, jakim jest zmniejszenie emisji o 20% do 2020 r. W 2019 r. Komisja przedstawiła koncepcję Europejskiego Zielonego Ładu, a obecnie proponuje środki mające na celu podniesienie poziomu ambicji w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r. oraz obniżenie emisyjności gospodarki UE do 2050 r., zgodnie z zobowiązaniami podjętymi w ramach porozumienia paryskiego.

PODSTAWA PRAWNA I CELE

W art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wyraźnie określono przeciwdziałanie zmianie klimatu jako cel polityki ochrony środowiska UE.

KONTEKST OGÓLNY

Działalność człowieka, taka jak spalanie paliw kopalnych, wylesianie oraz gospodarka rolna, prowadzą do emisji gazów cieplarnianych, takich jak dwutlenek węgla (CO₂), metan (CH₄), podtlenek azotu (N₂O) oraz trifluorometan. Owe gazy cieplarniane zatrzymują ciepło wydzielane na powierzchni Ziemi i zapobiegają jego wydostawaniu się poza atmosferę, przyczyniając się do tak zwanego globalnego ocieplenia. Według [szóstego sprawozdania podsumowującego w sprawie zmiany klimatu](#), przedstawionego przez Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu i opublikowanego w marcu 2023 r., najlepsze szacunki dotyczące wzrostu średniej temperatury na świecie do końca stulecia wahają się od 1,4 do 4,4 °C.

Globalne ocieplenie przyczynia się i będzie się przyczyniać do ekstremalnych zjawisk pogodowych (takich jak powodzie, susze, ulewy i fale upałów), pożarów lasów, topnienia lodowców i podnoszenia się poziomu wody w morzach, utraty różnorodności ekologicznej, chorób roślin i rozprzestrzeniania się szkodników, niedoborów żywności i wody pitnej, pustynnienia oraz migracji osób uciekających od tych zagrożeń. Badania naukowe pokazują, że ryzyko nieodwracalnych i katastrofalnych w skutkach zmian może się znacznie zwiększyć, jeżeli globalne ocieplenie doprowadzi do wzrostu temperatury o więcej niż 2°C – lub nawet o 1,5°C – w stosunku do poziomu sprzed okresu przemysłowego.

W 2006 r. przegląd Sterna sugerował, że opanowanie globalnego ocieplenia kosztowałoby 1% światowego PKB rocznie, natomiast zaniechanie działań wiązałoby się z kosztem co najmniej 5%, a nawet, w najgorszym wypadku, 20% światowego PKB. Tak więc na inwestycje w gospodarkę niskoemisyjną należałoby przeznaczyć tylko niewielki ułamek całkowitego światowego PKB, a jednocześnie przeciwdziałanie zmianie klimatu przyniosłoby o wiele większe korzyści netto.

Protokół z Kioto był pierwszym międzynarodowym traktatem, w którym wyznaczono prawnie wiążące cele w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Podpisano go 11 grudnia 1997 r., a w życie wszedł w 2005 r. Protokół został ratyfikowany przez 192 strony i stanowił przełomowe międzynarodowe porozumienie w sprawie



przeciwdziałania zmianie klimatu. Zobowiązuje się w nim kraje uprzemysłowione do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych zgodnie z uzgodnionymi indywidualnymi celami i z zasadą wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności i odpowiednich zdolności. Pierwsze powszechne porozumienie w sprawie przeciwdziałania zmianom klimatu przyjęto w grudniu 2015 r. na 21. sesji Konferencji Stron (COP21) Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu w Paryżu. W owym porozumieniu paryskim dąży się do tego, aby utrzymać średni światowy wzrost temperatury na poziomie znacznie poniżej 2°C, próbując utrzymać go na poziomie 1,5°C powyżej poziomów sprzed epoki przemysłowej. Aby zrealizować ten cel, strony chcą jak najszybciej osiągnąć maksymalny światowy poziom emisji gazów cieplarnianych, a w drugiej połowie obecnego stulecia zerowe emisje netto. Ruch kapitału ma przyczynić się do osiągnięcia tych celów. Po raz pierwszy wszystkie strony muszą podjąć ambitne działania na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych zgodnie ze wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi zasadami odpowiedzialności i możliwościami, tj. zgodnie z indywidualną sytuacją i możliwościami. Strony są zobowiązane do aktualizacji swoich planów działania w dziedzinie klimatu (wkłady ustalane na poziomie krajowym) co pięć lat i informowania o nich w przejrzysty sposób. Wsparcie, zarówno finansowe, jak i w zakresie budowania potencjału, otrzymają kraje w najtrudniejszej sytuacji, kraje najstabilniej rozwinięte i małe rozwijające się państwa wyspiarskie. Przystosowanie się do zmiany klimatu (np. ochrona wody, płodozmian, publiczne planowanie i działania uświadamiające, zwiększenie wysokości wałów, przenoszenie portów itp.) oraz łagodzenie skutków zmiany klimatu (np. zwiększenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, promowanie zmiany zachowań itp.) uznaje się za wyzwania globalne, podobnie jak podjęcie kwestii strat i szkód związanych z negatywnymi skutkami zmiany klimatu. Aby porozumienie mogło zostać ratyfikowane, wymagało osiągnięcia progu 55 stron reprezentujących sobą co najmniej 55% całkowitych globalnych emisji gazów cieplarnianych. UE formalnie ratyfikowała porozumienie paryskie 5 października 2016 r., umożliwiając tym samym jego wejście w życie z dniem 4 listopada 2016 r.

CELE I OSIĄGNIĘCIA

A. Wysiłki UE w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu

Za pomocą swojej polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030, uzgodnionej w roku 2014 przed przyjęciem porozumienia paryskiego, UE zobowiązała się do realizacji następujących celów do 2030 r.: ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o przynajmniej 40% w stosunku do poziomu z 1990 r., poprawy efektywności energetycznej o 32,5% i zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych do poziomu 32% zużycia energii końcowej. Ramy polityki do 2030 r. odzwierciedlają cel 20-20-20, określony w 2007 r. przez przywódców UE na 2020 r.: obniżenie o 20% emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie o 20% końcowego zużycia energii ze źródeł odnawialnych oraz obniżenie o 20% całkowitego zużycia energii pierwotnej (w stosunku do 1990 r.). Wszystkie te cele przełożyły się na wiążące środki ustawodawcze, które były również powiązane z celami UE w ramach protokołu z Kioto.

[Unijny system handlu uprawnieniami do emisji \(ETS\)](#) to pierwszy i nadal największy międzynarodowy rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla, który stanowi również najważniejszy instrument polityki UE w dziedzinie przeciwdziałania zmianie klimatu. Powstał on w 2005 r. i opiera się on na zasadzie „pułapów i handlu”: ustala się „pułap” łącznej emisji gazów cieplarnianych przez ponad 11 000 obiektów (fabryk,



elektrowni itp.) objętych systemem. Każdy obiekt kupuje lub otrzymuje „uprawnienia do emisji” sprzedawane na aukcjach przez państwa członkowskie. Takie jednostki emisji, z których każda odpowiada jednej tonie CO₂, mogą stanowić przedmiot handlu z innymi obiektami, jeżeli nie zostaną wykorzystane. Wraz z upływem czasu łączna ilość jednostek emisji jest stopniowo zmniejszana. Dwa fundusze – fundusz modernizacyjny i fundusz innowacyjny – będą wspierać unowocześnianie systemów energetycznych w państwach członkowskich o niższych dochodach oraz innowacje dzięki wsparciu dla projektów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych, wychwytywania i składowaniu dwutlenku węgla i projektów niskoemisyjnych. System ETS obejmuje również emisje lotnicze, choć obecne [zwolnienie w odniesieniu do lotów międzykontynentalnych](#) zostało przedłużone do końca 2023 r., kiedy to ma się rozpocząć faza pierwsza mechanizmu kompensacji i redukcji CO₂ w międzynarodowym lotnictwie cywilnym Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO). [Szwajcaria i UE postanowiły powiązać swoje systemy handlu uprawnieniami do emisji](#).

Emisje w sektorach nieobjętych ETS, takich jak transport drogowy, odpady, rolnictwo i budownictwo, podlegają wiążącym rocznym celom obniżenia emisji gazów cieplarnianych dla każdego państwa członkowskiego, a cele te określono w [rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego](#). Parlament i Rada uzgodniły minimalne cele na lata 2021–2030, aby pomóc w osiągnięciu unijnego celu redukcji o 30% emisji gazów cieplarnianych w tych sektorach w porównaniu z rokiem 2005 oraz przyczynić się do osiągnięcia celów porozumienia paryskiego. Ponadto po raz pierwszy każde państwo członkowskie musi dopilnować, by emisje pochodzące z [użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa](#) nie przekraczały poziomu pochłaniania tych emisji. Innymi słowy lasy, grunty uprawne i użytki zielone muszą być zarządzane w sposób zrównoważony, aby pochłaniać jak najwięcej gazów cieplarnianych z atmosfery i co najmniej tyle, ile emituje ten sektor (zasada zerowego salda), i tym samym mieć istotny udział w walce ze zmianą klimatu.

[Dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii](#) ma na celu zagwarantowanie, że do 2030 r. energia ze źródeł odnawialnych, takich jak elektrownie słoneczne, wiatrowe i wodne oraz biomasa, będzie stanowić przynajmniej 32% łącznego zużycia energii w UE (cel początkowy) w postaci energii elektrycznej, transportu, ogrzewania i chłodzenia. Każde państwo członkowskie musi przyjąć swoje własne krajowe plany działania w zakresie energii odnawialnej, w tym cele sektorowe. Aby doprowadzić do większego wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportu, państwa członkowskie muszą nałożyć na dostawców paliwa obowiązek zadbania o to, by do 2030 r. udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii w sektorze transportu wynosił co najmniej 14%.

Zmieniona w 2018 r. [dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej](#) określa cel w zakresie efektywności energetycznej na poziomie 32,5% dla UE do 2030 r. (obliczony na podstawie scenariusza odniesienia z 2007 r.), z zastrzeżeniem korekty w górę do 2023 r. Ponadto zmieniona [dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków](#), przyjęta w maju 2018 r., obejmowała środki mające na celu przyspieszenie tempa renowacji budynków i przejścia na bardziej energooszczędne systemy oraz inteligentne systemy zarządzania energią.

Ponadto po raz pierwszy [rozporządzenie w sprawie zarządzania](#) wdraża przejrzysty proces zarządzania w celu śledzenia postępów w realizacji celów unii energetycznej i działań na rzecz klimatu, w tym przepisy dotyczące



monitorowania i sprawozdawczości. Państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie klimatu i energii na lata 2021–2030. We wrześniu 2020 r. Komisja [podsumowała ostateczne krajowe plany](#) oraz potwierdziła, że ogólnie są one zgodne z celami Unii na 2030 r., z wyłączeniem efektywności energetycznej, w odniesieniu do której nadal istnieje różnica w poziomie ambicji na 2030 r. Proces zarządzania stanowi również okazję do aktualizowania planów co dwa lata w celu odzwierciedlenia doświadczeń i wykorzystania nowych możliwości w pozostałej części dekady.

Technologia [wychwytywania i składowania dwutlenku węgla](#) polega na oddzieleniu CO₂ od emisji atmosferycznych (pochodzących z procesów przemysłowych), kondensowaniu go i transportowaniu do miejsca, w którym może być składowany. Według Międzypaństwowego Zespołu ds. Zmian Klimatu technologia ta mogłaby spowodować wyeliminowanie 80–90% emisji CO₂ powodowanych przez elektrownie zasilane paliwami kopalnymi. Jednak wdrożenie przewidywanych projektów demonstracyjnych w Europie okazało się trudniejsze niż pierwotnie przewidywano, a jedną z głównych barier stanowiły wysokie koszty.

Nowe samochody osobowe zarejestrowane w UE muszą spełniać [normy emisji CO₂](#), w których ustalono docelowy poziom emisji dla unijnego parku pojazdów na poziomie 95 g/km dla samochodów osobowych od 2021 r. Aby zachęcić branżę do inwestowania w nowe technologie, dopuszczono stosowanie tzw. superjednostek, dzięki którym najczystsze samochody w ofercie każdego producenta liczą się jako więcej niż jeden samochód przy obliczaniu średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂.

Również [jakość paliwa](#) jest istotnym elementem obniżania emisji gazów cieplarnianych. Prawodawstwo UE miało na celu redukcję intensywności emisji gazów cieplarnianych w przypadku paliw o 6% do roku 2020. Miało to zostać osiągnięte między innymi dzięki wykorzystaniu biopaliw, które również musiały spełniać pewne kryteria zrównoważonego rozwoju.

Emisje CO₂ powodowane przez międzynarodową żeglugę morską są znaczne, a przewiduje się, że jeszcze istotnie wzrosną. Apelując o całościowe podejście, UE opracowała ogólnounijny system [monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji CO₂ przez statki](#) jako pierwszy krok do zmniejszenia emisji. Duże statki muszą monitorować zweryfikowane emisje CO₂ uwolnione podczas rejsów do, z i w obrębie unijnych portów, a także składać, oprócz dostarczania innych stosownych informacji, roczne sprawozdania na ten temat.

Po wprowadzeniu w latach osiemdziesiątych XX wieku zakazu stosowania freonów, aby zatrzymać proces niszczenia warstwy ozonowej, jako ich zamiennik w szeregu zastosowań przemysłowych, takich jak klimatyzacja i chłodzenie, wykorzystuje się obecnie gazy fluorowane (F-gazy), ponieważ nie są one szkodliwe dla warstwy ozonowej. Ich potencjalny wpływ na globalne ocieplenie może być tymczasem 25 000 razy większy niż wpływ CO₂. UE przyjęła zatem środki kontroli stosowania [gazów fluorowanych](#) i wprowadzenia zakazu ich stosowania w nowych klimatyzatorach i chłodziarkach do lat 2022-2025, wyznaczając w ten sposób tempo dla stopniowego globalnego wycofywania.

B. Europejski Zielony Ład

W dniu 11 grudnia 2019 r. Komisja przedstawiła [Europejski Zielony Ład](#), czyli ambitny pakiet środków mających na celu umożliwienie UE osiągnięcie neutralności



pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r. Środki te, do których dołączono [plan kluczowych działań](#), obejmują ambitne cele w zakresie ograniczenia emisji, inwestycje w zaawansowane badania naukowe i innowacje oraz ochronę środowiska naturalnego w Europie. Europejski Zielony Ład ma również stanowić nową strategię UE na rzecz wzrostu, aby przekształcić UE w zrównoważoną i konkurencyjną gospodarkę, a to dzięki inwestycjom w technologie ekologiczne, zrównoważone rozwiązania i nowe przedsiębiorstwa. Zaangażowanie i zobowiązanie ze strony społeczeństwa i wszystkich zainteresowanych podmiotów ma kluczowe znaczenie dla jego powodzenia. Jednym z kluczowych działań w ramach Europejskiego Zielonego Ładu jest [europejskie prawo o klimacie](#), które ma zapewnić UE neutralność klimatyczną do 2050 r. W szczególności przewidziano w nim zwiększenie [celu na 2030 r.](#), jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z roku 1990. Ponadto inne wnioski Komisji obejmują komunikaty w sprawie [planu inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy](#) i [europejskiego paktu na rzecz klimatu](#), wnioski dotyczące rozporządzeń ustanawiających [Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji](#) i zmieniających [wytyczne dotyczące transeuropejskiej infrastruktury energetycznej](#), oraz strategię UE na rzecz [integracji systemu energetycznego](#) i [wodoru](#) oraz nowej [strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu](#).

W dniu 14 lipca 2021 r. Komisja przedstawiła [pakiet wniosków ustawodawczych w celu uczynienia UE „gotową na osiągnięcie celu 55 proc.”](#) i wprowadzenia zmian transformacyjnych, które są potrzebne w całej gospodarce, społeczeństwie i przemyśle na drodze do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Wnioski te obejmują rozszerzenie ETS na transport morski i drogowy oraz na sektor budowlany i czystsze paliwa dla sektora lotniczego i morskiego, w tym nową infrastrukturę dla paliw alternatywnych. 17 grudnia 2022 r. Parlament i Rada osiągnęły porozumienie w sprawie ambitniejszych środków reformy ETS: cel redukcji emisji o 62% do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 2005 r. Aby wesprzeć państwa członkowskie w ich wysiłkach na rzecz ograniczenia emisji z budynków, transportu drogowego i niektórych sektorów przemysłu, w 2027 r. uruchomiony zostanie nowy odrębny system handlu uprawnieniami do emisji (ETS II). Wyżej wymieniony pakiet wprowadza również nowy [mechanizm dostosowywania cen na granicach](#) z uwzględnieniem emisji dwutlenku węgla w celu przeciwdziałania ucieczce emisji, nowy [społeczny fundusz klimatyczny](#) oraz wzmocnione fundusze modernizacyjne i innowacyjne.

[Rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego](#) (zatwierdzone w marcu 2023 r. jako część pakietu „Gotowi na 55”) zwiększa ambicje klimatyczne UE. W szczególności wszystkie sektory objęte rozporządzeniem muszą osiągnąć zbiorową redukcję emisji o 40% do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 2005 r. W zaktualizowanej dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zaproponowano zwiększenie ogólnego wiążącego celu dotyczącego energii ze źródeł odnawialnych w koszyku energetycznym UE do 42,5%.

W ramach [przeglądu dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej](#), zakończonego po negocjacjach międzyinstytucjonalnych w lipcu 2023 r., wyznaczono ambitny i prawnie wiążący cel UE w zakresie efektywności energetycznej polegający na ograniczeniu do 2030 r. zużycia energii końcowej o 11,7% w porównaniu z rokiem 2020.

Ponadto 5 kwietnia 2022 r. Komisja przedstawiła wzmocniony [wniosek w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych](#), którego celem jest ograniczenie emisji CO₂ o 40 mln ton do 2030 r. 14 października 2020 r. Komisja przedstawiła również



[strategię UE na rzecz ograniczenia emisji metanu](#). Metan jest drugim po dwutlenku węgla czynnikiem najbardziej przyczyniającym się do zmiany klimatu. Rozwiązanie problemu emisji metanu ma zatem zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia naszych celów klimatycznych na 2030 r. i celu neutralności klimatycznej do 2050 r. 15 grudnia 2021 r. Komisja przedstawiła kolejny [wniosek](#) dotyczący ograniczenia emisji metanu w sektorze energetycznym w Europie i w globalnym łańcuchu dostaw.

W ramach przeglądu [dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków](#), przyjętego 15 grudnia 2021 r., zaktualizowano istniejące ramy regulacyjne, zapewniając jednocześnie państwom członkowskim elastyczność niezbędną do uwzględnienia różnic w zasobach budowlanych w Europie. Dyrektywa jest obecnie przekształcana. 14 marca 2023 r. zgromadzenie plenarne Parlamentu zatwierdziło stanowisko w sprawie dyrektywy, które jest ambitniejsze z myślą o negocjacjach z państwami członkowskimi. Zmieniona dyrektywa określa, w jaki sposób Europa może osiągnąć bezemisyjne i w pełni zdekarbonizowane zasoby budowlane do 2050 r. W lutym 2023 r. Parlament i Rada uzgodniły kolejny cel redukcji emisji dla unijnego parku pojazdów dla nowych samochodów osobowych (55%) i nowych samochodów dostawczych (50%) do 2030 r. Państwa te wprowadziły również cel redukcji emisji CO₂ o 30% dla nowych samochodów ciężarowych, przy czym cel pośredni wynosi 15% do 2025 r. W dniu 14 marca 2023 r. Parlament przyjął przegląd rozporządzenia w sprawie sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa, w którym określono nowy cel na 2030 r. dotyczący zwiększenia pochłaniaczy dwutlenku węgla w UE o 15%.

23 marca 2023 r. Parlament i Rada osiągnęły nieformalne porozumienie w sprawie ustawy o zrównoważonych paliwach żeglugowych, której celem jest ograniczenie emisji ze statków o 2% od 2025 r. i o 80% od 2050 r. Ponadto do 2034 r. co najmniej 2% unijnych paliw żeglugowych będzie musiało pochodzić z e-paliw wyprodukowanych z wykorzystaniem zielonej energii. Kolejnym etapem procedury ustawodawczej będzie formalne porozumienie w sprawie tego dossier, które jest częścią pakietu „Gotowi na 55”.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Jeśli chodzi o kwestie związane ze zmianą klimatu, Parlament tradycyjnie uczestniczy w negocjacjach międzyinstytucjonalnych, a Rada Europejska reprezentuje stanowiska podnoszące poziom ambicji w odniesieniu do działań UE.

Przed rozpoczęciem konferencji COP 21 w 2015 r. Parlament ponownie przypomniał o pilnej potrzebie skutecznego uregulowania i ograniczenia emisji pochodzących z międzynarodowego lotnictwa i międzynarodowej żeglugi. Wyraził też rozczarowanie faktem, że ICAO nie uzgodniła redukcji emisji. Zamiast tego podczas wprowadzania mechanizmu kompensacji i redukcji dwutlenku węgla dla lotnictwa międzynarodowego skupiono się głównie na jednostkach kompensacji emisji, bez gwarancji jakości, a prawnie wiążący charakter tego systemu ma zostać zagwarantowany dopiero od 2027 r. Główni członkowie ICAO nie zobowiązali się jeszcze do uczestnictwa w fazie dobrowolnej.

Parlament sprzyja szeroko pojętemu nakładaniu opłat za emisje dwutlenku węgla i opowiada się za przeznaczaniem dochodów z handlu uprawnieniami do emisji na inwestycje związane z klimatem. Parlament domagał się podjęcia konkretnych kroków,



w tym przyjęcia harmonogramu w celu [stopniowego wycofywania wszystkich dopłat do paliw kopalnych](#).

W ramach aktualizacji dotyczącej emisji CO₂ z samochodów osobowych i dostawczych Parlament nalegał na jak najszybsze wprowadzenie światowej procedury badań określonej przez ONZ w celu odzwierciedlenia realnych warunków jazdy podczas pomiaru emisji CO₂.

W związku z 24. konferencją stron w Katowicach po raz pierwszy w swojej [rezolucji z 25 października 2018 r.](#) Parlament wezwał do zwiększenia unijnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r., wynoszącego 55%. Ponadto Parlament uważa, że poważnym i najprawdopodobniej nieodwracalnym skutkiem wzrostu temperatury na świecie o 2°C można by zapobiec, dążąc do ambitniejszego celu paryskiego w postaci 1,5°C, lecz wymagałoby to obniżenia do zera rosnących emisji gazów cieplarnianych netto najpóźniej do 2050 r. Z tego względu Parlament wezwał również Komisję do zaproponowania długoterminowej strategii UE na rzecz zerowej emisji gazów cieplarnianych netto w połowie stulecia.

W lipcu 2018 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie dyplomacji klimatycznej UE](#), w którym to dokumencie podkreślił odpowiedzialność UE jako podmiotu, który powinien odgrywać wiodącą rolę w dziedzinie działań klimatycznych i w zapobieganiu konfliktom. Parlament podkreślił, że należy wzmocnić zdolności dyplomatyczne UE w celu promowania działań w dziedzinie klimatu na całym świecie, wspierania wdrażania porozumienia paryskiego i zapobiegania konfliktom związanym ze zmianą klimatu.

W dniu 28 listopada 2019 r. Parlament [ogłosił stan zagrożenia klimatycznego](#) w Europie i wezwał wszystkie państwa członkowskie do zobowiązania się do osiągnięcia zerowych emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r. Parlament zwrócił się również do Komisji o zapewnienie, by wszystkie istotne wnioski ustawodawcze i budżetowe były w pełni zgodne z celem, jakim jest ograniczenie globalnego ocieplenia do poziomu poniżej 1,5°C.

W dniu 8 października 2020 r. Parlament przyjął mandat negocjacyjny w sprawie unijnego prawa o klimacie, w którym zwrócił się o zwiększenie celu redukcji emisji do 2030 r. do 60%. Choć w porozumieniu międzyinstytucjonalnym zawartym w dniu 21 kwietnia 2021 r. między Parlamentem a Radą potwierdzono zaproponowany przez Komisję cel 55%, Parlamentowi udało się zwiększyć rolę i wkład związane z usuwaniem dwutlenku węgla, co może skutkować podniesieniem tej wartości do 57%. Ponadto zgodnie z mandatem Parlamentu Komisja przedstawi wniosek dotyczący celu na rok 2040 nie później niż sześć miesięcy po pierwszym globalnym przeglądzie porozumienia paryskiego, z uwzględnieniem prognozowanego orientacyjnego budżetu UE na działania w zakresie emisji gazów cieplarnianych. Ponadto, biorąc pod uwagę znaczenie niezależnych porad naukowych, utworzono [europejski naukowy komitet doradczy ds. zmiany klimatu](#), którego zadaniem, zgodnie z sugestią Parlamentu, będzie ocena spójności polityki i monitorowanie postępów.

W sprawozdaniu zatytułowanym „Opinia naukowa na potrzeby określenia ogólnounijnego celu klimatycznego na 2040 r. oraz budżetu emisji gazów cieplarnianych na lata 2030–2050”, opublikowanym w styczniu 2023 r., europejski naukowy komitet doradczy ds. zmiany klimatu przedstawia instytucjom UE oparte na podstawach naukowych szacunki dotyczące celu klimatycznego na 2040 r. i budżetu UE w zakresie emisji gazów cieplarnianych na lata 2030–2050. Zgodnie z



tym sprawozdaniem UE musi dążyć do redukcji emisji netto o 90–95% do 2040 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r.

15 września 2022 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie skutków suszy, pożarów i innych ekstremalnych zjawisk pogodowych, której celem jest dalsze wzmocnienie wysiłków UE na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności](#).

Georgios Amanatidis

09/2023



2.5.3. RÓŻNORODNOŚĆ BIOLOGICZNA, UŻYTKOWANIE GRUNTÓW I LEŚNICTWO

Na arenie międzynarodowej UE odgrywa ważną rolę w poszukiwaniu rozwiązań takich problemów jak utrata różnorodności biologicznej, wylesianie i zmiana klimatu. Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska i rozwoju (UNCED) z 1992 r. była znaczącym krokiem na drodze ku przyjęciu Konwencji o różnorodności biologicznej. W porozumieniu klimatycznym z Paryża z 2015 r. podkreślono, jak ważne jest zapewnienie integralności wszystkich ekosystemów i ochrona różnorodności biologicznej. W ramach Europejskiego Zielonego Ładu Komisja zaproponowała nową strategię na rzecz różnorodności biologicznej, której celem jest przywrócenie różnorodności gatunków w Europie do 2030 r. Strategia ta obejmuje prawo o odbudowie zasobów przyrodniczych przewidujące odbudowę zniszczonych ekosystemów i powrót przyrody na należne jej miejsce w całej Europie.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 3, 11 i 191–193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

OGÓLNY KONTEKST

Na konferencji ONZ w sprawie środowiska i rozwoju, która odbyła się w Rio de Janeiro w 1992 r., przyjęto Ramową konwencję ONZ w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) oraz Konwencję o różnorodności biologicznej (CBD), a także deklarację z Rio, oświadczenie w sprawie Zasad Leśnych oraz program „Agenda 21”. Konwencję o różnorodności biologicznej uzupełniają dwa ważne protokoły: protokół kartageński o bezpieczeństwie biologicznym został przyjęty w 2000 r. i wszedł w życie w 2003 r.; ma on na celu ochronę różnorodności biologicznej przed potencjalnymi zagrożeniami wynikającymi z obecności żywych zmodyfikowanych organizmów powstałych z wykorzystaniem nowoczesnej biotechnologii; protokół z Nagoi o dostępie do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwym i równym podziale korzyści wynikających z wykorzystania tych zasobów został przyjęty w 2010 r. i wszedł w życie w 2014 r.; ma na celu zagwarantowanie większej pewności prawa i przejrzystości zarówno dawcom, jak i użytkownikom zasobów genetycznych. Jednak sprawozdanie ze stosowania CBD zatytułowane „Przegląd różnorodności biologicznej 3” pokazuje, że nie osiągnięto wyznaczonego na rok 2010 celu dotyczącego różnorodności biologicznej. W 2010 r. w Nagoi (prefektura Aichi, Japonia) strony CBD przyjęły też zmieniony plan strategiczny uwzględniający cele z Aichi dotyczące różnorodności biologicznej: 20 ambitnych celów skupionych wokół pięciu celów strategicznych prowadzących do osiągnięcia ochrony różnorodności biologicznej do 2020 r., co stanowi element strategicznego planu na rzecz różnorodności biologicznej na lata 2011–2020.

UE jest również stroną następujących konwencji: Konwencji ramsarskiej o obszarach wodno-błotnych z lutego 1971 r.; Konwencji o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES) z 1973 r.; Konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, podpisanej w Bonn w czerwcu 1979 r.; Konwencji o ochronie europejskich gatunków dzikiej flory i fauny oraz ich siedlisk, podpisanej w Bernie w 1982 r.; Konwencji o różnorodności



biologicznej, podpisanej w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 r.; oraz następujących konwencji regionalnych: Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, podpisanej w Helsinkach w 1974 r.; Konwencji o ochronie środowiska morskiego i regionu przybrzeżnego Morza Śródziemnego, podpisanej w Barcelonie w 1976 r.; oraz Konwencji w sprawie ochrony Alp z 1991 r. UE jest także związana konwencją z Aarhus z 1998 r. dotyczącą dostępu do informacji dotyczących środowiska, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Międzynarodowe wysiłki na rzecz obniżenia emisji gazów cieplarnianych podejmowane są zgodnie z UNFCCC. W grudniu 2015 r. strony UNFCCC przyjęły porozumienie paryskie – prawnie wiążące porozumienie w sprawie klimatu, które stosuje się do wszystkich krajów i ma na celu ograniczenie globalnego ocieplenia do poziomu znacząco poniżej 2 °C oraz kontynuowanie wysiłków, by pozostać poniżej 1,5 °C (2.5.2). Inicjatywa REDD+ w ramach UNFCCC dostarcza narzędzi służących zwalczaniu wylesiania i degradacji lasów na obszarach tropikalnych. W porozumieniu paryskim podkreślono, jak ważne jest zapewnienie integralności wszystkich ekosystemów, w tym oceanów, i ochrona różnorodności biologicznej. Ponadto zwrócono w nim uwagę na kluczową rolę sektora użytkowania gruntów w dążeniu do osiągnięcia długofalowych celów w zakresie łagodzenia zmiany klimatu.

CELE I OSIĄGNIĘCIA

A. Wcześniejsze plany działania na rzecz różnorodności biologicznej

W maju 2006 r. Komisja przyjęła komunikat i plan działania zatytułowany [„Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do roku 2010 i w przyszłości. Utrzymanie usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka”](#). Ponieważ UE prawdopodobnie nie udało się osiągnąć wyznaczonego na rok 2010 celu powstrzymania utraty różnorodności biologicznej, w czerwcu 2011 r. Komisja przyjęła nową strategię, mającą na celu „powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej i degradacji funkcji ekosystemu w UE do 2020 r. oraz przywrócenie ich [...], a także zwiększenie wkładu UE w zapobieganie utracie różnorodności biologicznej na świecie”. W grudniu 2011 r. Rada poparła [unijną strategię ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.](#), obejmującą następujące sześć celów: pełne wdrożenie unijnego prawodawstwa dotyczącego przyrody w celu ochrony różnorodności biologicznej; lepszą ochronę ekosystemów oraz większe wykorzystanie zielonej infrastruktury; bardziej zrównoważone rolnictwo i leśnictwo; lepsze gospodarowanie zasobami rybnymi; bardziej rygorystyczne monitorowanie inwazyjnych gatunków obcych; oraz większe zaangażowanie UE w zapobieganie światowej utracie różnorodności biologicznej.

B. Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory

Na mocy dyrektywy siedliskowej (dyrektywa Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory zmieniona [dyrektywą 97/62/WE](#)) utworzono europejską sieć „Natura 2000”. Sieć ta obejmuje „tereny mające znaczenie dla Wspólnoty / specjalne obszary ochrony” wyznaczone przez państwa członkowskie oraz „obszary specjalnej ochrony” klasyfikowane na podstawie dyrektywy 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa. Sieć „Natura 2000” obejmuje powierzchnię ponad 850 000 km² i jest największą na świecie spójną siecią obszarów chronionych. Zasadniczym celem dyrektywy siedliskowej jest wspieranie



ochrony różnorodności biologicznej przy jednoczesnym uwzględnieniu wymogów gospodarczych, społecznych, kulturowych i regionalnych. Zmieniona [dyrektywa ptasia \(2009/147/WE\)](#) obejmuje ochronę i kontrolę (dzikiego) ptactwa oraz gospodarowanie jego zasobami, włącznie z zasadami dotyczącymi zrównoważonych polowań.

C. Inwazyjne gatunki obce

Bardziej rygorystyczne kontrole pod kątem inwazyjnych gatunków obcych to jeden z sześciu celów unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. Inwazyjne gatunki obce każdego roku powodują w UE szkody szacowane na miliardy euro. Szkodzą nie tylko ekosystemom, lecz także uprawom i zwierzętom gospodarskim, zaburzając lokalną ekologię i wpływając na zdrowie ludzi. Wykaz inwazyjnych gatunków obcych stwarzających zagrożenie dla Unii stanowi kluczowy element [rozporządzenia \(UE\) nr 1143/2014](#) w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych. Rozporządzenie to ma na celu ochronę rodzimej różnorodności biologicznej oraz zminimalizowanie i złagodzenie wpływu gatunków obcych na zdrowie ludzi i gospodarkę poprzez zapobieganie, wczesne ostrzeżenie i szybkie reagowanie. W szczególności państwa członkowskie będą musiały ustanowić systemy nadzoru i plany działania.

D. Dostęp i podział korzyści

Po przyjęciu protokołu z Nagoi o dostępie i podziale korzyści Komisja przedstawiła w październiku 2012 r. wniosek, w którym sformułowała wiążące wymogi dotyczące dostępu do zasobów genetycznych w kraju pochodzenia oraz zagwarantowała sprawiedliwy i równy podział korzyści. [Rozporządzenie \(UE\) nr 511/2014](#) przyjęto na podstawie porozumienia między Parlamentem i Radą. Zgodnie z rozporządzeniem zasoby genetyczne i związana z nimi tradycyjna wiedza mogą być przekazywane i wykorzystywane tylko na warunkach uzgodnionych wspólnie przez użytkowników (przedsiębiorstwa, prywatnych kolekcjonerów i instytucje) oraz organy kraju pochodzenia.

E. Eksploatowanie gatunków dzikiej fauny i flory oraz handel nimi

Konwencja CITES reguluje międzynarodowy handel, zwłaszcza (ponowny) wywóz i przywóz żywych i martwych zwierząt i roślin oraz ich części i otrzymanych z nich produktów w oparciu o system zezwoleń i świadectw. Cele, zasady i postanowienia konwencji CITES przeniesiono do prawa UE rozporządzeniem podstawowym ([\(WE\) nr 338/97](#)) w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi. Gdy wykaz gatunków wymienionych w załącznikach do rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97 poddawany jest zmianom, np. w celu wdrożenia decyzji dotyczących wykazów podjętych przez Konferencję Stron CITES, dokonuje się tego w drodze rozporządzenia wykonawczego Komisji, takiego jak [rozporządzenie wykonawcze \(UE\) nr 2019/1587](#) zakazujące wprowadzania do Unii okazów niektórych gatunków dzikiej fauny i flory.

F. Związek różnorodności biologicznej z dobrostanem zwierząt

Komisja przedstawiła [Wspólnotowy plan działań na rzecz ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2006–2010](#) wspierający trzy zasady: zastępowanie badań na zwierzętach innymi metodami, ograniczanie zakresu tych badań oraz ich doskonalenie. Na tych trzech zasadach opiera się też [dyrektywa 2010/63/UE](#) w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych (uchylająca dyrektywę 86/609/EWG),



która zaczęła obowiązywać z dniem 1 stycznia 2013 r. Ponadto [rozporządzenie \(WE\) nr 1007/2009](#) ma na celu zadbanie o to, by nie były już dostępne na rynku UE produkty otrzymywane z fok.

G. Różnorodność biologiczna mórz

Morska różnorodność biologiczna jest objęta zakresem planów działania na rzecz różnorodności biologicznej w odniesieniu do zasobów naturalnych i rybołówstwa. W przeglądzie strategii UE na rzecz różnorodności biologicznej podkreślono, że morza i obszary przybrzeżne muszą być w „dobrym stanie ekologicznym”, by móc wspierać różnorodność biologiczną. Ponadto w lipcu 2008 r. weszła w życie [dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej](#) (2008/56/WE) dotycząca ochrony i zachowania środowiska morskiego. Miała ona na celu zapewnienie dobrego stanu środowiska wód morskich UE do 2020 r. oraz ochronę podstawowych zasobów, od których zależy działalność gospodarcza i społeczna związana z morzem. Dyrektywą (UE) [2017/845](#) zmieniono dyrektywę ramową w sprawie strategii morskiej, zastępując załącznik III do tej dyrektywy dotyczący orientacyjnych wykazów elementów, które należy uwzględnić przy przygotowywaniu strategii morskich.

H. Lasy

Lasy stanowią prawie 30 % powierzchni obszaru sieci „Natura 2000”. UE posiada blisko 182 mln hektarów lasów, co stanowi 43 % jej powierzchni lądowej, w związku z czym szereg unijnych środków ma na celu ochronę lasów. W [rozporządzeniu \(UE\) nr 995/2010 dotyczącym drewna](#) ustanowiono obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu w UE drewno lub produkty z drewna. Rozporządzenie ma przeciwdziałać handlowi nielegalnie pozyskanym drewnem i takimi produktami z drewna za pomocą kluczowych obowiązków i zakazywać wprowadzania do obrotu w UE nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z takiego drewna. We wrześniu 2013 r. Komisja przyjęła komunikat zatytułowany [„Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego”](#). W [sprawozdaniu śródkresowym](#) z realizacji strategii leśnej UE stwierdzono, że zostały poczynione znaczne postępy w realizacji celów na 2020 r.

I. Użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo (LULUCF)

Sektor LULUCF obejmuje użytkowanie gleby, drzew, roślin, biomasy i drewna. Cechą charakterystyczną tego sektora jest fakt, że wiąże się on nie tylko z emisją gazów cieplarnianych, lecz także absorpcją dwutlenku węgla z atmosfery. Do 2020 r. na mocy protokołu z Kioto państwa członkowskie zobowiązane były do dbania o to, by emisje gazów cieplarnianych z użytkowania gruntów były kompensowane równoważną absorpcją dwutlenku węgla, co umożliwiły dodatkowe działania w sektorze ([2.5.2](#)). Teraz Unia zamierza zapisać tę zasadę (tak zwaną „zasadę zerowego salda”) w prawie Unii na lata 2021–2030 poprzez uwzględnienie sektora LULUCF w swoich wysiłkach na rzecz redukcji emisji. Na mocy [rozporządzenia \(UE\) 2018/841](#) w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030, które weszło w życie dnia 9 lipca 2018 r., emisję gazów cieplarnianych z sektora LULUCF należy kompensować co najmniej równoważnym usuwaniem dwutlenku węgla z atmosfery przez lata 2021–2030. [Rozporządzenie LULUCF zostało zmienione](#) w kwietniu 2023 r., aby na 2030 r. wyznaczyć nowy cel zgodny z Europejskim Zielonym Ładem. W szczególności jest nim zwiększenie zdolności unijnych pochłaniaczy dwutlenku węgla o 15 %, co odpowiada 310 mln ton ekwiwalentu CO₂. W maju 2023 r. [wytyczne Komisji](#) pomogły



państwom członkowskim dostosować użytkowanie gruntów, leśnictwo i rolnictwo do zaktualizowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, co zapewniło zgodność ze zmienionymi przepisami.

J. Instrumenty finansowe

Od 1992 r. instrumentem UE przeznaczonym do finansowania projektów środowiskowych jest program LIFE. Wśród jego podprogramów w pierwszych czterech, już zakończonych, fazach realizacji była ochrona przyrody i różnorodności biologicznej. Piąta faza programu LIFE (wprowadzona rozporządzeniem (UE) nr 1293/2013 i obejmująca lata 2014–2020) skupiła się na dwóch głównych obszarach działania: na działaniach na rzecz klimatu i na środowisku. Na ochronę przyrody i różnorodności biologicznej, czyli na podprogram obszaru działań „Środowisko”, przeznaczono budżet w wysokości 1,155 mld EUR. Środki na wspieranie różnorodności biologicznej pochodzą również ze środków na politykę rolną i politykę rybołówstwa, z Funduszu Spójności i z funduszy strukturalnych, a także z wieloletnich ramowych programów badawczych. Najnowsza faza programu LIFE (2021–2027) ma taką samą strukturę jak poprzednia – obejmuje te same dwa obszary działania i cztery podprogramy. Podprogram „Przyroda i różnorodność biologiczna” dysponuje kwotą 2,15 mld EUR.

K. Strategia na rzecz bioróżnorodności i strategia leśna do 2030 r.

11 grudnia 2019 r. Komisja przedstawiła [Europejski Zielony Ład](#), czyli ambitny pakiet środków mających na celu umożliwienie UE osiągnięcie neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r. Europejski Zielony Ład stanowi [plan działania](#) na rzecz przekształcenia UE w zrównoważoną i konkurencyjną gospodarkę. Wśród proponowanych działań znajduje się nowa [unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030](#) (opublikowana 20 maja 2020 r.) zawierająca środki mające na celu zajęcie się głównymi przyczynami utraty bioróżnorodności, a także nowa [strategia leśna UE 2030](#) (opublikowana 14 lipca 2021 r.) obejmująca środki wspierające łańcuchy wartości niepowodujące wylesiania. Strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 odnosi się do pięciu głównych czynników powodujących utratę bioróżnorodności (zmiany w wykorzystaniu gruntów i morza, nadmierna eksploatacja, zmiana klimatu, zanieczyszczenie i inwazyjne gatunki obce), określa wzmocnione ramy zarządzania w celu wypełnienia pozostałych luk, zapewnia pełne wdrożenie prawodawstwa UE i łączy wszystkie obecne wysiłki. Strategia leśna na 2030 r. ma na celu dostosowanie lasów europejskich do nowych warunków, ekstremalnych warunków pogodowych i dużej niepewności spowodowanej zmianą klimatu. Jest to niezbędny warunek dalszego spełniania przez lasy ich funkcji społeczno-gospodarczych i zapewnienia żywotności obszarów wiejskich z prosperującą populacją.

22 czerwca 2022 r. w ramach unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 Komisja przyjęła [wniosek dotyczący prawa o odbudowie zasobów](#) przyrodniczych z myślą o, jak to ujęła, „odtworzeniu zniszczonych ekosystemów i przywróceniu przyrody w całej Europie, od gruntów rolnych i mórz po lasy i ekosystemy miejskie”. Prawo nałożyłoby na państwa członkowskie obowiązek opracowania krajowych planów odbudowy, aby realizować założone cele, a jednocześnie dałoby im elastyczność w uwzględnianiu ich wewnętrznych uwarunkowań.

24 stycznia 2023 r. Komisja opublikowała komunikat pt. [„Przegląd inicjatywy UE na rzecz owadów zapylających – Nowy ład dla owadów zapylających”](#), którego celem jest przegląd [inicjatywy UE na rzecz owadów zapylających](#) z 2018 r. ujętej w unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030. Inicjatywa z 2018 r. była pierwszymi w historii unijnymi



ramami na potrzeby rozwiązania problemu spadku liczebności dzikich owadów zapylających. Zmieniona inicjatywa UE na rzecz owadów zapylających określa cele na 2030 r. i działania pogrupowane w trzy priorytety: poprawa ochrony owadów zapylających i przeciwdziałanie przyczynom spadku ich liczebności; pogłębienie wiedzy; mobilizacja społeczeństwa oraz propagowanie strategicznego planowania i współpracy.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament jako współprawodawca od dawna popiera unijną politykę ochrony różnorodności biologicznej i przeciwdziałania zmianie klimatu. We wrześniu 2010 r. PE przyjął [rezolucję w sprawie wdrożenia przepisów UE mających na celu zachowanie różnorodności biologicznej](#) w kontekście celu dotyczącego różnorodności biologicznej na okres po 2010 r. Wyraził on poważne obawy w związku z nieujęciem kwestii powstrzymania utraty różnorodności biologicznej wśród najbardziej naglących zagadnień międzynarodowej strategii politycznej, a także wezwał do poprawy zarządzania różnorodnością biologiczną zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

W listopadzie 2016 r. [w odpowiedzi na plan działania przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą Parlament przyjął rezolucję](#) wskazującą na konieczność przeciwdziałania tej zorganizowanej i szkodliwej działalności przestępczej, która stanowi zagrożenie dla bioróżnorodności, gdyż w jej wyniku wiele gatunków znalazło się na skraju wyginięcia. Plan działania obejmuje trzy priorytety: zapobieganie, egzekwowanie i współpracę. Podkreślono znaczenie współpracy między państwami pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia na całym świecie. W [październiku 2016 r.](#) i [październiku 2017 r.](#) Parlament przyjął rezolucje, w których nie zgodził się, by Komisja dopuściła organizmy zmodyfikowane genetycznie (GMO) – kukurydzę, soję i in., a opowiedział się za działaniami ułatwiającymi państwom członkowskim zakazywanie uprawy GMO, zgodnie z celem, jakim jest ochrona różnorodności biologicznej, przyrody i gleby.

W swojej rezolucji z 14 października 2015 r. zatytułowanej „[Ku nowemu porozumieniu międzynarodowemu w sprawie klimatu, które ma zostać zawarte w Paryżu](#)” Parlament przypomniał, że zmiana klimatu przyspiesza utratę bioróżnorodności, zaapelował o porozumienie, które obejmie „kompleksowy wysiłek wszystkich sektorów”, oraz odnotował, że użytkowanie gruntów „daje duże opłacalne możliwości w zakresie łagodzenia zmiany klimatu i zwiększania odporności na tę zmianę”.

W [rezolucji Parlamentu z 16 stycznia 2020 r. w sprawie 15. posiedzenia Konferencji Stron \(COP15\) Konwencji o różnorodności biologicznej](#) podkreślono potrzebę zwiększenia poziomu ambicji i włączającego charakteru oraz poprawy funkcjonowania globalnych ram różnorodności biologicznej na okres po 2020 r.

W [rezolucji z dnia 8 października 2020 r.](#) w sprawie nowej unijnej strategii leśnej Parlament podkreślił również kluczową rolę, jaką strategia leśna UE na okres po 2020 r. i Europejski Zielony Ład odgrywają w dążeniu do osiągnięcia celów porozumienia paryskiego i agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

W rezolucji Parlamentu z dnia 22 października 2020 r. zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie [unijnych ram prawnych mających na celu powstrzymanie i odwrócenie globalnego wylesiania spowodowanego przez UE](#) podkreślono, że należy dokonać przeglądu polityki handlowej i inwestycyjnej w celu skutecznieszego



sprostania globalnemu wylesianiu poprzez stworzenie równych warunków działania na świecie i uwzględnienie związku między umowami handlowymi a globalną różnorodnością biologiczną i ekosystemami leśnymi.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie [Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności \(ENVI\)](#).

Georgios Amanatidis / Maria-Mirela Curmei
10/2023



2.5.4. OCHRONA WÓD I GOSPODARKA WODNA

Woda ma zasadnicze znaczenie dla życia ludzi, zwierząt i roślin oraz dla funkcjonowania gospodarki. Ochrona wody i gospodarka wodna wykraczają poza granice poszczególnych państw. Polityka wodna UE odgrywa kluczową rolę w ochronie środowiska w UE. Istnieją przepisy mające na celu ochronę źródeł wody oraz ekosystemów słodkowodnych i morskich, a także zagwarantowanie czystości wody pitnej i wody w kąpieliskach. Unijna ramowa dyrektywa wodna ustanawia ramy prawne dotyczące ochrony i przywracania zasobów czystej wody w UE oraz zagwarantowania ich zrównoważonego wykorzystania w perspektywie długoterminowej.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 191–193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

KONTEKST OGÓLNY

Woda nie jest jedynie produktem handlowym, lecz także wspólnym dobrem i ograniczonym zasobem, który należy chronić i wykorzystywać w zrównoważony sposób, zarówno pod względem jakości, jak i ilości. Zasoby wodne znajdują się jednak pod dużą presją różnych sektorów, takich jak rolnictwo, przemysł, turystyka, transport i energia. W 2012 r. Komisja zainicjowała [Plan ochrony zasobów wodnych Europy](#) definiujący długoterminową strategię na rzecz zapewnienia wystarczających zasobów wody dobrej jakości do wszystkich uzasadnionych zastosowań przez lepsze wdrożenie obecnej polityki wodnej UE, włączenie celów polityki wodnej do innych obszarów polityki oraz wypełnienie luk w obowiązujących ramach prawnych. W planie przewidziano określenie przez państwa członkowskie rachunków wody i poziomów docelowych w zakresie efektywności wodnej, a także opracowanie unijnych norm ponownego wykorzystania wody.

CELE I OSIĄGNIĘCIA

Polityka UE w zakresie ochrony zasobów wody słodkiej i morskiej oraz zarządzania nimi w oparciu o całościowe podejście ekosystemowe obejmuje dwa podstawowe akty prawne: ramową dyrektywę wodną i dyrektywę ramową w sprawie strategii morskiej.

A. Ramowa dyrektywa wodna i uzupełniające ją dyrektywy szczegółowe

Unijna [ramowa dyrektywa wodna](#) ustanawia ramy ochrony śródładowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych i wód podziemnych. Jej celem jest zapobieganie zanieczyszczeniu i ograniczanie go, wspieranie zrównoważonego wykorzystania wody, ochrona i poprawa środowiska wodnego oraz łagodzenie skutków powodzi i susz. Ogólnym celem jest zapewnienie dobrego stanu środowiska wszystkich zasobów wodnych. Państwa członkowskie powinny zatem sporządzić plany gospodarowania wodami w dorzeczu w oparciu o naturalne dorzecza geograficzne, a także opracować szczegółowe programy dotyczące środków, które mają służyć osiągnięciu zamierzonych celów.



W [ocenie](#) ramowej dyrektywy wodnej z 2019 r. stwierdzono, że jest ona zasadniczo odpowiednia do zakładanych celów, ale należy przyspieszyć jej wdrażanie. W związku z tym w czerwcu 2020 r. Komisja ogłosiła, że ramowa dyrektywa wodna nie zostanie zmieniona; zamiast tego Komisja skupi się na wdrażaniu i egzekwowaniu obecnej dyrektywy.

Uzupełnieniem ramowej dyrektywy wodnej są dyrektywy szczegółowe, takie jak: dyrektywa w sprawie wód podziemnych, dyrektywa w sprawie wody pitnej, dyrektywa dotycząca jakości wody w kąpieliskach, dyrektywa azotanowa, dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych, dyrektywa w sprawie środowiskowych norm jakości oraz dyrektywa powodziowa.

W dyrektywie w sprawie ochrony [wód podziemnych](#) przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu przewidziano szczegółowe kryteria służące ocenie dobrego stanu chemicznego, identyfikacji znaczących i utrzymujących się trendów wzrostowych oraz definiowaniu punktów początkowych dla inicjowania działań odwracających trendy. Wszystkie wartości progowe dla zanieczyszczeń (z wyjątkiem azotanów i pestycydów, dla których wartości zostały zdefiniowane w szczegółowych przepisach unijnych) są określane przez państwa członkowskie.

W październiku 2022 r. Komisja przedstawiła [wniosek](#) dotyczący zmiany ram wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, dyrektywy w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu oraz dyrektywy w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej. Wniosek ten zawierał również propozycję aktualizacji wykazów substancji zanieczyszczających zarówno w wodach powierzchniowych, jak i podziemnych.

Zmieniona [dyrektywa w sprawie wody pitnej](#) z 2020 r. określa podstawowe normy jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Nakłada ona na państwa członkowskie obowiązek regularnego monitorowania jakości wody z zastosowaniem metody punktów pobierania próbek. Państwa członkowskie mogą przewidzieć dodatkowe wymogi właściwe dla ich terytorium, ale wyłącznie jeżeli spowoduje to przyjęcie wyższych standardów. W dyrektywie przewidziano również wymóg regularnego udzielania informacji konsumentom. Ponadto co trzy lata należy przedkładać Komisji sprawozdanie na temat jakości wody pitnej. W lutym 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmiany poprzedniej dyrektywy z 1998 r. w odpowiedzi na europejską inicjatywę obywatelską „Right2Water”. W zmienionej dyrektywie uaktualniono obowiązujące normy bezpieczeństwa oraz ułatwiono dostęp do bezpiecznej wody pitnej zgodnie z najnowszymi zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia. Ponadto zmieniona dyrektywa zwiększa przejrzystość przekazywanych konsumentom informacji na temat jakości wody pitnej i zaopatrzenia w nią. W konsekwencji wzrośnie zaufanie obywateli do wody wodociągowej, co pomoże zmniejszyć liczbę plastikowych butelek. Ogólnoeuropejskie oceny bezpieczeństwa wody w oparciu o analizę ryzyka pomagają zidentyfikować i wyeliminować ewentualne zagrożenia dla źródeł wody na etapie dystrybucji.

Celem [dyrektywy w sprawie jakości wody w kąpieliskach](#) jest poprawa ochrony zdrowia publicznego i środowiska przy pomocy przepisów dotyczących kontrolowania i klasyfikacji (wg czterech kategorii) wody w kąpieliskach oraz przekazywania informacji na ten temat społeczeństwu. W sezonie kąpielowym państwa członkowskie zobowiązane są do pobrania próbek wody i oceny stężenia co najmniej dwóch konkretnych bakterii raz w miesiącu w każdym kąpielisku. Mają obowiązek



informowania społeczeństwa za pomocą profili wody w kąpieliskach zawierających dane na przykład o rodzaju i źródle zanieczyszczenia mającego wpływ na jakość wody w kąpielisku. Do informowania społeczeństwa o klasyfikacji wody w kąpieliskach i ewentualnych zakazach kąpieli stosuje się standardowy symbol. Komisja i Europejska Agencja Środowiska co roku publikują [sprawozdanie podsumowujące](#) dotyczące jakości wody w kąpieliskach.

W [dyrektywie w sprawie środowiskowych norm jakości](#) przewidziano wartości dopuszczalne stężenia w wodach powierzchniowych 33 substancji priorytetowych stwarzających na szczeblu UE poważne zagrożenie dla środowiska wodnego lub za jego pośrednictwem oraz ośmiu innych substancji zanieczyszczających. W wyniku [przeglądu z 2013 r.](#) do obowiązującego wykazu dodano 12 nowych substancji oraz zobowiązano Komisję do utworzenia dodatkowego wykazu substancji, które należy monitorować we wszystkich państwach członkowskich (lista obserwacyjna), w celu wspierania przyszłych przeglądów wykazów substancji priorytetowych. [Wniosek](#) Komisji z października 2022 r. przewiduje dodanie 23 pojedynczych substancji do wykazu substancji priorytetowych dla wód powierzchniowych, w tym pestycydów takich jak glifosat, niektórych produktów farmaceutycznych (barwniki, leki przeciwzapalne i antybiotyki), bisfenolu A oraz grupy 24 substancji per- i polifluoroalkilowych (PFAS).

Celem [dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych](#) jest ochrona środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania ścieków komunalnych i przemysłowych. Dyrektywa określa minimalne normy i harmonogramy zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków komunalnych, wprowadza kontrolę usuwania osadów ściekowych i nakazuje stopniową rezygnację z odprowadzania osadów ściekowych do morza. Zgodnie z innymi strategiami politycznymi Europejskiego Zielonego Ładu, których celem jest ograniczenie zanieczyszczenia do zera netto do 2050 r., w październiku 2022 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący [zmienionej dyrektywy](#).

[Dyrektywa azotanowa](#) ma na celu ochronę wód przed azotanami pochodzenia rolniczego. Rozporządzenie uzupełniające zobowiązuje państwa członkowskie do przedkładania Komisji co cztery lata sprawozdania zawierającego szczegółowe informacje na temat kodeksu dobrej praktyki rolniczej, wyznaczonych stref narażonych na zanieczyszczenia azotanami i monitorowania zasobów wodnych, a także streszczenia programów działań. Dyrektywa i rozporządzenie mają na celu ochronę wody pitnej i zapobieganie szkodom związanym z eutrofizacją. W październiku 2021 r. Komisja opublikowała najnowsze [sprawozdanie z wdrażania](#), w którym ostrzegła, że azotany nadal powodują szkodliwe zanieczyszczenie wody w UE oraz że nadmierne nawożenie pozostaje problemem w wielu częściach UE.

Celem unijnej [dyrektywy powodziowej](#) jest ograniczenie ryzyka powodziowego dla zdrowia ludzi, środowiska naturalnego, infrastruktury i majątku, a także zarządzanie tym ryzykiem. Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie mają obowiązek dokonywania ocen wstępnych w celu zidentyfikowania dorzeczy i obszarów wybrzeża, na których występuje zagrożenie, a następnie przygotowania map ryzyka powodziowego i planów zarządzania ukierunkowanych na zapobieganie, ochronę i gotowość. Wszystkie te działania należy przeprowadzić zgodnie z ramową dyrektywą wodną oraz zawartymi w niej planami gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy.



B. Unijna polityka przybrzeżna i morska

[Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej](#) stanowi środowiskowy filar unijnej zintegrowanej polityki morskiej, którą opracowano, by wzmocnić zrównoważony rozwój unijnej gospodarki morskiej, a jednocześnie zapewnić lepszą ochronę środowiska morskiego. Do celów dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej należało osiągnięcie dobrego stanu środowiska unijnych wód morskich do 2020 r., dalsza ochrona i utrzymanie tego stanu oraz zapobieganie jego pogarszaniu. W dyrektywie ustanowiono europejskie regiony (Morze Bałtyckie, północno-wschodni Ocean Atlantycki, Morze Śródziemne i Morze Czarne) oraz podregiony morskie w granicach terytorialnych zgodnych z obowiązującymi regionalnymi konwencjami morskimi. Aby osiągnąć dobry stan środowiska do 2020 r., państwa członkowskie musiały opracować strategie oparte na ekosystemie dotyczące podlegających im wód morskich, które będą poddawane przeglądowi co sześć lat. W zaleceniu dotyczącym [zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną](#) zdefiniowano ponadto zasady należytego planowania strefy przybrzeżnej i zarządzania nią, które państwa członkowskie muszą uwzględnić.

W czerwcu 2020 r. Komisja przyjęła [sprawozdanie](#) z pierwszego cyklu wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Celem nowej unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 (przyjętej w maju 2020 r.) jest dalsze wzmocnienie ochrony ekosystemów morskich, w tym przez rozszerzenie obszarów chronionych i ustanowienie obszarów objętych ścisłą ochroną na potrzeby odbudowy siedlisk i zasobów rybnych.

Po wypadku tankowca Erika w 1999 r. UE postanowiła wzmocnić swoją rolę w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego i zanieczyszczenia morza. W tym celu [ustanowiła Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego](#), odpowiedzialną m.in. za zapobieganie zanieczyszczeniom powodowanym przez statki i reagowanie na nie, jak również reagowanie na zanieczyszczenia morza spowodowane przez instalacje do wydobywania ropy naftowej i gazu. [Dyrektywa z 2005 r.](#) w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa i jej [aktualizacja](#) z 2009 r. mają na celu zapewnienie, by osoby odpowiedzialne za zrzuty substancji zanieczyszczających do morza podlegały skutecznym i odstrasającym sankcjom karnym lub administracyjnym. Zrzuty substancji zanieczyszczających ze statków są uznawane za przestępstwo, jeśli dokonano ich umyślnie, przez niedbalstwo lub na skutek poważnego zaniedbania i jeśli powodują one znaczne pogorszenie jakości wody.

C. Porozumienia międzynarodowe w sprawie wód regionalnych

Ochrona wód morskich w Europie opiera się na czterech strukturach współpracy międzynarodowej – znanych jako regionalne konwencje morskie – między państwami członkowskimi a państwami sąsiednimi z wspólnymi wodami: konwencji OSPAR z 1992 r. (opartej na wcześniejszych konwencjach z Oslo i z Paryża) dla północno-wschodniego Atlantyku, konwencji helsińskiej (HELCOM) z 1992 r. dotyczącej Morza Bałtyckiego, konwencji barcelońskiej (UNEP-MAP) z 1995 r. dla Morza Śródziemnego oraz konwencji bukareszteńskiej z 1992 r. dotyczącej Morza Czarnego. Unijne rzeki podlegają ochronie na mocy konwencji międzynarodowych, takich jak [Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych](#) z 1992 r. (konwencja wodna), [konwencja o ochronie Dunaju](#) z 1996 r., [Konwencja o ochronie Odry przed zanieczyszczeniem](#) z 1999 r. oraz [Konwencja o ochronie Renu](#) z 1999



r. W wyniku współpracy międzyregionalnej w dziedzinie ochrony środowiska wód morskich i dorzeczy opracowano kilka strategii makroregionalnych w UE: [strategii dla regionu Morza Bałtyckiego](#) z 2009 r. (pierwszej kompleksowej strategii UE na rzecz makroregionu), [strategii na rzecz regionu Dunaju](#) z 2011 r. oraz [strategii na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego](#) z 2014 r.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W pierwszej w historii europejskiej inicjatywie obywatelskiej „Right2Water” z 2013 r. wezwano instytucje UE i państwa członkowskie do zapewnienia wszystkim obywatelom prawa do wody i urządzeń sanitarnych oraz zagwarantowania, że dostawy wody i zarządzanie zasobami wodnymi nie będą podlegać zasadom rynku wewnętrznego, a usługi wodne zostaną wyłączone z liberalizacji. [W 2015 r. w odpowiedzi na europejską inicjatywę obywatelską](#) Parlament – zdecydowaną większością głosów – wezwał Komisję do przygotowania wniosków ustawodawczych wdrażających uznane przez ONZ prawo człowieka do wody pitnej i urządzeń sanitarnych oraz – w razie potrzeby – do dokonania przeglądu ramowej dyrektywy wodnej, mając na celu uznanie powszechnego dostępu i prawa człowieka do wody.

Parlament podkreślił potrzebę przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz poparł plany zachęcania do ponownego wykorzystywania wody do nawadniania w rolnictwie. Poparł również plany poprawy jakości wody wodociągowej, tak aby ograniczyć korzystanie z plastikowych butelek.

Parlament przywiązuje wielką wagę do rozwiązania problemu zanieczyszczenia wody i nalega na podniesienie norm jakości wody w UE. [Zmieniona dyrektywa w sprawie wody pitnej](#), przyjęta przez Parlament [15 grudnia 2020 r.](#), weszła w życie 12 stycznia 2021 r., czyli państwa członkowskie mają dwa lata na jej transpozycję do prawa krajowego.

W [rezolucji w sprawie międzynarodowego zarządzania oceanami](#) z 2018 r. Parlament „podkreśla, że stworzenie zrównoważonej gospodarki morskiej i ograniczenie presji na środowisko morskie wymaga działań w zakresie zmiany klimatu, zanieczyszczeń ze źródeł lądowych docierających do mórz i oceanów, zanieczyszczenia mórz i eutrofizacji, ochrony, zachowania i odbudowy ekosystemów morskich i różnorodności biologicznej oraz zrównoważonego wykorzystywania zasobów morskich”. W tym kontekście „wzywa Komisję do wsparcia międzynarodowych wysiłków na rzecz ochrony morskiej różnorodności biologicznej, w szczególności w ramach prowadzonych negocjacji w sprawie nowego, prawnie wiążącego instrumentu ochrony i zrównoważonej eksploatacji bioróżnorodności morskiej na obszarach znajdujących się poza jurysdykcją krajową” oraz „wzywa Komisję do wzmocnienia prawodawstwa mającego na celu zagwarantowanie ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej mórz na obszarach znajdujących się w granicach jurysdykcji państw członkowskich”.

W [rezolucji](#) z 25 marca 2021 r. w sprawie odpadów morskich Parlament zwrócił uwagę na wpływ odpadów morskich na ekosystem morski, sektor rybołówstwa i na konsumentów oraz wezwał do wprowadzenia większych ograniczeń w odniesieniu do produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych oraz stosowania specjalnie zaprojektowanych, zrównoważonych materiałów w narzędziach połowowych.

Celem nowej [unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030](#) (przyjętej przez Komisję w maju 2020 r.) jest dalsze wzmocnienie ochrony ekosystemów morskich. Temat ten figurował także wśród najważniejszych kwestii omawianych na [15. posiedzeniu](#)



[Konferencji Stron Konwencji o różnorodności biologicznej \(COP15\)](#), które zakończyło się w grudniu 2022 r. w Montrealu (Kanada).

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności \(ENVI\)](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.5.5. ZANIECZYSZCZENIE POWIETRZA I ZANIECZYSZCZENIE HAŁASEM

Zanieczyszczenie powietrza jest największym zagrożeniem środowiskowym dla zdrowia w Europie. [Unijna strategia z 2013 r. dotycząca jakości powietrza](#) miała zapewnić do 2020 r. pełną zgodność z obowiązującym prawodawstwem dotyczącym jakości powietrza oraz wyznaczała długoterminowe cele na 2030 r. UE dąży również do dalszej poprawy jakości powietrza w drodze zmiany [dyrektyw w sprawie jakości powietrza](#). Dzięki [dyrektywie z 2002 r. w sprawie poziomu hałasu w środowisku](#) można łatwiej określać poziomy hałasu w UE i podejmować środki, aby obniżyć go do dopuszczalnych poziomów. [Odrębne przepisy](#) regulują zanieczyszczenie hałasem z określonych źródeł.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 191–193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

KONTEKST OGÓLNY

Zanieczyszczenie powietrza może powodować choroby układu krążenia i układu oddechowego oraz choroby nowotworowe; jest też główną związaną ze środowiskiem przyczyną przedwczesnych zgonów w UE. Niektóre substancje zanieczyszczające, takie jak arsen, kadm, nikiel i wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, są czynnikami genotoksycznymi wywołującymi u ludzi raka, i nie można określić progu, poniżej którego nie stanowią one zagrożenia. Zanieczyszczenie powietrza oddziałuje również negatywnie na jakość wód i gleby oraz powoduje degradację ekosystemów, na przykład na skutek eutrofizacji (nadmiernego zanieczyszczenia azotem) i kwaśnych deszczy. Ma zatem wpływ na rolnictwo i lasy, a także na materiały i budynki. Zanieczyszczenie powietrza ma wiele źródeł, ale przede wszystkim pochodzi z przemysłu, transportu, produkcji energii i rolnictwa. Chociaż w ostatnich dekadach zanieczyszczenie powietrza w Europie generalnie zmalało, [długoterminowy cel UE z 2013 r.](#), tj. osiągnięcie takiego poziomu jakości powietrza, który nie będzie miał znaczącego negatywnego wpływu na zdrowie ludzi i środowisko, wciąż nie został zrealizowany. Często normy jakości powietrza nie są zachowane, zwłaszcza na obszarach miejskich („newralgiczne punkty zanieczyszczenia powietrza”), tzn. tam, gdzie mieszka większość Europejczyków. Zanieczyszczeniami, które stanowią obecnie największy problem, są drobne cząstki stałe, tlenki azotu i ozon w warstwie przyziemnej. Według [badania](#) Eurobarometr z 2022 r. Europejczycy są poważnie zaniepokojeni jakością powietrza i apelują o podjęcie bardziej zdecydowanych działań. Z briefingu Europejskiej Agencji Środowiska pt. „[Jakość powietrza w Europie 2023](#)” wynika, że nadmierne zanieczyszczenie powietrza, przekraczające normy unijne, jest w UE powszechne i często wykracza poza wytyczne Światowej Organizacji Zdrowia.

Poziom hałasu w środowisku jest coraz wyższy na obszarach miejskich, głównie z powodu rosnącego natężenia ruchu na drogach oraz intensyfikacji działalności przemysłowej i rekreacyjnej. Szacuje się, że około 20% ludności UE jest narażone na poziom hałasu uznawany za niedopuszczalny. Może mieć to wpływ na jakość życia, a także wywoływać duży stres i zaburzenia snu oraz powodować niekorzystne skutki



dla zdrowia, takie jak choroby układu krążenia. Hałas nie pozostaje również bez wpływu na dziką faunę.

OSIĄGNIĘCIA W ZWALCZANIU ZANIECZYSZCZENIA POWIETRZA

Jakość powietrza w Europie bardzo się poprawiła, odkąd w latach 70. XX wieku w UE zaczęto zajmować się tą sprawą. Od tego czasu udało się znacząco obniżyć stężenia takich substancji jak dwutlenek siarki (SO₂), tlenek węgla (CO), benzen (C₆H₆) i ołów (Pb). UE ma do dyspozycji trzy różne mechanizmy prawne, aby poradzić sobie z zanieczyszczeniem powietrza: określanie ogólnych norm jakości powietrza dotyczących stężenia zanieczyszczeń w powietrzu atmosferycznym, ustalanie krajowych wartości granicznych łącznej emisji zanieczyszczeń oraz opracowywanie prawodawstwa dotyczącego określonych źródeł zanieczyszczeń, na przykład w celu kontroli emisji przemysłowych lub określania norm emisji pochodzących z pojazdów, efektywności energetycznej lub jakości paliw. Prawodawstwo to uzupełniają strategie i środki umożliwiające propagowanie ochrony środowiska i uwzględnianie jej w innych sektorach.

A. Jakość powietrza

W czerwcu 2008 r. weszła w życie [dyrektywa](#) w sprawie jakości powietrza, w której, przyjmując za podstawę cele wyznaczone w [strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza](#) z 2005 r. (zmniejszenie do 2020 r. w stosunku do wartości z 2000 r. poziomu drobnych cząstek stałych o 75%, ozonu w warstwie przyziemnej o 60% oraz zagrożenia środowiska naturalnego zakwaszeniem i eutrofizacją o 55%), scalono większość obowiązującego prawodawstwa w tej dziedzinie. Nadal obowiązuje jedynie [czwarta dyrektywa pochodna](#) wcześniejszej dyrektywy ramowej w sprawie jakości powietrza, określająca wartości docelowe (mniej rygorystyczne niż wartości graniczne) dla emisji arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych.

W [dyrektywie 2008/50/WE](#) w sprawie jakości powietrza określono środki pozwalające zdefiniować i ustanowić cele dotyczące jakości powietrza (tj. wartości graniczne, których nie można przekroczyć nigdzie w UE) w odniesieniu do głównych zanieczyszczeń powietrza (dwutlenku siarki, tlenków azotu, (drobnych) cząstek stałych, ołowiu, benzenu, tlenku węgla i ozonu). Państwa członkowskie są zobowiązane wyznaczyć strefy i aglomeracje miejskie, w których ocenia się jakość powietrza i zarządza nią oraz monitoruje długoterminowe tendencje. Informacje te udostępnia się opinii publicznej. Tam, gdzie jakość powietrza jest dobra, musi zostać utrzymana; w miejscach, gdzie wartości graniczne zostały przekroczone, należy podjąć odpowiednie działania.

Zgodnie z programem „Czyste powietrze dla Europy” z 2013 r. w [dyrektywie \(UE\) 2016/2284](#) (dyrektywa w sprawie krajowych poziomów emisji) określono bardziej rygorystyczne krajowe pułapy emisji dla pięciu głównych zanieczyszczeń – dwutlenku siarki, tlenków azotu, niemetanowych lotnych związków organicznych, amoniaku i drobnych cząstek stałych. Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do sporządzenia krajowych programów kontroli zanieczyszczenia powietrza. Ponadto transponuje ona zobowiązania do redukcji emisji do roku 2020 podjęte w 2012 r. przez UE i jej państwa członkowskie w ramach zmienionego protokołu z Göteborga, którego celem jest przeciwdziałanie zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej, załączonego do Konwencji Europejskiej Komisji



Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości. W październiku 2022 r. Komisja przedstawiła [wniosek w sprawie zmiany](#) przepisów UE dotyczących jakości powietrza, aby ściślej dostosować unijne normy jakości powietrza do [nowych zaleceń Światowej Organizacji Zdrowia](#) oraz wzmocnić przepisy dotyczące monitorowania i modelowania jakości powietrza oraz planów, które mają pomóc władzom lokalnym osiągnąć cel, tj. czyste powietrze.

B. Transport drogowy

W celu ograniczenia zanieczyszczeń powodowanych przez transport drogowy przyjęto szereg dyrektyw, które określają normy emisji dla różnych kategorii pojazdów, takich jak samochody osobowe, lekkie pojazdy użytkowe, samochody ciężarowe, autobusy i motocykle, oraz regulują jakość paliwa. Obecna norma emisji Euro 6 dla samochodów osobowych i lekkich samochodów dostawczych określa wartości graniczne emisji dla szeregu substancji zanieczyszczających powietrze, w szczególności tlenków azotu i cząstek stałych. Od września 2017 r. stosowany jest bardziej zbliżony do realiów cykl badań: emisje z nowych modeli samochodów określa się w rzeczywistych warunkach jazdy, aby lepiej odzwierciedlić rzeczywiste warunki ruchu drogowego. Ponadto istnieją [przepisy](#) dotyczące zgodności eksploatacyjnej (które wymagają, aby pojazdy będące w ruchu nadal spełniały normy), trwałości urządzeń kontrolujących emisję spalin, pokładowych układów diagnostycznych, pomiaru zużycia paliwa oraz dostępu niezależnych podmiotów do informacji dotyczących naprawy i konserwacji pojazdów. Podobne przepisy obowiązują w odniesieniu do [pojazdów ciężkich](#), takich jak autobusy i samochody ciężarowe. 1 września 2020 r. weszło w życie rozporządzenie z 2018 r. w sprawie [homologacji typu i nadzoru rynku pojazdów silnikowych](#), które ma podnieść jakość i zwiększyć niezależność służb technicznych oraz zweryfikować, czy pojazdy znajdujące się już w użytku spełniają wymogi.

W listopadzie 2022 r. Komisja przedstawiła [wniosek dotyczący nowych norm emisji Euro 7](#) będący częścią strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności z 2020 r. oraz planu działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń z 2021 r.

C. Inne emisje pochodzące z transportu

W celu zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza przez statki – które, jak się przypuszcza, przyczynia się co roku do przedwczesnej śmierci 50 tys. osób – w UE wprowadzono ograniczenie [zawartości siarki](#) w paliwach bunkrowych używanych na statkach pływających po europejskich morzach. W 2020 r. ogólny dopuszczalny poziom siarki obniżył się z 3,5% do 0,5% zgodnie z wartościami granicznymi uzgodnionymi przez Międzynarodową Organizację Morską. Od 2015 r. na niektórych obszarach, określonych jako obszary kontroli emisji tlenu siarki, na przykład na Morzu Bałtyckim, w kanale La Manche i na Morzu Północnym, obowiązuje jeszcze bardziej rygorystyczny poziom wynoszący 0,1%. Dalsze normy emisji ustanowiono w 2016 r. dla [maszyn samojezdnych nieporuszających się po drogach](#), takich jak koparki, buldożery i piły łańcuchowe, a także dla ciągników rolniczych i leśnych oraz rekreacyjnych jednostek pływających takich jak łódzie sportowe.

W grudniu 2022 r. Rada zatwierdziła mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego, globalny system redukcji emisji CO₂ z lotnictwa międzynarodowego, obejmujący również państwa członkowskie UE. Rozporządzenie ReFuelEU Aviation, zaproponowane w lipcu 2021 r. w ramach pakietu „Gotowi na 55”, ma ograniczyć wpływ lotnictwa na środowisko. Analogiczne [rozporządzenie](#)



[FuelEU Maritime](#), sprzyjając wprowadzaniu paliw odnawialnych i niskoemisyjnych, ma zmniejszyć o 80% do 2050 r. intensywność emisji gazów cieplarnianych pochodzących ze zużycia energii na statku.

D. Emisje pochodzące z przemysłu

[Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych](#) (IED) z 2010 r. dotyczy silnie zanieczyszczającej działalności przemysłowej, która powoduje znaczną część zanieczyszczeń w Europie. W dyrektywie tej skonsolidowano i scalono wszystkie istotne dyrektywy (w sprawie spalania odpadów, lotnych związków organicznych, dużych obiektów energetycznego spalania, zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli itp.) w jeden spójny instrument ustawodawczy, aby ułatwić wdrażanie prawodawstwa i ograniczyć do minimum zanieczyszczenia z różnych źródeł przemysłowych. Dyrektywa ustanawia wymogi, które muszą spełniać wszystkie instalacje przemysłowe, zawiera wykaz środków służących zapobieganiu zanieczyszczeniu wód, powietrza i gleby oraz stanowi podstawę opracowywania pozwoleń lub licencji na eksploatację instalacji przemysłowych. Przy zastosowaniu zintegrowanego podejścia bierze się w niej pod uwagę łączną efektywność środowiskową obiektu, w tym wykorzystanie surowców lub efektywność energetyczną. Kluczową rolę odgrywa koncepcja najlepszych dostępnych technik, podobnie jak elastyczność, kontrole środowiskowe i udział społeczeństwa. Dyrektywę w sprawie emisji przemysłowych uzupełniono w 2015 r. [dyrektywą](#) w sprawie emisji ze średnich obiektów energetycznego spalania.

W kwietniu 2022 r. Komisja przedstawiła [wnioski](#) dotyczące zmiany IED, przewidujące bardziej rygorystyczne kontrole pozwoleń na emisje do powietrza i wody, aby zapewnić między innymi pełne i spójne wdrożenie IED we wszystkich państwach członkowskich.

OSIĄGNIĘCIA W ZWALCZANIU ZANIECZYSZCZENIA HAŁASEM

[Podejście](#) UE do zanieczyszczenia hałasem jest dwojakie: obejmuje ogólne ramy określania poziomów zanieczyszczenia hałasem, wymagające działań zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i na szczeblu UE, oraz zestaw przepisów dotyczących głównych źródeł hałasu, takich jak hałas powodowany ruchem drogowym, lotniczym i kolejowym oraz hałas powodowany przez urządzenia używane na zewnątrz pomieszczeń.

[Dyrektywa ramowa w sprawie poziomu hałasu w środowisku](#) z 2002 r. ma na celu ograniczenie narażenia na hałas w środowisku dzięki ujednoliceniu wskaźników hałasu i metod oceny, zbieraniu informacji na temat narażenia na hałas w formie map hałasu oraz udostępnianiu tych informacji społeczeństwu. Na tej podstawie wprowadzono wymóg, by państwa członkowskie sporządziły plany działań służące rozwiązaniu problemu hałasu. Przeglądu map hałasu i planów działań należy dokonywać co najmniej raz na pięć lat. W najnowszym [sprawozdaniu z wykonania](#), opublikowanym w marcu 2023 r., potwierdzono ogólnie zadowalające postępy większości państw członkowskich we wdrażaniu dyrektywy pomimo pewnych początkowych opóźnień.

Rozporządzenie z 2014 r. w sprawie [poziomu dźwięku pojazdów silnikowych](#) wprowadza nową metodę pomiaru emisji hałasu, przewiduje obniżenie obowiązujących granicznych wartości hałasu i zawiera dodatkowe zapisy dotyczące emisji hałasu w procedurze homologacji typu. Inne przepisy dotyczą wartości granicznych hałasu dla [motorowerów](#), [motocykli](#) i [toczenia opony](#).



Od czerwca 2016 r. w portach lotniczych wykonujących rocznie ponad 50 tys. operacji cywilnych statków powietrznych stosuje się unijne przepisy dotyczące [hałasu powodowanego przez samoloty](#), zgodne z wyważonym podejściem opracowanym przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. Podejście to obejmuje cztery podstawowe elementy mające określać najekonomiczniejszy sposób ograniczenia hałasu powodowanego przez samoloty w poszczególnych portach lotniczych: ograniczenie poziomu hałasu u źródła dzięki wprowadzeniu nowoczesnych statków powietrznych, zrównoważone zarządzanie terenami wokół lotnisk, dostosowanie procedur operacyjnych w celu ograniczenia skutków hałasu na miejscu oraz wprowadzenie w razie potrzeby ograniczeń dotyczących lotów, na przykład zakazu lotów nocnych.

W kontekście [dyrektywy w sprawie interoperacyjności kolei](#) z 2008 r. ([przekształconej w 2016 r.](#)), w [technicznej specyfikacji interoperacyjności](#) z 2014 r. dotyczącej hałasu ([zmienionej w 2019 r.](#)) ustanowiono maksymalne poziomy hałasu, jaki mogą wytwarzać nowe (konwencjonalne) pojazdy kolejowe. [Rozporządzenie z 2015 r. dotyczące opłat związanych z hałasem](#) zachęca do wyposażania wagonów towarowych w kompozytowe klocki hamulcowe powodujące mniej hałasu.

Dużym obiektom przemysłowym i rolniczym objętym dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych można udzielać pozwoleń w oparciu o zastosowanie jako punktów odniesienia najlepszych dostępnych technik. Zostały również uregulowane kwestie dotyczące hałasu emitowanego na budowach (np. hałas emitowany przez koparki, ładowarki, spychacze i dźwigi), a także przez łodzie rekreacyjne lub sprzęt do użytku na wolnym powietrzu.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament odgrywa decydującą rolę w opracowywaniu progresywnej polityki w dziedzinie środowiska, służącej zwalczaniu zanieczyszczeń powietrza i zanieczyszczenia hałasem.

Na przykład posłowie do Parlamentu Europejskiego przegłosowali radykalne obniżenie do 2020 r. zawartości szkodliwej siarki w paliwach żeglugowych z 3,5% do 0,5% i skutecznie sprzeciwili się próbom wydłużenia tego terminu o pięć lat. Zgodnie z zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia Parlament wezwał również do zaostrzenia przepisów dotyczących jakości powietrza, zwłaszcza w odniesieniu do drobnych cząstek. W następstwie wykrycia w USA, że Grupa Volkswagena stosowała oprogramowanie fałszujące wyniki badań w celu obniżenia emisji NO_x, Parlament powołał do zbadania tej sprawy tymczasową komisję śledczą ds. pomiarów emisji w sektorze motoryzacyjnym. W [sprawozdaniu końcowym](#) z 2017 r. komisja zaapelowała o pociągnięcie do odpowiedzialności państw członkowskich i producentów samochodów oraz wezwała ich do modernizacji lub wycofania z rynku samochodów emitujących bardzo dużo zanieczyszczeń.

25 marca 2021 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie wdrażania dyrektyw w sprawie jakości powietrza: dyrektywy 2004/107/WE i dyrektywy 2008/50/WE. [Zauważył](#), że dzięki europejskim normom jakości powietrza tylko częściowo udało się zmniejszyć zanieczyszczenie powietrza i ograniczyć jego negatywne skutki dla zdrowia, jakości życia i środowiska, oraz wyraził zadowolenie, że w Europejskim Zielonym Ładzie zobowiązano się do przeglądu norm jakości powietrza zgodnie z obecnymi poziomami referencyjnymi Światowej Organizacji Zdrowia. Zaapelował do UE, by przyjęła i



egzekwowała ambitne normy jakości dotyczące wszystkich zanieczyszczeń powietrza, i w ten sposób stała się światowym liderem w tej dziedzinie.

W rezolucji uwypuklono też, że coraz więcej dowodów wskazuje na to, że narażenie na zanieczyszczenie powietrza może mieć wpływ na zdrowie osób zarażonych COVID-19, oraz podkreślono, że przy opracowywaniu nowych środków dotyczących zanieczyszczenia powietrza konieczne jest uwzględnienie wniosków wyciągniętych z pandemii. Posłowie do PE podkreślili, że jakość powietrza należy uznać za priorytet i odpowiednio uwzględniać we wszystkich politykach UE, na przykład w dziedzinie klimatu, energii, transportu, przemysłu, rolnictwa i gospodarki odpadami, oraz że należy zapewnić spójność między wszystkimi obszarami polityki. W rezolucji wezwano również Komisję i państwa członkowskie, aby oceniły skuteczność obecnego prawodawstwa dotyczącego emisji, oraz zwrócono się o jak najszybsze ustanowienie zestawu minimalnych wymogów i najlepszych praktyk w zakresie sporządzania i wdrażania planów dotyczących jakości powietrza przez państwa członkowskie.

Jeśli chodzi o hałas w środowisku, to Parlament wielokrotnie podkreślał potrzebę dalszego obniżania wartości granicznych i ulepszenia procedur pomiaru tego hałasu. Apelował o ustalenie dopuszczalnych przez UE poziomów hałasu w sąsiedztwie portów lotniczych oraz o rozszerzenie środków ograniczających hałas, tak aby objąć nimi wojskowe poddźwiękowe samoloty odrzutowe. Ponadto PE zatwierdził stopniowe wprowadzanie niższych wartości granicznych hałasu w odniesieniu do samochodów osobowych oraz z powodzeniem przeprowadził kampanię na rzecz wprowadzenia etykiet informujących konsumentów o poziomie hałasu, na wzór etykiet wykorzystywanych w istniejących systemach oznaczania efektywności paliwowej, głośności opon i emisji CO₂.

We wrześniu 2023 r. Parlament przyjął stanowisko w sprawie zmienionych [przepisów](#) mających na celu poprawę jakości powietrza w całej UE. Z myślą o ochronie zdrowia ludzkiego, naturalnych ekosystemów i różnorodności biologicznej przed zanieczyszczeniem powietrza zaproponowano bardziej rygorystyczne cele w porównaniu z pierwotnymi zaleceniami Komisji dotyczącymi różnych substancji zanieczyszczających, takich jak cząstki stałe, dwutlenek azotu, dwutlenek siarki i ozon.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności \(ENVI\)](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.5.6. EFEKTYWNE GOSPODAROWANIE ZASOBAMI A GOSPODARKA O OBIEGU ZAMKNIĘTYM

Dawne i obecne modele wykorzystywania zasobów doprowadziły do wysokiego poziomu zanieczyszczenia, degradacji środowiska naturalnego i uszczerpkienia zasobów naturalnych. Unijna polityka dotycząca odpadów tradycyjnie skupia się na gospodarowaniu odpadami zrównoważonym pod względem środowiskowym. Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy i pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym mają przekształcić gospodarkę UE do 2050 r. w gospodarkę zrównoważoną. W ramach Europejskiego Zielonego Ładu plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym stanowi perspektywiczny program na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej UE.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 191–193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE I OSIĄGNIĘCIA

Podstawą wszystkich produktów są zasoby naturalne. Gospodarka UE jest od nich w dużej mierze uzależniona. Jeżeli utrzymamy obecne modele konsumpcji i produkcji, nie uda się powstrzymać degradacji środowiska naturalnego ani wyczerpywania zasobów naturalnych. Będzie też powstawać coraz więcej odpadów. Eksploatacja zasobów odbywa się dziś na tak dużą skalę, że zagrożone są szanse przyszłych pokoleń – oraz krajów rozwijających się – na uzyskanie dostępu do niezbędnej im części rzadkich zasobów. Racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych było jednym z najwcześniejszych zagadnień dotyczących środowiska, stanowiących fundament pierwszych traktatów europejskich. Jedną z kluczowych inicjatyw 7. programu działań w zakresie środowiska (EAP) był [plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy](#). Jednym z jego głównych celów było uwolnienie potencjału gospodarczego UE w taki sposób, aby zwiększyć wydajność i jednocześnie zmniejszyć wykorzystanie zasobów, a ponadto dążyć do gospodarki o obiegu zamkniętym. Ponadto niedawny pakiet dotyczący [gospodarki o obiegu zamkniętym](#) obejmuje środki, które pomogą przyspieszyć przejście UE na taką gospodarkę dzięki zwiększeniu recyklingu i ponownego użycia, a ponadto pobudzą światową konkurencyjność, będą wspierać zrównoważony rozwój gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy.

A. Efektywne gospodarowanie zasobami

Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy był częścią inicjatywy przewodniej na rzecz efektywnego gospodarowania zasobami w strategii „Europa 2020”. Wspierał on dążenie do zrównoważonego rozwoju za pośrednictwem zasobooszczędnej i niskoemisyjnej gospodarki. Uwzględniono w nim postępy osiągnięte podczas realizacji [strategii tematycznej w sprawie zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych z 2005 r.](#) oraz [strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju](#), a ponadto określono ramy dla projektowania i wdrożenia przyszłych działań. Ponadto wskazano zmiany strukturalne i technologiczne, które należy przeprowadzić do 2050 r., w tym główne etapy, które należy zrealizować do 2020 r. W planie znalazły się propozycje



sposobów zwiększenia produktywności zasobów i oddzielenia wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów oraz oddziaływania na środowisko.

B. Gospodarowanie odpadami i zapobieganie ich powstawaniu

[Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów](#) była kontynuacją [strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu](#). Dyrektywa miała na celu zmianę i uproszczenie polityki UE dotyczącej odpadów dzięki wprowadzeniu nowych ram i ustaleniu nowych celów, z naciskiem na zapobieganie. W lipcu 2023 r. Komisja przedstawiła [propozycję](#) zmiany dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, aby przenieść odpowiedzialność za cały cykl życia wyrobów włókienniczych na producentów. Inicjatywa ta ma zachęcać do zrównoważonego gospodarowania odpadami włókienniczymi.

W [rozporządzeniu w sprawie przemieszczania odpadów \(\(WE\) nr 1013/2006\)](#) określono zasady przemieszczania odpadów zarówno wewnątrz UE, jak i między UE a krajami spoza UE, a jego szczególnym celem jest poprawa ochrony środowiska. Jego zakres obejmował przemieszczanie praktycznie wszystkich rodzajów odpadów (z wyjątkiem materiałów radioaktywnych) drogą lądową, kolejową, morską i powietrzną. Nielegalne przemieszczanie odpadów pozostaje jednak nadal poważnym problemem. W nowym rozporządzeniu [\(\(UE\) nr 660/2014\)](#) wzmocniono przepisy dotyczące kontroli w dotychczasowym prawodawstwie i ustanowiono surowsze wymogi kontroli i planowania na szczeblu krajowym.

C. Przepisy dotyczące wytwarzania i strumieni odpadów

[Dyrektywa 2000/53/WE](#) miała na celu ograniczenie powstawania odpadów wytwarzanych przez pojazdy wycofane z eksploatacji i ich części, na przykład przez zwiększenie do 2015 r. wskaźnika ponownego użycia i odzysku do poziomu 95 % oraz wskaźnika ponownego użycia i recyklingu do co najmniej 85 %. W dyrektywie wprowadzono również zachęty dla producentów i importerów do ograniczenia wykorzystania substancji niebezpiecznych oraz szerszego stosowania materiałów uzyskanych z recyklingu. W 2017 r. większość państw członkowskich osiągnęła wyznaczony do 2015 r. docelowy poziom ponownego użycia i recyklingu na poziomie 85 % na podstawie średniej masy pojazdu w danym roku. W 2021 r. przeprowadzono konsultacje publiczne w sprawie przeglądu ww. dyrektywy. [Dyrektywę 2000/53/WE](#) zmieniono dyrektywą [\(UE\) 2018/849](#), która uprawnia Komisję do egzekwowania zgodności pojazdów wycofanych z eksploatacji z przepisami, wprowadzania zwolnień dla materiałów, określania norm kodowania i ustanawiania wymogów dotyczących przetwarzania. Rozporządzenie w sprawie recyklingu statków [\(\(UE\) nr 1257/2013\)](#) weszło w życie 30 grudnia 2013 r. Jego głównym celem było zapobieganie wypadkom, urazom i innym niepożądanym skutkom dla zdrowia ludzkiego i środowiska, wynikającym z recyklingu i przetwarzania unijnych statków, jak również ograniczenie i wyeliminowanie wypadków, urazów i innych niepożądanych skutków, w szczególności w celu zapewnienia, że gospodarowanie niebezpiecznymi odpadami z takiego recyklingu będzie prowadzone w sposób bezpieczny dla środowiska. W rozporządzeniu określono szereg wymogów dotyczących unijnych statków i ich właścicieli oraz zakładów recyklingu statków pragnących dokonywać recyklingu unijnych statków, a także odpowiednich właściwych organów lub administracji.

Dyrektywa 2002/96/WE, zmieniona [dyrektywą 2012/19/UE](#), miała na celu ochronę gleby, wody i powietrza dzięki skuteczniejszemu i prowadzonemu na mniejszą skalę



usuwaniu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE). Równolegle z dyrektywą w sprawie WEEE przyjęto dyrektywę 2002/95/WE, uchyloną [dyrektywą 2011/65/UE](#), w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, której celem była ochrona środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego przez ograniczenie stosowania w tego rodzaju sprzęcie ołowiu, rtęci, kadmu, chromu i niektórych bromowanych związków opóźniających zapłon. Wdrażanie w państwach członkowskich dyrektyw w sprawie WEEE oraz w sprawie ograniczenia stosowania niektórych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym okazało się trudne, ponieważ zbiórka i właściwe przetwarzanie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego dotyczyło tylko jednej trzeciej WEEE. Te dwie dyrektywy, wraz z [dyrektywą 2012/18/UE](#), zobowiązywały państwa członkowskie do zwiększenia poziomów zbiórki odpadów elektrycznych i elektronicznych oraz zapewnienia konsumentom możliwości zwracania sprzętu do dowolnego sklepu sprzedającego drobne artykuły elektryczne, bez konieczności zakupu nowych urządzeń.

Celem [dyrektywy 2006/66/WE](#) w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów była poprawa gospodarowania odpadami oraz efektywności środowiskowej baterii i akumulatorów w drodze ustanowienia zasad ich zbiórki, recyklingu, przetwarzania i unieszkodliwiania. W dyrektywie określono również wartości graniczne niektórych substancji niebezpiecznych (zwłaszcza rtęci i kadmu) występujących w bateriach i akumulatorach. W [dyrektywie zmieniającej 2013/56/UE](#) zniesiono wyłączenie dla ogniw guzikowych o zawartości rtęci nie większej niż 2 % masy.

Zgodnie z dyrektywą Rady 96/29/Euratom w sprawie odpadów i substancji promieniotwórczych, uchyloną [dyrektywą Rady 2013/59/Euratom](#), każde państwo członkowskie musiało wprowadzić obowiązek przekazywania danych dotyczących działalności, która wiąże się z zagrożeniem wynikającym z promieniowania jonizującego. Przemieszczanie odpadów promieniotwórczych podlega [rozporządzeniu Rady \(Euratom\) nr 1493/93](#) oraz [dyrektywie Rady 2006/117/Euratom](#).

Zakres stosowania [dyrektywy 94/62/WE](#) obejmował wszystkie rodzaje opakowań wprowadzonych do obrotu w UE oraz wszystkie odpady opakowaniowe używane lub powstające w przemyśle, handlu, biurach, sklepach, placówkach usługowych, gospodarstwach domowych lub w jakimkolwiek innym miejscu. W [dyrektywie zmieniającej 2004/12/WE](#) ustanowiono kryteria dotyczące opakowań oraz doprecyzowano ich definicję. Ponadto, w [dyrektywie \(UE\) 2015/720](#) zmieniono dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy, które często nie są uwzględniane w strumieniach gospodarowania odpadami i gromadzą się w naszym środowisku, przede wszystkim w postaci odpadów morskich. Celem tej dyrektywy jest radykalne ograniczenie zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy przez skoncentrowanie się na wszystkich torbach cieńszych niż 50 mikronów.

W dyrektywie w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego (dyrektywa [2006/21/WE](#) w sprawie odpadów górniczych) poruszono problem istotnych zagrożeń dla środowiska i zdrowia, które wynikają z ilości i ryzyka zanieczyszczeń związanych z obecnymi i historycznymi odpadami górniczymi.



D. Przetwarzanie i unieszkodliwianie odpadów

Stopniowe wdrażanie dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych ([91/271/EWG](#)) we wszystkich państwach członkowskich doprowadziło do zwiększania ilości osadów ściekowych wymagających odprowadzenia.

Celem dyrektywy w sprawie składowania odpadów ([1999/31/WE](#)) było zapobieganie niekorzystnym dla środowiska skutkom składowania odpadów lub ich ograniczanie, w szczególności w odniesieniu do wód powierzchniowych, gruntowych, gleby i powietrza, a także zdrowia ludzkiego. Stopień jej wdrożenia był niezadowolający ze względu na brak transpozycji wszystkich przepisów we wszystkich państwach członkowskich i wciąż istniejącą znaczną liczbę nielegalnych składowisk. Zmiana [dyrektywy \(UE\) 2018/850](#) ogranicza składowanie odpadów nadających się do recyklingu, ustanawia nowe cele i egzekwuje kontrole.

Dyrektywa 2000/76/WE w sprawie spalania odpadów miała na celu zapobieżenie w miarę możliwości zanieczyszczeniu powietrza, wody i gleby spowodowanego spalaniem i łącznym spalaniem odpadów lub ograniczenie takiego zanieczyszczenia. W listopadzie 2010 r. została ona uchylona i zastąpiona [dyrektywą 2010/75/UE](#) w sprawie emisji przemysłowych oraz przez powiązane dyrektywy.

E. Pakiet z 2018 r. dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym

W grudniu 2015 r. Komisja zaprezentowała plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym i cztery wnioski ustawodawcze zmieniające następujące akty prawne: a) dyrektywę ramową w sprawie odpadów; b) dyrektywę w sprawie składowania odpadów; c) dyrektywę w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz d) dyrektywy w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów, a także w sprawie WEEE. Niektóre z tych wniosków wynikały z prawnego obowiązku dokonania przeglądu celów w obszarze gospodarowania odpadami. Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów wymagała od Komisji podjęcia następujących działań do końca 2014 r.: dokonania przeglądu celów na rok 2020 w zakresie ponownego użycia i recyklingu odpadów z gospodarstw domowych oraz w zakresie odpadów z budowy i rozbiórki, ustanowienia celów zapobiegania powstawaniu odpadów na rok 2020 oraz przeprowadzenia oceny szeregu środków, w tym systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Dyrektywa w sprawie składowania odpadów wymagała od Komisji dokonania przeglądu ustanowionych w niej celów do lipca 2014 r., a dyrektywa w sprawie opakowań do końca 2012 r.

W czterech przyjętych w maju dyrektywach ([\(UE\) 2018/849](#), [\(UE\) 2018/850](#), [\(UE\) 2018/851](#) i [\(UE\) 2018/852](#)) uwzględniono między innymi następujące kluczowe elementy:

- wspólny cel dla UE, jakim jest recykling 65 % odpadów komunalnych do 2035 r. (55 % do 2025 r. i 60 % do 2030 r.);
- wspólny cel dla UE, jakim jest recykling 70 % odpadów opakowaniowych do 2030 r.;
- wiążący cel w zakresie składowania, jakim jest ograniczenie składowania do maksymalnie 10 % odpadów komunalnych do 2035 r.;



- zakaz składowania selektywnie gromadzonych odpadów, wymóg selektywnego zbierania bioodpadów do 2023 r., a w przypadku tekstyliów i odpadów niebezpiecznych pochodzących z gospodarstw domowych – do 2025 r.

F. Tworzywa sztuczne w gospodarce o obiegu zamkniętym

16 stycznia 2018 r. Komisja opublikowała komunikat, w którym przedstawiła [strategię na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym](#). W strategii określono najważniejsze wyzwania, w tym niski poziom ponownego użycia i recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych, emisje gazów cieplarnianych związane z produkcją tych tworzyw oraz spalaniem i obecność odpadów z tworzyw sztucznych w oceanach. Komisja proponuje, aby do 2030 r. wszystkie opakowania z tworzyw sztucznych były projektowane w sposób umożliwiający ich recykling lub ponowne użycie. Z myślą o realizacji tego celu w strategii przedstawiono szeroko zakrojone środki koncentrujące się na czterech obszarach: 1) poprawie opłacalności i jakości recyklingu tworzyw sztucznych; 2) ograniczeniu ilości odpadów z tworzyw sztucznych i zaśmiecania; 3) wspieranie innowacji i inwestycji w łańcuchu wartości w sektorze tworzyw sztucznych i 4) wykorzystanie potencjału działań w skali globalnej.

W ramach strategii w dziedzinie tworzyw sztucznych, która ma umożliwić opanowanie problemu nadmiernych i szkodliwych plastikowych odpadów za pomocą działań ustawodawczych, oraz w następstwie wniosku Komisji z 28 maja 2018 r. Rada i Parlament osiągnęły porozumienie w sprawie ograniczenia zanieczyszczenia tworzywami sztucznymi przez wprowadzenie surowych nowych ograniczeń w odniesieniu do niektórych plastikowych produktów jednorazowego z tworzyw sztucznych ([dyrektywa \(UE\) 2019/904](#)). Produkty zakazane w UE obejmują plastikowe sztuczki (widelce, noże, łyżki i pałeczki), talerze i słomki, pojemniki na żywność i napoje z polistyrenu ekspandowanego, a także plastikowe patyczki kosmetyczne. Od 2025 r. wiążącym celem państw członkowskich będzie dopilnowanie, by wszystkie butelki na napoje z PET zawierały co najmniej 25 % tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu. Do 2030 r. wszystkie butelki plastikowe będą musiały zawierać przynajmniej 30 % tworzyw sztucznych pochodzącego z recyklingu.

G. Nowy plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym w ramach Europejskiego Zielonego Ładu

[Nowy plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym](#) na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy opublikowano 11 marca 2020 r. Jest on jednym z filarów Europejskiego Zielonego Ładu – nowego programu UE na rzecz zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Ogłoszono w nim inicjatywy dotyczące całego cyklu życia produktów, ukierunkowane na przykład na ich projektowanie, promowanie procesów gospodarki o obiegu zamkniętym, wspieranie zrównoważonej konsumpcji, a także mające na celu zapewnienie jak najdłuższego utrzymania wykorzystanych zasobów w gospodarce UE.

12 lipca 2023 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły nowe [rozporządzenie w sprawie baterii](#). Zminimalizuje to wpływ sektora baterii na środowisko, który rozwija się gwałtownie w kontekście nowych warunków społeczno-gospodarczych, rozwoju technologicznego, rynków i wykorzystania baterii. 17 listopada 2021 r. Komisja przyjęła [wniosek w sprawie przemieszczania odpadów](#), w którym zaproponowała bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące wywozu odpadów, skuteczniejszy system przepływu odpadów jako zasobu oraz konkretne działania przeciwko nielegalnemu handlowi odpadami. Przemieszczanie odpadów do państw OECD będzie monitorowane i



będzie je można zawiesić, jeżeli odpady te będą powodowały poważne problemy środowiskowe w kraju przeznaczenia. Wywóz odpadów do państw nienależących do OECD będzie ograniczony i dozwolony, tylko jeżeli państwa te będą w stanie zarządzać nimi w sposób zrównoważony.

30 listopada 2022 r. Komisja [zaproponowała przegląd](#) dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, dzięki któremu opakowania dostępne w UE będą mogły być ponownie wykorzystane lub poddane recyklingowi w sposób zrównoważony finansowo do 2030 r. Ponadto przyjęła [komunikat w sprawie ram polityki dotyczących biopochodnych, biodegradowalnych i kompostowalnych tworzyw sztucznych](#).

Konsumpcja tekstyliów w Europie ma czwarty co do wielkości wpływ na środowisko i zmianę klimatu po żywności, mieszkalnictwie i mobilności. 30 marca 2023 r. Komisja opublikowała [strategię UE na rzecz zrównoważonych wyrobów włókienniczych w obiegu zamkniętym](#). Określono w niej konkretne działania, dzięki którym do 2030 r. wyroby włókiennicze wprowadzane na rynek UE powinny nadawać się do recyklingu, być zrównoważone, wolne od substancji niebezpiecznych i zgodne z przepisami prawa socjalnego oraz respektować środowisko.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament wielokrotnie wzywał do przyjęcia nowego programu na rzecz przyszłego wzrostu gospodarczego w Europie, którego podstawą byłoby efektywne gospodarowanie zasobami, co wymagałoby dokonania radykalnych zmian w naszych modelach produkcji i konsumpcji. Myślenie w kategoriach całkowitego cyklu życia powinno usprawnić wykorzystywanie materiałów wtórnych oraz stworzyć właściwe bodźce ekonomiczne zachęcające do unikania tworzenia odpadów i do ich ponownego wykorzystywania.

W reakcji na strategię Komisji w dziedzinie tworzyw sztucznych ze stycznia 2018 r. Parlament przyjął [we wrześniu 2018 r. rezolucję w sprawie tej strategii](#). Wezwano w niej Komisję m.in., aby rozważyła wprowadzenie wymogów dotyczących minimalnej zawartości surowców pochodzących z recyklingu dla określonych wyrobów z tworzyw sztucznych wprowadzanych na rynek UE. W rezolucji poparto stworzenie prawdziwie jednolitego rynku tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu, zaproponowano środki służące rozwiązaniu problemu odpadów morskich oraz zaapelowano o wprowadzenie do 2020 r. zakazu stosowania mikrodrobin plastiku w kosmetykach i produktach do czyszczenia. Parlament debatował nad pakietem z 2018 r. dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym na forum Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI), w której złożono 2000 poprawek.

W [rezolucji Parlamentu z 15 stycznia 2020 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu](#) wezwano do opracowania ambitnego nowego planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, aby zmniejszyć całkowity wpływ na środowisko i zużycia zasobów w produkcji i konsumpcji w UE, a jednocześnie zdecydowanie zachęcić do innowacji, zrównoważonej działalności gospodarczej i rozwoju rynków neutralnych dla klimatu i nietoksycznych produktów o zamkniętym cyklu życia. Podkreślono w niej wyraźne synergie między działaniami w dziedzinie klimatu a gospodarką o obiegu zamkniętym, w szczególności w energochłonnych gałęziach przemysłu o wysokiej emisji dwutlenku węgla, oraz wezwano do określenia na szczeblu UE celu dotyczącego zasobooszczędności.



17 stycznia 2023 r. Parlament przyjął swoje stanowisko negocjacyjne, przygotowując się do rozmów z rządami UE na temat [nowych przepisów zmieniających unijne procedury i środki kontroli przemieszczania odpadów](#). Zmienione przepisy powinny lepiej chronić środowisko i zdrowie ludzi, a jednocześnie w pełni wykorzystywać możliwości, jakie stwarzają odpady, aby osiągnąć unijny cel zeroemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym. Parlament wezwał do utworzenia unijnego mechanizmu opartego na analizie ryzyka i ukierunkowanego na państwa UE, które przeprowadzają inspekcje w celu zapobiegania nielegalnemu przemieszczaniu odpadów i wykrywania go.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej](#) Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności.

[Georgios Amanatidis / Maria-Mirela Curmei](#)
10/2023



2.5.7. ZRÓWNOWAŻONA KONSUMPCJA I PRODUKCJA

Zrównoważony rozwój należy do najważniejszych celów Unii Europejskiej (UE). W okresie postępującej gwałtownie zmiany klimatu oraz rosnącego zapotrzebowania na energię i zasoby Unia wprowadziła cały szereg strategii i inicjatyw na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji. W ramach Europejskiego Zielonego Ładu, a w szczególności nowego planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, zapowiedziała inicjatywę ustawodawczą dotyczącą polityki zrównoważonych produktów w celu dostosowania produktów do wymogów neutralnej dla klimatu i zasobooszczędnej gospodarki o obiegu zamkniętym.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły od 191 do 193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE I OSIĄGNIĘCIA

A. Plan działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji

W lipcu 2008 r. Komisja zaproponowała [pakiet działań i wniosków dotyczących zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej](#). Miały one na celu zwiększenie efektywności środowiskowej produktów w całym ich cyklu życia, zwiększenie świadomości konsumentów oraz popytu na zrównoważone towary i technologie produkcyjne, promowanie innowacji w przemyśle UE oraz uregulowanie kwestii międzynarodowych takich jak handel i normy. Plan działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji zaowocował inicjatywami w dziedzinie: rozszerzenia zakresu dyrektywy dotyczącej ekoprojektu, przeglądu rozporządzenia w sprawie ekozarządzania i audytu, prawodawstwa w dziedzinie zielonych zamówień publicznych, Planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy i planu działania w zakresie ekoinnowacji. Instrumenty te stanowią integralną część strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju, ponieważ umacniają zaangażowanie w to, by sprostać wyzwaniom zrównoważonego rozwoju i zacieśnić współpracę z partnerami spoza UE, np. w ramach procesu marrakezańskiego będącego inicjatywą ONZ.

B. Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy

Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy uruchomiono w 2011 r. Był on nawiązaniem do realizowanej w ramach strategii „Europa 2020” przewodniej inicjatywy w zakresie oszczędnego gospodarowania zasobami, w której wzywano do ustalenia średnio- i długoterminowych celów w zakresie oszczędnego gospodarowania zasobami oraz sposobów ich osiągnięcia. W planie zaproponowano, jak zwiększyć produktywność zasobów oraz oddzielić wzrost gospodarczy od wykorzystywania zasobów i oddziaływania na środowisko (2.5.6).

C. Oznakowanie ekologiczne oraz etykietowanie energetyczne

Za pomocą oznakowania i etykietowania przekazuje się konsumentom ważne informacje, dzięki którym mogą dokonywać świadomych wyborów. Europejskie oznakowanie ekologiczne jest dobrowolnym systemem ustanowionym w 1992 r., aby zachęcać przedsiębiorstwa do wprowadzania do obrotu produktów i usług spełniających określone kryteria środowiskowe. Produkty i usługi posiadające



oznakowanie ekologiczne oznacza się za pomocą logo w formie kwiatka. Dzięki temu konsumenci – w tym nabywcy publiczni i prywatni – mogą je łatwo zidentyfikować. Oznakowanie to przyznaje się dotychczas produktom do czyszczenia, urządzeniom AGD, odzieży, produktom papierowym, produktom domowymi i ogrodowym, smarom, produkt do pielęgnacji ciała i zwierząt oraz usługom takim jak zakwaterowanie dla turystów. Kryteria oznakowania ekologicznego opierają się nie na jednym czynniku, lecz na analizach wpływu danego produktu czy danej usługi na środowisko w całym cyklu życia. W 2008 r. przeprowadzono przegląd [rozporządzenia \(WE\) nr 66/2010 w sprawie oznakowania ekologicznego](#), aby promować stosowanie dobrowolnego systemu oznakowań ekologicznych przez zmniejszenie kosztów i obciążeń biurokratycznych związanych z jego stosowaniem. 30 czerwca 2017 r. Komisja przedstawiła wnioski z oceny adekwatności rozporządzenia w sprawie oznakowania ekologicznego. Stwierdziła w niej, że rozporządzenie jest istotne, zasadniczo spójne i przynosi unijną wartość dodaną. Uznała też jednak, że rozporządzenie jest częściowo skuteczne (ponieważ umożliwia poprawę efektywności środowiskowej produktów opatrzonej oznakowaniem, ale kryteria mogą nie być odpowiednie, a poziom wykorzystania pozostaje niski w przypadku niektórych rodzajów produktów) i częściowo wydajne (jako że koszty przestrzegania przepisów mogą stanowić barierę w niektórych przypadkach).

W dyrektywie 92/75/EWG wprowadzono ogólnounijny system etykietowania energetycznego urządzeń gospodarstwa domowego (AGD). Zgodnie z nim na etykietach i w broszurach dołączanych do produktów podaje się potencjalnym konsumentom wskaźniki zużycia energii wszystkich dostępnych modeli. Unijna etykieta efektywności energetycznej stała się od czasu jej wprowadzenia w 1995 r. powszechnie rozpoznawanym i cenionym wskaźnikiem dla producentów i konsumentów. W ramach przeglądu w czerwcu 2010 r. rozszerzono zakres dyrektywy w sprawie etykiet efektywności energetycznej (2010/30/UE) na większą gamę produktów związanych z energią. 15 lipca 2015 r. Komisja zaproponowała powrót do jednolitej skali etykietowania „od A do G”. Nowe wymogi w zakresie etykietowania efektywności energetycznej poszczególnych grup produktów zostały stworzone na podstawie [rozporządzenia \(UE\) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r.](#) ustanawiającego ramy etykietowania energetycznego i uchylającego dyrektywę 2010/30/UE. Konkretnie, począwszy od 2021 r. uległa zmianie skala efektywności energetycznej pięciu grup produktów (lodówek, zmywarek do naczyń, pralek, telewizorów i lamp): na przykład produkt oznaczony klasą efektywności energetycznej A+++ należy po zmianie skali do kategorii B, bez zmiany zużycia energii. Klasa A początkowo pozostanie pusta, aby zostawić miejsce na modele bardziej energooszczędne. Umożliwi to konsumentom wyraźniejsze rozróżnienie między produktami najbardziej energooszczędnymi.

D. Ekoprojekt

Dyrektywa w sprawie ekoprojektu zapewnia poprawę jakości produktów pod względem technicznym. W przeglądzie z 2009 r. ([dyrektywa 2009/125/WE](#)) dyrektywy 2005/32/WE rozszerzono jej zakres na produkty związane z energią inne niż produkty wykorzystujące energię, produkty, które nie zużywają energii w trakcie użytkowania, ale mają pośredni wpływ na zużycie energii, takie jak urządzenia wykorzystujące wodę, a także okna i materiały izolacyjne. 30 marca 2022 r. Komisja opublikowała [wniosek dotyczący rozporządzenia](#) ustanawiającego ramy ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla zrównoważonych produktów i uchylającego dyrektywę 2009/125/WE.



E. System zarządzania i audytu środowiskowego (EMAS)

EMAS jest narzędziem zarządzania umożliwiającym przedsiębiorstwom i innym organizacjom ocenę i poprawę własnej efektywności środowiskowej oraz należyłą sprawozdawczość w tym zakresie. System jest dostępny dla przedsiębiorstw od 1995 r., ale początkowo mogły z niego korzystać tylko przedsiębiorstwa działające w sektorach przemysłowych. Od roku 2001 EMAS jest jednak otwarty dla wszystkich sektorów działalności gospodarczej, w tym usług publicznych i prywatnych. W 2009 r. zaszły w nim znaczne zmiany wraz z przyjęciem nowego [rozporządzenia w sprawie EMAS \(WE\) nr 1221/2009](#), którego celem było zachęcenie organizacji, by rejestrowały się w EMAS. Przegląd ten spowodował lepsze stosowanie systemu oraz zwiększenie jego wiarygodności, widoczności i zasięgu. W 2017 r. zmieniono załączniki I, II i III do rozporządzenia w sprawie EMAS w celu uwzględnienia zmian związanych z przeglądem normy ISO 14001:2015. [Rozporządzenie \(UE\) 2017/1505](#) zmieniające te załączniki weszło w życie 18 września 2017 r.

F. Zielone zamówienia publiczne

Zielone zamówienia publiczne to dobrowolna polityka w ramach strategicznych zamówień publicznych ułatwiająca organom państwowym nabywanie towarów oraz zlecenie wykonania usług i robót budowlanych o zmniejszonym wpływie na środowisko. Koncepcja zielonych zamówień publicznych została powszechnie uznana w ostatnich latach za przydatne narzędzie rozwoju rynku bardziej ekologicznych produktów i usług oraz zmniejszenia wpływu działalności organów publicznych na środowisko. Państwa członkowskie realizują tę koncepcję za pomocą krajowych planów działania. W 2004 r. przyjęto dwie pierwsze dyrektywy (2004/18/WE i 2004/17/WE), które zawierały konkretne odniesienia do możliwości uwzględnienia aspektów środowiskowych w procesie udzielania zamówień, np. przez zawarcie wymogów środowiskowych w specyfikacjach technicznych, wykorzystywanie oznakowań ekologicznych czy stosowanie kryteriów udzielenia zamówienia opartych na wskaźnikach środowiskowych. Jako część reformy zamówień publicznych w lutym 2014 r. przyjęto w ramach Aktu o jednolitym rynku trzy dyrektywy: dyrektywę klasyczną [2014/24/UE](#), dyrektywę sektorową [2014/25/UE](#) i dyrektywę [2014/23/UE](#) w sprawie udzielania koncesji, które uproszczą odnośne procedury dzięki stworzeniu przedsiębiorstwom lepszych warunków do innowacyjności i poprzez zachęcanie do upowszechniania zielonych zamówień publicznych, sprzyjając tym samym przejściu na gospodarkę zasobooszczędną i niskoemisyjną.

W 2008 r. Komisja opublikowała [komunikat zatytułowany „Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska”](#), w którym określiła szereg środków, jakie należy podjąć, aby wesprzeć państwa członkowskie i poszczególne organy udzielające zamówień w realizacji koncepcji zielonych zamówień publicznych. W rezultacie w ramach dobrowolnego podejścia do zielonych zamówień publicznych opracowano odnośne unijne kryteria. Dotychczas opublikowano 21 zestawów kryteriów dotyczących zielonych zamówień publicznych dla wybranych sektorów, takich jak transport, biurowy sprzęt komputerowy, produkty do czyszczenia, usługi w zakresie sprzątnięcia oraz produkty i usługi w zakresie budownictwa, izolacji cieplnej i ogrodnictwa.

G. Plan działania w zakresie ekoinnowacji (EcoAP)

[Plan działania w zakresie ekoinnowacji uruchomiony przez Komisję w grudniu 2011 r.](#) zastąpił [Plan działań w dziedzinie technologii środowiskowych \(ETAP\)](#) i ma na



celu pobudzenie rozwoju i stosowania technologii środowiskowych oraz zwiększenie konkurencyjności Europy w tej dziedzinie.

EcoAP jest powiązany w głównej mierze z Unią innowacji – inicjatywą przewodnią strategii „Europa 2020”. Ma on za zadanie rozszerzyć zakres strategii w dziedzinie innowacji na zielone technologie i ekoinnowacje oraz uwypuklić rolę polityki środowiskowej jako jednego z czynników wzrostu gospodarczego. Plan ten ma też poruszyć kwestię barier i szans, zwłaszcza tych nieobjętych bardziej ogólnymi strategiami w dziedzinie innowacji. EcoAP promuje ekoinnowacje przez politykę ochrony środowiska, wsparcie finansowe dla małych i średnich przedsiębiorstw, współpracę międzynarodową, nowe normy i rozwój umiejętności.

EcoAP to szerokie ramy polityki finansowane z różnych źródeł. Od 2014 do 2020 r. głównym źródłem wsparcia był program „Horyzont 2020”. Inne źródła obejmują europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne takie jak Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, LIFE – program działań na rzecz środowiska i klimatu, COSME i wspólna polityka rolna. Niedawno wprowadzono inne ważne źródło wsparcia: [plan odbudowy NextGenerationEU](#). W ostatnich latach wiele celów EcoAP znalazło odzwierciedlenie w koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym – gospodarki, która uczy się od natury, w której nic się nie marnuje. Ekoinnowacje mają kluczowe znaczenie dla skuteczności wielu aspektów gospodarki o obiegu zamkniętym: symbioza lub ekologia przemysłowa, projektowanie „od kołyski do kołyski” i nowe, innowacyjne modele biznesowe itp. (2.5.6).

Indeks ekoinnowacji obrazuje osiągnięcia państw członkowskich w zakresie ekoinnowacji, a ramy ich pomiaru obejmują 12 wskaźników.

H. Polityka zrównoważonych produktów

W ramach Europejskiego Zielonego Ładu w marcu 2020 r. Komisja przedstawiła [nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym](#), w którym ogłosiła inicjatywę ustawodawczą dotyczącą polityki zrównoważonych produktów. Ma ona na celu dostosowanie produktów do wymogów neutralnej dla klimatu i zasobooszczędnej gospodarki o obiegu zamkniętym oraz zmniejszenie ilości odpadów. Inicjatywa ta bazuje na dyrektywie w sprawie ekoprojektu i obejmuje też kwestię obecności szkodliwych chemikaliów w produktach takich jak sprzęt elektroniczny i ICT, tekstylia, meble, stal, cement i chemikalia.

22 marca 2023 r. Komisja przyjęła [wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie nowych przepisów dotyczących uzasadniania twierdzeń dotyczących ekologiczności](#), w którym zajęła się fałszywymi twierdzeniami dotyczącymi ekologiczności oraz szerokim rozpowszechnieniem publicznych i prywatnych oznakowań ekologicznych. Przyjęła też [wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie wspólnych przepisów promujących naprawę towarów](#). Inicjatywa „prawo do naprawy” propaguje zrównoważoną konsumpcję, ponieważ ułatwia konsumentom naprawę wadliwych towarów zamiast ich wymiany i sprawia, że jest to tańsze. Razem z wnioskiem dotyczącym [dyrektywy w sprawie wzmocnienia pozycji konsumentów w procesie transformacji ekologicznej](#) nowe przepisy tworzą system twierdzeń dotyczących ekologiczności i oznakowań ekologicznych w celu rozwiązania problemu pseudoekologicznego marketingu.



ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament wielokrotnie wyrażał poparcie dla planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz jego poszczególnych elementów. W trakcie przeglądu dyrektywy w sprawie ekoprojektu w 2009 r. Parlament skutecznie wzmocnił koncepcję analizy cyklu życia, a w szczególności pojęcie efektywnej gospodarki zasobami i surowcami.

W [rezolucji z 10 lutego 2021 r. w sprawie nowego planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym](#) Parlament podkreślił między innymi, że zrównoważone, bezpieczne i nietoksyczne produkty i materiały o obiegu zamkniętym powinny być na rynku UE normą, nie wyjątkiem, i należy postrzegać je jako opcję domyślną, która jest atrakcyjna, przystępna cenowo i dostępna dla wszystkich konsumentów.

Parlament odegrał ważną rolę we wprowadzeniu do dyrektyw w sprawie zamówień publicznych przepisów sprzyjających bardziej ekologicznym zamówieniom publicznym. W ostatnim przeglądzie tych dyrektyw, przyjętym w 2014 r., Parlament poparł m.in. wprowadzenie do procedury udzielenia zamówienia kryterium „oferty najkorzystniejszej ekonomicznie”. Pozwala to organom publicznym kłaść większy nacisk na jakość, względy środowiskowe, aspekty społeczne i innowacje, a przy tym nadal brać pod uwagę cenę i cykl życia przedmiotu przetargu.

19 kwietnia 2004 r. Parlament postanowił stworzyć system zarządzania środowiskowego (EMS) zgodnie z EMAS. 24 stycznia 2006 r. Parlament podpisał deklarację EMAS, zobowiązując się do zapewnienia spójności prowadzonych działań z aktualnymi najlepszymi praktykami w obszarze zarządzania środowiskowego. W 2007 r. Parlament uzyskał certyfikat ISO 14001:2004 i rejestrację EMAS. W ramach EMAS 16 grudnia 2019 r. Parlament postanowił zmniejszyć emisje gazów cieplarnianych na osobę o co najmniej 40 % do 2024 r. w porównaniu z 2006 r., a także szereg innych wskaźników efektywności klimatycznej, w tym emisji gazów cieplarnianych pochodzących z transportu osób, wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, zużycia gazu, oleju opałowego i energii elektrycznej itp. Zgodnie z danymi EMAS emisje gazów cieplarnianych Parlamentu w przeliczeniu na osobę zostały już zmniejszone o 37,7 % między 2006 r. a 2019 r.

Parlament stosuje również politykę zielonych zamówień publicznych. W czerwcu 2017 r. [Parlament opublikował badanie dotyczące zielonych zamówień publicznych](#), w którym przeanalizował obecny stan stosowania zielonych zamówień publicznych w UE i związane z nimi szanse w kontekście i w następstwie planu działania Komisji dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym. W badaniu wskazał korzyści środowiskowe dla obywateli, a także zalety dla zatrudnienia i całej gospodarki na szczeblu europejskim.

Parlament z zadowoleniem przyjął EcoAP w rezolucji z 17 października 2013 r., podkreślając potencjalny efekt synergii ekoinnowacji w zakresie tworzenia stałych miejsc pracy, ochrony środowiska i zmniejszania zależności gospodarczej. W rezolucji podkreślił ponadto przekrojowy charakter ekoinnowacji i konieczność uwzględniania ich we wszystkich obszarach polityki. 13 czerwca 2017 r. Parlament przyjął również [stanowisko w sprawie uproszczenia etykietywania energetycznego](#) urządzeń



gospodarstwa domowego do skali od A do G umożliwiającej klientom wybieranie produktów zmniejszających zużycie energii i rachunki za energię.

W [rezolucji z 4 lipca 2017 r. w sprawie dłuższego cyklu życia produktów: korzyści dla konsumentów i przedsiębiorstw](#) Parlament wezwał Komisję do poprawy informacji o trwałości produktów przez rozważenie dobrowolnego europejskiego oznakowania obejmującego w szczególności trwałość produktu, cechy ekoprojektu, możliwość modernizacji zgodnie z postępowaniem technicznym i możliwość naprawy.

W [rezolucji z 31 maja 2018 r.](#) w sprawie wdrożenia dyrektywy w sprawie ekoprojektu (2009/125/WE) Parlament wezwał Komisję do przeznaczenia wystarczających zasobów na proces ekoprojektu ze względu na znaczną unijną wartość dodaną prawodawstwa w tej dziedzinie. Zwrócił się też do Komisji o dokonanie oceny, czy obecną metodykę ekoprojektu można stosować do innych kategorii produktów poza produktami związanymi z energią, oraz o przedstawienie wniosków dotyczących nowego prawodawstwa.

Chociaż w ramach EMAS Parlament już od 2016 r. deklaruje neutralność emisyjną w wyniku 100 % kompensacji swoich nieredukowalnych emisji, w [rezolucji z 14 maja 2020 r.](#) stwierdził, że będzie dawać przykład, i polecił Prezydium opracowanie strategii osiągnięcia neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2030 r. za pomocą środków wewnętrznych (bez kompensacji). W [badaniu Parlamentu](#) dotyczącym neutralności emisyjnej, opublikowanym we wrześniu 2020 r., opisano krótko-, średnio- i długoterminowe środki redukcji emisji gazów cieplarnianych, które umożliwiłyby Parlamentowi znaczne zmniejszenie śladu węglowego w celu osiągnięcia neutralności emisyjnej do 2030 r.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności \(ENVI\)](#).

Georgios Amanatidis / Maria-Mirela Curmei
10/2023



2.5.8. CHEMIKALIA I PESTYCYDY

Przepisy UE w zakresie chemikaliów i pestycydów mają na celu ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego oraz zapobieganie barierom handlowym. Obejmują one przepisy w zakresie wprowadzania do obrotu i wykorzystania określonych kategorii produktów chemicznych, zbiorów zharmonizowanych ograniczeń odnoszących się do wprowadzania do obrotu i stosowania substancji niebezpiecznych oraz protokoły postępowania w razie poważnych wypadków, jak również procedury wywozu substancji niebezpiecznych. Dwoma najważniejszymi osiągnięciami na szczeblu UE są rozporządzenie CLP (klasyfikacja, oznakowanie i pakowanie) oraz rozporządzenie REACH (rejestracja, ocena, udzielanie zezwoleń i stosowanie ograniczeń w zakresie chemikaliów). W ramach Europejskiego Zielonego Ładu, a w szczególności strategii „chemikalia na rzecz zrównoważonego rozwoju”, „od pola do stołu” i „różnorodność biologiczna”, prawodawstwo UE dotyczące tych kwestii poddawane jest właśnie przeglądowni.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 191–193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE I OSIĄGNIĘCIA

A. Rejestracja, ocena, udzielanie zezwoleń i stosowane ograniczenia w zakresie chemikaliów (REACH)

Polityka UE w dziedzinie chemikaliów została poddana radykalnej zmianie wraz z przyjęciem w 2006 r. rozporządzenia nr 1907/2006/WE ([rozporządzenie REACH](#)). Rozporządzenie weszło w życie 1 czerwca 2007 r. i tym samym ustanowiono nowe ramy prawne dla rozwoju, testowania, wytwarzania, wprowadzania do obrotu i stosowania chemikaliów oraz zastąpiono około 40 wcześniejszych aktów ustawodawczych. Na mocy rozporządzenia REACH ustanowiono jeden system dla wszystkich chemikaliów i przeniesiono ciężar dowodu oceny ryzyka substancji z władz publicznych na przedsiębiorstwa. Dodatkowo w rozporządzeniu zwrócono się o zastąpienie najbardziej niebezpiecznych chemikaliów odpowiednimi substancjami alternatywnymi.

Ustanowiona na mocy przedmiotowego rozporządzenia Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) z siedzibą w Helsinkach jest odpowiedzialna za kierowanie technicznymi, naukowymi i administracyjnymi aspektami REACH, jak również za zapewnienie spójnego wdrażania rozporządzenia. Do listopada 2010 r. przedsiębiorstwa musiały zarejestrować wszystkie substancje produkowane lub importowane w ilościach przekraczających 1000 ton rocznie, substancje wysoce toksyczne w ilościach przekraczających 100 ton rocznie oraz niebezpieczne czynniki rakotwórcze, mutageny lub substancje reprotoksydyczne w ilościach przekraczających 1 tonę rocznie. W czerwcu 2013 r. obowiązek rejestracji rozszerzono na wszystkie substancje produkowane lub importowane w ilościach od 100 do 1000 ton rocznie i, ostatecznie, w czerwcu 2018 r. – na wszystkie substancje w ilościach od 1 do 100 ton rocznie.



W lutym 2013 r. Komisja opublikowała przegląd rozporządzenia REACH, w którym doszła do wniosku, że nie wymaga ono żadnych zmian w części normatywnej, chociaż można poczynić postępy w ograniczaniu kosztów finansowych i obciążeń administracyjnych nakładanych na przedsiębiorstwa oraz wprowadzić metody zastępujące testy na zwierzętach. W 2017 r. Komisja przeprowadziła drugą ocenę w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT), której wyniki opublikowano w dokumencie [COM\(2018\)0116](#). W ocenie stwierdzono ogólnie, że rozporządzenie REACH jest skuteczne, lecz określono możliwości dalszego usprawnienia, uproszczenia i ograniczenia obciążeń, co można by osiągnąć przez realizację działań przedstawionych w sprawozdaniu. Środki te powinny być wdrażane zgodnie z odnowioną unijną strategią polityki przemysłowej, z planem działania dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym oraz z 7. programem działań w zakresie środowiska.

14 października 2020 r. Komisja opublikowała nową [strategię w zakresie chemikaliów na rzecz zrównoważoności](#). Jest ona częścią unijnego celu na rzecz osiągnięcia zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń, co jest kluczowym zobowiązaniem w ramach [Europejskiego Zielonego Ładu](#). Strategia ta obejmuje przegląd rozporządzenia REACH, wprowadzenie zakazu stosowania najbardziej szkodliwych substancji chemicznych w produktach konsumenckich takich jak zabawki, artykuły pielęgnacyjne dla dzieci, kosmetyki, detergenty, materiały przeznaczone do kontaktu z żywnością i tekstylia, chyba że okażą się one niezbędne dla społeczeństwa, oraz zapewnienie bezpieczniejszego i bardziej zrównoważonego stosowania wszystkich chemikaliów.

20 stycznia 2022 r. Komisja rozpoczęła konsultacje społeczne dotyczące przeglądu dyrektywy REACH.

B. Klasyfikacja, opakowanie i oznakowanie

Aby podnieść poziom ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, w całej Unii i na świecie powinno stosować się te same kryteria identyfikacji oraz etykietowania w celu opisywania niebezpiecznych chemikaliów. Przyjęte w 2008 r. [rozporządzenie \(WE\) nr 1272/2008](#) w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin (CLP) zostało wprowadzone w celu dostosowania systemu UE do uzgodnionego na forum ONZ Globalnego Zharmonizowanego Systemu Klasyfikacji i Oznakowania Chemikaliów (GHS). Wcześniejsze dyrektywy w sprawie niebezpiecznych substancji i preparatów zostały uchylone w czerwcu 2015 r.

19 grudnia 2022 r. Komisja zaproponowała [zmienione rozporządzenie w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania chemikaliów \(CLP\)](#), w którym skoncentrowała się na informowaniu o zagrożeniach, sprzedaży przez internet i powiadamianiu ośrodków zatruc. 31 marca 2023 r. przyjęto akt delegowany ([rozporządzenie 2023/707](#)) określający klasy zagrożenia, w tym substancje zaburzające funkcjonowanie układu hormonalnego.

C. Wywóz i przywóz substancji niebezpiecznych

Unijne zasady dotyczące wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów określono w [rozporządzeniu \(UE\) 649/2012](#), które ma na celu wspieranie wspólnej odpowiedzialności oraz współpracy w zakresie międzynarodowego przepływu niebezpiecznych substancji chemicznych, a także wdrożenie konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu (PIC) w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami.



Procedura ta polega na przekazywaniu informacji na temat toksycznych chemikaliów oraz na uzyskaniu wyraźnej zgody danego kraju przed wywozem określonego produktu. 25 sierpnia 2023 r. Komisja opublikowała [rozporządzenie delegowane Komisji \(UE\) 2023/1656](#) zmieniające rozporządzenie (UE) nr 649/2012, i dodała 35 dodatkowych niebezpiecznych substancji chemicznych do unijnego rozporządzenia PIC.

D. Poważne wypadki

Dyrektywa Seveso (82/501/EWG) – nosząca nazwę miejscowości we Włoszech przypadkowo skażonej w 1976 r. dioksynami wydostającymi się z położonej niedaleko fabryki – ma na celu zapobieganie poważnym wypadkom, takim jak pożary i wybuchy, oraz ograniczenie skutków wypadków, do których doszło, poprzez stosowanie wymogu sporządzenia raportów dotyczących bezpieczeństwa i planów działania w sytuacji kryzysowej oraz przekazywania informacji społeczeństwu. W 1996 r. na mocy dyrektywy Seveso II (96/82/WE) w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi wprowadzono nowe wymagania dotyczące systemów zarządzania bezpieczeństwem, planowania kryzysowego i planowania przestrzennego oraz zaostrzono przepisy dotyczące kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie. W związku z poważnymi wypadkami przemysłowymi (w Tuluzie we Francji, w Baia Mare w Rumunii i w Enschede w Holandii) oraz na podstawie badań dotyczących substancji rakotwórczych i niebezpiecznych dla środowiska zakres dyrektywy Seveso II został rozszerzony dzięki dyrektywie 2003/105/WE. [Dyrektywę Seveso III \(2012/18/UE\)](#) opublikowano w lipcu 2012 r. po przyjęciu przez Parlament i Radę. Uwzględniono w niej nowe międzynarodowe klasyfikacje substancji zatwierdzone przez ONZ, które umożliwiają lepszą ocenę ryzyka i lepsze postępowanie z substancjami.

We wrześniu 2021 r. Komisja opublikowała [sprawozdanie](#) na temat wdrażania i skutecznego funkcjonowania dyrektywy Seveso III. Ze sprawozdania wynika, że w latach 2015–2018 liczba poważnych wypadków przemysłowych w UE ustabilizowała się na niskim poziomie: 25 wypadków rocznie na 12 000 zakładów.

E. Zrównoważone stosowanie pestycydów

Pojęcie „pestycydy” grupuje substancje wykorzystywane do zwalczania, likwidowania i zapobiegania pojawianiu się organizmów uznawanych za szkodliwe. Pojęcie to obejmuje zarówno środki ochrony roślin stosowane na roślinach w rolnictwie, ogrodnictwie, w parkach i ogrodach, jak i produkty biobójcze stosowane w innych dziedzinach, na przykład do dezynfekcji lub do ochrony materiałów. W 2009 r. przyjęto pakiet dotyczący pestycydów, który obejmuje: [dyrektywę 2009/128/WE](#) w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów mającą na celu ograniczenie ryzyka dla środowiska i dla zdrowia przy jednoczesnym utrzymaniu wydajności upraw i poprawie kontroli stosowania i dystrybucji pestycydów; [rozporządzenie \(WE\) nr 1107/2009](#) w sprawie wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin oraz [rozporządzenie \(WE\) nr 1185/2009](#) w sprawie statystyk dotyczących pestycydów, które określa zasady gromadzenia informacji na temat rocznych ilości pestycydów wprowadzanych do obrotu oraz stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich.

Dyrektywa 2009/128/WE zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia krajowych planów działania dążących do ustalenia celów ilościowych, środków, miar i harmonogramów zmierzających do zmniejszenia zagrożenia związanego ze stosowaniem pestycydów i wpływu ich stosowania na zdrowie ludzi i na środowisko



naturalne. Opryski upraw pestycydami z powietrza są generalnie zabronione i nie można stosować oprysków w bliskim sąsiedztwie obszarów mieszkalnych. Rozporządzenie dotyczące produkcji i udzielania zezwoleń na pestycydy zawiera sporządzony na szczeblu UE pozytywny wykaz zatwierdzonych substancji czynnych (chemicznych składników pestycydów). Wydawanie zezwoleń na pestycydy odbywa się zatem na szczeblu krajowym na podstawie tej właśnie listy.

Od 2015 r. zaczęły pojawiać się kontrowersje wokół odnowienia zatwierdzenia glifosatu – jednej z substancji czynnych najczęściej napotykanych w herbicydach o szerokim spektrum działania na świecie. Były one wynikiem rozbieżności ocen dotyczących rakotwórczych właściwości glifosatu: Międzynarodowe Centrum Badań nad Rakiem, będące oddziałem Światowej Organizacji Zdrowia, sklasyfikowało glifosat jako substancję prawdopodobnie rakotwórczą u ludzi, natomiast Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) uznał, iż jest mało prawdopodobne, by glifosat był substancją rakotwórczą dla ludzi. Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) stwierdziła później, że nie sklasyfikowała glifosatu jako substancji rakotwórczej. Do takiego samego wniosku doszło także kilka organów krajowych spoza UE. W grudniu 2017 r. Komisja ostatecznie przedłużyła zatwierdzenie glifosatu na pięć lat, a 19 września 2023 r. przedstawiła [wniosek dotyczący rozporządzenia](#) w sprawie przedłużenia zatwierdzenia glifosatu na kolejne dziesięć lat.

W [sprawozdaniu z wdrażania dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów z dnia 25 maja 2020 r.](#) wykazano, że chociaż państwa członkowskie poczyniły postępy we wdrażaniu tej dyrektywy, mniej niż jedna trzecia z nich zakończyła przegląd krajowych planów działania w terminie pięciu lat przewidzianym w przepisach. Większość państw, które przeprowadziły przegląd krajowych planów działania, nie zdołała wyeliminować uchybień wskazanych przez Komisję w ich pierwotnych krajowych planach działania.

W ramach Europejskiego Zielonego Ładu, a w szczególności strategii „od pola do stołu” i strategii na rzecz [różnorodności biologicznej](#), Komisja podejmie działania mające na celu zmniejszenie o 50 % do 2030 r. stosowania pestycydów chemicznych i związanego z nimi ryzyka, w tym stosowania bardziej niebezpiecznych pestycydów. W tym celu 22 czerwca 2022 r. Komisja [przyjęła wniosek](#) dotyczący przeglądu dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów i będzie propagować szersze stosowanie alternatywnych sposobów ochrony zbiorów przed szkodnikami i chorobami.

F. Produkty biobójcze

Produkty biobójcze, takie jak antybakteryjne środki dezynfekujące i aerozole owadobójcze, mają zasadnicze znaczenie dla zarządzania szkodliwymi organizmami mającymi wpływ na zdrowie ludzi i zwierząt. Mogą one jednak stanowić zagrożenie dla ludzi, zwierząt i środowiska. W 2013 r. weszło w życie [rozporządzenie \(UE\) nr 528/2012](#) z myślą o uproszczeniu mechanizmów wydawania zezwoleń i zwiększenia roli Europejskiej Agencji Chemikaliów dzięki przeglądowi dokumentów zatwierdzających na podstawie bardziej restrykcyjnych warunków. Akty legislacyjne odzwierciedlają zapisy wprowadzone w poprzednim systemie i przewidziano w nich środki kontrolne w przypadku wprowadzania do obrotu i stosowania produktów biobójczych, aby zarządzać związanym z tym ryzykiem dla środowiska naturalnego oraz dla zdrowia ludzi i zwierząt. Zezwolenie na dopuszczenie do obrotu tych substancji można wydać tylko wówczas, gdy znajdują się one w wykazie pozytywnym, podczas gdy zakazane są najbardziej toksyczne chemikalia - w szczególności te o



właściwościach rakotwórczych, działające szkodliwie na rozrodczość lub powodujące zaburzenia genetyczne czy hormonalne (uszkadzające układ hormonalny). Zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania jeżeli jakaś substancja zostanie dopuszczona do obrotu w jednym z państw członkowskich, można stosować ją na terytorium całej UE. [Rozporządzenie \(WE\) nr 1107/2009](#) ustanawia naukowe kryteria określania właściwości zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego w przypadku produktów biobójczych i środków ochrony roślin.

G. Trwałe zanieczyszczenia organiczne (TZO)

TZO są substancjami chemicznymi o znacznej trwałości w środowisku, gdyż są odporne na różne formy degradacji (chemicznej, biologicznej itd.). Wykazują zdolność do bioakumulacji w łańcuchu pokarmowym oraz mogą negatywnie oddziaływać na ludzkie zdrowie i środowisko naturalne. Do tej grupy najważniejszych zanieczyszczeń należą pestycydy (np. DDT), chemikalia przemysłowe (np. polichlorowane bifenyle – PCB) oraz produkty uboczne procesów przemysłowych (np. dioksyne i furany). Unia Europejska zobowiązała się na szczeblu międzynarodowym do kontrolowania handlu, wywozu i przywozu TZO na mocy protokołu z Aarhus w sprawie TZO załączonego do Konwencji genewskiej w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości (obowiązującej od 2003 r.) oraz na mocy Konwencji sztokholmskiej w sprawie TZO (obowiązującej od 2004 r.). Unia Europejska poczyniła dalsze postępy w tym zakresie, przyjmując [rozporządzenie \(WE\) nr 850/2004](#), które uzupełnia wcześniejsze prawodawstwo unijne dotyczące TZO i jest zgodne z zapisami porozumień międzynarodowych.

Przekształcone [rozporządzenie \(UE\) 2019/1021](#) obejmuje wszystkie zmiany i sprostowania do rozporządzenia w sprawie TZO zaproponowane do 25 czerwca 2019 r. Przewidziano w nim między innymi włączenie do załączników I i IV decaBDE zmniejszającego palność. Granicę niezamierzonego śladowego skażenia w substancjach ustalono na 10 mg/kg. Szczególnymi wyłączeniami objęto użycie decaBDE w przypadku samolotów, pojazdów silnikowych oraz sprzętu elektrycznego i elektronicznego, a także rozszerzono je na towary importowane. W 2021 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący [przeglądu załączników IV i V do rozporządzenia w sprawie TZO](#), aby zaradzić negatywnym skutkom obecności niektórych substancji TZO w odpadach i materiałach, które można by odzyskać. W związku z tym lepsze gospodarowanie odpadami powinno też zminimalizować emisje TZO do powietrza, wody i gleby.

H. Azbest

Azbest jest minerałem mającym postać włókien, który staje się niebezpieczny, jeżeli jest wdychany. W przeszłości stosowano go szeroko do izolacji i innych celów ze względu na odporność na ogień i gorąco. Na mocy dyrektywy 1999/77/WE egzekwuje się zakaz stosowania azbestu w UE od 1 stycznia 2005 r. Ponadto na mocy dyrektywy 2003/18/WE (uchylonej [dyrektywą 2009/148/WE](#)), która określa również strategię w zakresie programu usuwania azbestu do wdrożenia przez państwa członkowskie, zakazano wydobywania, produkowania i przetwarzania produktów azbestowych. 28 września 2022 r. Komisja przedstawiła kompleksowe podejście do lepszej ochrony ludzi i środowiska przed azbestem. Pakiet ten obejmuje [komunikat w sprawie działań na rzecz przyszłości wolnej od azbestu](#) oraz [wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie azbestu w miejscu pracy](#).



I. Detergenty

Detergenty oznaczają wszelkie substancje lub preparaty zawierające mydła lub inne środki powierzchniowo czynne przeznaczone do mycia i czyszczenia. Na mocy rozporządzenia [\(WE\) nr 648/2004](#) przeprowadzono harmonizację zasad dotyczących biodegradacji środków powierzchniowo czynnych, ograniczeń i zakazów stosowania środków powierzchniowo czynnych, informacji, jakie producent musi przechowywać, oraz oznakowania składników detergentów. Rozporządzenie to zmieniano kolejno w 2006 r. (rozporządzenie nr 907/2006/WE), w 2009 r. (rozporządzenie (WE) nr 551/2009) oraz w 2012 r. ([rozporządzenie \(UE\) nr 259/2012](#)) w celu wprowadzenia nowych testów w zakresie biodegradacji, które pomogą zapewnić osiągnięcie wyższego poziomu ochrony środowiska wodnego. Ponadto zakres testów rozszerzono na wszystkie klasy substancji powierzchniowo czynnych, uwzględniając tym samym 10 % tych substancji, które nie były objęte obowiązującym prawodawstwem. 28 kwietnia 2023 r. Komisja przedłożyła [wniosek](#) w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 648/2004. W zakresie oznakowania [rozporządzenie \(WE\) 907/2006](#) rozszerza przepisy, uwzględniając w nich składniki zapachowe mogące powodować alergie, i zobowiązuje producentów do ujawniania pełnego wykazu składników lekarzom zajmującym się pacjentami cierpiącymi na alergie. Od 30 czerwca 2013 r. zakazano stosowania fosforanów w detergentach piorących, a zawartość innych składników zawierających związki fosforu ograniczono.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament odegrał kluczową rolę w przygotowywaniu rozporządzenia REACH. Zagwarantował, że w pierwszym czytaniu w rozporządzeniu zapisane zostaną niektóre przepisy – przede wszystkim w rozdziale dotyczącym rejestracji wprowadzenie ukierunkowanego podejścia do wymagań dotyczących danych o istniejących substancjach produkowanych w mniejszych ilościach (1-10 ton) oraz podejścia opartego na zasadzie „jedna substancja – jedna rejestracja” (OSOR), mającego na celu zmniejszenie kosztów, przewidując w szczególnych przypadkach wyjątki od obowiązku rejestracji. Aby ograniczyć do minimum testy na zwierzętach, Parlament wprowadził zapis dotyczący zobowiązania przedsiębiorstw do udostępniania danych uzyskanych w wyniku testów przeprowadzanych na zwierzętach (za rozsądną opłatą), co pozwoli uniknąć powielania doświadczeń. W rozdziale dotyczącym procedury zezwoleń Parlament zatwierdził bardziej rygorystyczne podejście, zgodnie z którym wszystkie substancje wzbudzające szczególnie duże obawy mogą otrzymać zezwolenie tylko w sytuacji, gdy nie istnieją odpowiednie rozwiązania lub technologie alternatywne.

Podczas toczącej się w 2008 r. długiej debaty na temat pakietu dotyczącego pestycydów wprowadzone przez Parlament poprawki umożliwiły ustanowienie stref buforowych o odpowiednich rozmiarach w celu ochrony organizmów wodnych oraz wprowadzenie środków ochronnych dla najbardziej wrażliwych grup, w tym wprowadzenie zakazu używania pestycydów w ogrodach publicznych, na terenach sportowych i rekreacyjnych, na terenie szkół i na placach zabaw oraz w bliskiej odległości od placówek służby zdrowia. Na początku 2013 r., w związku z opublikowaniem przez EFSA sprawozdania na temat szkodliwych skutków stosowania niektórych insektycydów zawierających neonikotynoidy, Parlament wezwał Komisję do podjęcia zdecydowanych działań w celu ochrony populacji pszczoł.



W marcu 2013 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie azbestozależnych chorób zawodowych i perspektyw całkowitego usunięcia wciąż stosowanego azbestu.

Na mocy decyzji Parlamentu z 6 lutego 2018 r. powołano Komisję Specjalną ds. Unijnej Procedury Wydawania Zezwoleń na Dopuszczenie Pesticydów do Obrotu (PEST), co stanowi odpowiedź na obawy związane z zagrożeniem, jakie stwarza substancja chwastobójcza o nazwie glifosat. W grudniu 2017 r. Komisja odnowiła na okres pięciu lat zezwolenie na wprowadzanie tej substancji do obrotu. Komisja specjalna oceniła: a) procedurę wydawania zezwoleń na dopuszczenie pestycydów do obrotu w UE; b) ewentualne błędy w sposobie, w jaki substancje są naukowo oceniane i zatwierdzane; c) rolę Komisji w odnowieniu pozwolenia na glifosat; d) możliwe konflikty interesu w procedurze zatwierdzania oraz e) rolę agencji UE, a także zbadała, czy dysponują one wystarczającymi zasobami kadrowymi i środkami finansowymi do wykonywania spoczywających na nich obowiązków.

16 stycznia 2019 r. Parlament przyjął sprawozdanie komisji specjalnej PEST, w którym stwierdzono między innymi, co następuje: społeczeństwu należy zapewnić dostęp do badań wykorzystywanych w procedurze udzielania zezwoleń, w ramach unijnych należy stymulować innowacyjność i propagować pestycydy o niskim ryzyku, eksperci naukowcy powinni przeprowadzić przegląd badań nad rakotwórczością glifosatu, a wymogi dotyczące danych w przypadku środków ochrony roślin powinny obejmować toksyczność w perspektywie długoterminowej.

10 lipca 2020 r. Parlament przyjął [rezolucję, w której określił swoje priorytety w odniesieniu do przyszłej strategii w zakresie chemikaliów na rzecz zrównoważoności](#).

Parlament zwrócił się m.in. o wykorzystanie strategii do osiągnięcia spójności i synergii między przepisami dotyczącymi chemikaliów, bezpieczeństwem i higieną pracy oraz powiązаныmi przepisami UE, w tym szczegółowymi i ogólnymi przepisami dotyczącymi produktów, prawodawstwem dotyczącym wody, gleby i powietrza, prawodawstwem dotyczącym źródeł zanieczyszczeń, w tym instalacji przemysłowych, oraz prawodawstwem dotyczącym odpadów. Podkreślił, że strategia ta powinna opierać się na niezbitych i aktualnych dowodach naukowych przy uwzględnieniu zagrożeń stwarzanych przez substancje zaburzające funkcjonowanie układu hormonalnego, niebezpieczne chemikalia w produktach importowanych oraz połączone skutki różnych chemikaliów i bardzo trwałe chemikalia.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności \(ENVI\)](#).

Georgios Amanatidis / Maria-Mirela Curmei
10/2023



2.6. UNIA GOSPODARCZA I WALUTOWA, POLITYKA PODATKOWA I POLITYKA KONKURENCJI



2.6.1. HISTORIA UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Unia gospodarcza i walutowa (UGW) powstała na skutek integracji gospodarczej UE. W strefie euro, do której należy obecnie 20 państw członkowskich UE, wprowadzono wspólną walutę euro. Wszystkie państwa członkowskie UE – z wyjątkiem Danii – muszą przyjąć euro po spełnieniu kryteriów konwergencji. Jednolitą politykę pieniężną ustala Eurosystem, składający się z Zarządu Europejskiego Banku Centralnego i prezesów banków centralnych strefy euro.

PODSTAWA PRAWNA

- Artykuł 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE); art. 3, 5, 119–144, 219 i 282–284 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);
- protokoły załączone do traktatów: protokół nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego; protokół nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu; protokół nr 13 w sprawie kryteriów konwergencji; protokół nr 14 w sprawie Eurogrupy; protokół nr 16, zawierający klauzulę opt-out dla Danii;
- traktaty międzyrządowe obejmujące Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, pakt euro plus oraz Porozumienie ustanawiające Europejski Mechanizm Stabilności (EMS).

CELE

UGW ma na celu wspieranie zrównoważonego wzrostu gospodarczego i wysokiego poziomu zatrudnienia poprzez kształtowanie odpowiedniej polityki gospodarczej i walutowej. Obejmuje to trzy główne dziedziny: i) wdrożenie polityki pieniężnej, której głównym celem jest stabilność cen; (ii) unikanie ewentualnych negatywnych skutków ubocznych wynikających z niestabilności finansów publicznych, zapobieganie powstawaniu zaburzeń równowagi makroekonomicznej w państwach członkowskich oraz umożliwienie państwom członkowskim koordynacji ich polityk gospodarczych do pewnego stopnia; (iii) zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

OSIĄGNIĘCIA

Euro jest już elementem codziennego życia w 20 państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wspólna waluta ma szereg zalet, do których należy obniżenie kosztów transakcji finansowych, ułatwienie podróży oraz wzmocnienie roli Europy na szczeblu międzynarodowym. Przyczynia się ona do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego.

HISTORIA UGW

Podczas szczytu w Hadze w 1969 r. szefowie państw wyznaczyli nowy cel integracji europejskiej: powstanie unii gospodarczej i walutowej (UGW). Grupa pod przewodnictwem ówczesnego premiera Luksemburga Pierre'a Wernera sporządziła sprawozdanie, w którym nakreślono osiągnięcie pełnej unii gospodarczej i walutowej w ciągu 10 lat. Załamanie się systemu z Bretton Woods wywołało falę niestabilności



kursów wymiany walut, poddając w poważną wątpliwość parytety walut europejskich. Projekt UGW został gwałtownie wstrzymany.

W 1972 r. na szczycie w Paryżu UE podjęła próbę nadania nowej dynamiki integracji pieniężnej poprzez wprowadzenie mechanizmu nazywanego „wężem w tunelu”, czyli ograniczenia przedziału wahań kursów walut państw członkowskich UGW (wąż) do określonych, wąskich ram (tunel) wobec dolara. Ze względu na kryzys naftowy, słaby kurs dolara i różnice w polityce gospodarczej w ciągu niecałych dwóch lat z „wężą” zrezygnowała większość państw-uczestników, a wkrótce przekształcono go w „strefę marki niemieckiej”, w której skład wchodziły Niemcy, kraje Beneluksu i Dania.

Wysiłki mające na celu powołanie strefy stabilności pieniężnej podjęto na nowo podczas szczytu w Brukseli w 1978 r. w związku z utworzeniem europejskiego systemu walutowego opartego o stałe, lecz podlegające korekcje kursy walut. Waluty wszystkich państw członkowskich poza Wielką Brytanią brały udział w mechanizmie kursowym pod nazwą ERM I. Kurs każdej waluty obliczano w oparciu o centralny kurs wymiany względem europejskiej jednostki walutowej lub ECU (europejskiej jednostki rozliczeniowej), która stanowiła średnią ważoną wszystkich walut biorących udział w mechanizmie. W ciągu dziesięciu lat przy pomocy Europejskiego Systemu Walutowego udało się w dużym stopniu ograniczyć zmienność kursów walut: elastyczność systemu w połączeniu z decyzją polityczną dotyczącą konwergencji gospodarczej pozwoliła na osiągnięcie stabilności waluty.

Po przyjęciu [programu jednolitego rynku](#) w 1985 r. stało się coraz bardziej jasne, że nie da się osiągnąć pełni potencjału rynku wewnętrznego, dopóki koszty transakcji finansowych związane z wymianą waluty będą nadal stosunkowo wysokie, a wahania kursów walut będą wciąż źródłem nawet niewielkich niepewności.

W 1988 r. podczas szczytu w Hanowerze Rada powierzyła komitetowi pod przewodnictwem ówczesnego przewodniczącego Komisji Jacques'a Delorsa przeanalizowanie UGW. W sprawozdaniu komitetu przedłożonym w 1989 r. zaproponowano konkretne środki służące wprowadzeniu UGW w trzech etapach. W sprawozdaniu podkreślono w szczególności potrzebę lepszej koordynacji polityk gospodarczych, ustanowienia reguł fiskalnych określających limity deficytów w budżetach krajowych, a także utworzenia niezależnej instytucji odpowiedzialnej za politykę pieniężną Unii: [Europejskiego Banku Centralnego](#) (EBC). W oparciu o sprawozdanie przewodniczącego Delorsa na szczycie Rady Europejskiej w Madrycie w 1989 r. podjęto decyzję o rozpoczęciu realizacji pierwszego etapu UGW, tzn. całkowitej liberalizacji przepływu kapitału, który miał trwać do 1 lipca 1990 r.

W grudniu 1989 r. na szczycie Rady Europejskiej w Strasburgu postanowiono zwołać konferencję międzyrządową w celu uzgodnienia poprawek do Traktatu potrzebnych do urzeczywistnienia UGW. Efektem prac tej konferencji międzyrządowej był [Traktat o Unii Europejskiej](#), który formalnie przyjęto na posiedzeniu Rady Europejskiej w Maastricht w grudniu 1991 r. i który wszedł w życie 1 listopada 1993 r.

Traktat przewidywał wprowadzenie UGW w trzech etapach (niektóre kluczowe daty pozostały otwarte w celu ich ustalenia na późniejszych szczytach europejskich w miarę rozwoju wydarzeń):

- Etap pierwszy: (od 1 lipca 1990 r. do 31 grudnia 1993 r.): ustanowienie swobodnego przepływu kapitału między państwami członkowskimi.



- Etap drugi: (od 1 stycznia 1994 r. do 31 grudnia 1998 r.): konwergencja polityk gospodarczych państw członkowskich i wzmocnienie współpracy między krajowymi bankami centralnymi państw członkowskich. Koordynacja polityki pieniężnej została zinstytucjonalizowana poprzez ustanowienie Europejskiego Instytutu Walutowego (EIW);
- Etap trzeci (trwający od 1 stycznia 1999 r.): realizacja wspólnej polityki pieniężnej, od początku pod egidą Eurosystemu, oraz stopniowe wprowadzanie banknotów i monet euro we wszystkich państwach członkowskich należących do strefy euro. Przejście do trzeciego etapu zależało od osiągnięcia wysokiego stopnia trwałej konwergencji, mierzonego na podstawie [kryteriów](#) przewidzianych w traktatach. [Przepisy budżetowe](#) miały stać się wiążące, a państwom członkowskim działającym niezgodnie z nimi [mogły grozić kary](#). Polityka pieniężna strefy euro została powierzona Eurosystemowi, składającemu się z sześciu członków Zarządu EBC i prezesów krajowych banków centralnych strefy euro.

Zasadniczo, przystępując do traktatów, wszystkie państwa członkowskie UE zgodziły się na przyjęcie euro ([art. 3 TUE](#) i [art. 119 TFUE](#)). Nie wyznaczono jednak żadnego terminu, a niektóre z państw członkowskich nie spełniły jeszcze wszystkich kryteriów konwergencji. Te państwa członkowskie korzystają z tymczasowego odstępstwa. Ponadto Wielka Brytania i Dania zawiadomiły, że ich zamiarem było nieprzystępowanie do trzeciego etapu UGW, a w konsekwencji nieprzyjęcie euro. Obecnie jedynie Dania korzysta z odstępstwa w odniesieniu do udziału w trzecim etapie UGW, ale zachowuje możliwość zakończenia tego odstępstwa. Dotychczas walutę euro przyjęło 20 z 27 państw członkowskich.

W wyniku europejskiego kryzysu zadłużeniowego, który nastąpił w latach 2009–2012, przywódcy UE zaangażowali się na rzecz wzmocnienia UGW, również poprzez poprawę ram zarządzania. Zmiana traktatu, dotycząca [art. 136 TFUE](#), pozwoliła na utworzenie stałego mechanizmu wsparcia dla państw członkowskich znajdujących się w trudnej sytuacji, pod warunkiem że mechanizm ten opiera się na traktacie międzyrządowym, zagrożona jest stabilność strefy euro jako całości, a wsparcie finansowe jest powiązane z rygorystycznymi warunkami. Doprowadziło to do ustanowienia w październiku 2012 r. Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS), który zastąpił kilka mechanizmów doraźnych. Ponadto prezes EBC Mario Draghi ogłosił w 2012 r., że „w ramach naszego mandatu EBC jest gotowy zrobić wszystko, [co w jego mocy](#), aby ochronić euro”. W tym celu EBC stworzył instrument [bezpośrednich transakcji monetarnych \(OMT\)](#). OMT pozwala EBC na zakup obligacji skarbowych państwa członkowskiego znajdującego się w trudnej sytuacji, pod warunkiem podpisania przez to państwo protokołu ustaleń z EMS, co pośrednio uzależnia wsparcie EBC od spełnienia [rygorystycznych warunków](#). Aby uniknąć powtórnego wystąpienia kryzysu zadłużeniowego, znowelizowano prawo wtórne UGW. Ustanowiono europejski semestr, który wzmocnił pakt stabilności i wzrostu, wprowadził procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej i dążył do dalszego wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej. Ulepszone ramy zarządzania gospodarczego zostały uzupełnione traktatami międzyrządowymi, takimi jak traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu („pakt fiskalny”) oraz pakt euro plus.

Pierwsza próba dalszego pogłębienia UGW została zaproponowana przez Komisję w [Planie działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej](#) w 2012 r. Ostatecznym celem miałyby być ustanowienie unii politycznej. Inna inicjatywa z 2012 r., mniej ambitne „sprawozdanie czterech przewodniczących”, nie



zdołała zainicjować istotnych zmian w ramach zarządzania gospodarczego UGW. W 2015 r., czerpiąc inspirację ze wspomnianego planu działania, przewodniczący Komisji Europejskiej, Rady Europejskiej, Eurogrupy, EBC i Parlamentu Europejskiego opublikowali sprawozdanie dotyczące [dokończenia budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej](#) („sprawozdanie pięciu przewodniczących”). Przedstawiono w nim plan reformy mającej na celu utworzenie prawdziwej unii gospodarczej, finansowej, budżetowej i politycznej w trzech etapach (które należy zakończyć najpóźniej do 2025 r.). Aby jednakże w pełni zrealizować wielkie plany zawarte w planie działania czy w „sprawozdaniu pięciu przewodniczących”, konieczna byłaby znaczna zmiana traktatów UE. Ponieważ od tego czasu nie wprowadzono żadnych zmian traktatowych, nie można było zrealizować najbardziej ambitnych projektów.

Kryzys gospodarczy wywołany przez COVID-19 wywarł znaczną presję na finanse publiczne. W marcu 2020 r. Rada uruchomiła ogólną klauzulę wyjścia paktu stabilności i wzrostu, aby dać państwom członkowskim ograniczony okres, w którym będą one mogły zwiększyć swój dług publiczny ponad ograniczenia wynikające z zasad budżetowych. Pozwala to m.in. na tymczasowe przekroczenie 60% relacji długu do PKB bez ryzyka sankcji ze strony UE. Natomiast państwa członkowskie, które już wykazują bardzo wysoką relację długu do PKB, proszone są jedynie o bardzo ostrożne zwiększanie swojego zadłużenia. Nawet w przypadku uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia nałożenie sankcji jest nadal możliwe w ramach paktu stabilności i wzrostu. Również w marcu 2020 r. EBC zainicjował [nadzwyczajny program zakupów w czasie pandemii](#), który obejmuje nabywanie dużych kwot długu państwowego na rynkach wtórnych. Zapewnia to płynność na rynkach i ma na celu uniknięcie pojawienia się dużych spreadów pomiędzy niemieckimi obligacjami i obligacjami rządowymi z wielu wysoko zadłużonych państw członkowskich UE. Przewidziane kwoty są bardzo duże, ale program jest ograniczony w czasie.

Latem 2021 r. EBC przeprowadził pierwszy od 2003 r. [przeгляд strategii](#), dążąc do osiągnięcia celu inflacyjnego na poziomie 2% w perspektywie średnioterminowej, dopuszczając tymczasowe przekroczenie tego celu oraz uwzględnienie zmian klimatu w decyzjach Eurosystemu.

Wszystkie połączone efekty lat niezwykle luźnej polityki pieniężnej, dodatkowo napędzane sytuacją gospodarczą po pandemii, jak również skutki wojny w Ukrainie, przybierające głównie formę gwałtownych wzrostów cen energii, doprowadziły do historycznego wzrostu inflacji w strefie euro, którego pierwsze oznaki pojawiły się w 2022 r. Efekty drugiej rundy urzeczywistniły się, gdy dramatyczny spadek siły nabywczej doprowadził do silnych żądań wzrostu płac, co doprowadziło do możliwej spirali płacowo-cenowej. Eurosystem dokonał zwrotu w swojej polityce pieniężnej, ograniczając zakupy aktywów i podnosząc stopy procentowe. W odpowiedzi na obawy o powstanie nadmiernych spreadów dla obligacji państwowych krajów o wysokim zadłużeniu, EBC zapowiedział w lipcu 2022 r. „narzędzie przeciwdziałające rozdrobnieniu”: [instrument ochrony transmisji](#).

Debata w Eurosystemie i wśród państw członkowskich strefy euro na temat możliwych zmian w pakcie stabilności i wzrostu nabrała tempa latem 2022 r. Stanowiska państw członkowskich były jednak tak rozbieżne, że pojawiły się wątpliwości co do możliwości wprowadzenia jakichkolwiek istotnych zmian. Mimo to osiągnięto konsensus, aby dać krajom o wysokim zadłużeniu dodatkowy czas na obniżenie relacji długu do PKB do poziomu nieprzekraczającego górnej granicy 60%. Istnieje również konsensus co do uproszczenia, w miarę możliwości, zbyt skomplikowanych procedur egzekwowania



paktu stabilności i wzrostu, przy czym utrzymane zostaną obecne progi 60% i 3% dla długu i deficytu. Planuje się, że ogólna klauzula wyjścia zostanie wyłączona z końcem 2023 roku.

W kwietniu 2023 r. Komisja przedstawiła [wnioski](#) ustawodawcze dotyczące zmiany paktu stabilności i wzrostu, wzywając do zakończenia procedury ustawodawczej do końca 2023 r. Jeśli wnioski te zostaną przyjęte w obecnym kształcie, przeniosą znaczne uprawnienia decyzyjne z Rady na Komisję (która, zgodnie z traktatami, zasadniczo nie ma żadnych uprawnień w tej dziedzinie), umożliwiając Komisji bezpośredni wpływ na ścieżkę dostosowań fiskalnych poszczególnych państw członkowskich strefy euro. Pozwoliłoby to również Komisji na faktyczne wpływanie na politykę gospodarczą każdego państwa członkowskiego strefy euro poprzez weryfikację krajowych reform i inwestycji. Mocno rozbieżne stanowiska zarówno w Radzie, jak i w Parlamencie poddają jednak w wątpliwość możliwość osiągnięcia szybkiego przełomu.

W 2023 r., po 11 rundach podwyżek stóp procentowych, inflacja w strefie euro zaczęła spadać, ale pozostaje znacznie powyżej celu 2 %.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Od czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego Parlament Europejski uczestniczył jako współprawodawca w ustanowieniu większości szczegółowych przepisów kształtujących ramy zarządzania gospodarczego (m.in. na podstawie art. 121, 126 i 136 TFUE). Traktat przewiduje jednak jedynie doradczą rolę Parlamentu w odniesieniu do niektórych kwestii, jak m.in. zapobiegawcza część paktu stabilności i wzrostu, a także nadzór makroekonomiczny. Ponadto konsultacje z Parlamentem przeprowadza się w następujących kwestiach:

- porozumienia w sprawie kursów euro w stosunku do walut spoza UE;
- kraje kwalifikujące się do przystąpienia do wspólnej waluty;
- mianowanie prezesa, wiceprezesa i czterech innych członków Zarządu EBC;
- części przepisów wdrażających procedurę nadmiernego deficytu.

Każdego roku EBC składa swój roczny raport, który prezes EBC przedstawia następnie na posiedzeniu plenarnym. Parlament zazwyczaj reaguje na ten raport przyjęciem sprawozdania z własnej inicjatywy. Parlament nie posiada uprawnień decyzyjnych na poszczególnych etapach europejskiego semestru, ale jest regularnie informowany przez Komisję i Radę, które mają uprawnienia wykonawcze. Rola Parlamentu w zarządzaniu gospodarczym UE została nieco wzmocniona w ramach europejskiego semestru, w szczególności poprzez ustanowienie „dialogu gospodarczego” z udziałem Parlamentu, odpowiednich składów Rady i Komisji. W trakcie semestru Parlament może przyjmować sprawozdania z własnej inicjatywy.

Ze względu na swój charakter Parlament nie jest formalnie zaangażowany w ustanawianie traktatów międzyrządowych (jak Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej) ani w tworzenie mechanizmów międzyrządowych (jak EMS) i ich funkcjonowanie, chociaż nawiązuje różne kontakty i uczestniczy w wymianie poglądów.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na [stronie internetowej Komisji Gospodarczej i Monetarnej](#).



Christian Scheinert
10/2023



2.6.2. INSTYTUCJE UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Instytucje europejskiej unii gospodarczej i walutowej (UGW) ponoszą główną odpowiedzialność za kształtowanie europejskiej polityki pieniężnej, przepisów regulujących emisję euro i stabilność cen w UE. Tymi instytucjami są: Europejski Bank Centralny (EBC), Europejski System Banków Centralnych (ESBC), Komitet Ekonomiczno-Finansowy, Eurogrupa i Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (Rada Ecofin).

PODSTAWA PRAWNA

- Art. 119–144, 219, 282–284 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);
- Protokoły dołączone do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE): Protokół (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Protokół (nr 14) w sprawie Eurogrupy.

CELE

Główne cele (2.6.1) instytucji UGW są następujące:

- ukończenie procesu urzeczywistniania rynku wewnętrznego przez likwidację wahań kursów walutowych i zniesienie kosztów wiążących się z transakcjami wymiany, jak również kosztów zabezpieczenia przed ryzykiem wahań kursowych;
- zapewnienie porównywalności kosztów i cen na terytorium Unii, co pomoże konsumentom, pobudzi handel wewnątrzspółnotowy i ułatwi prowadzenie działalności gospodarczej;
- wzmocnienie stabilności walutowej i siły finansowej Europy przez:
 - wykluczenie, co do zasady, możliwości spekulacji walutami Unii;
 - zapewnienie, przez gospodarczy wymiar UGW, mniejszej podatności nowej waluty na spekulacje międzynarodowe;
 - stworzenie warunków, dzięki którym euro stanie się ważną walutą rezerwową i płatniczą.

OSIĄGNIĘCIA

A. Instytucje pierwszego etapu UGW (od 1 lipca 1990 r. do 31 grudnia 1993 r.)

W trakcie pierwszego etapu UGW nie ustanowiono żadnych instytucji monetarnych.

B. Instytucje drugiego etapu UGW (od 1 stycznia 1994 r. do 31 grudnia 1998 r.)

1. Europejski Instytut Walutowy (EIW)

EIW, ustanowiony na początku drugiego etapu UGW (zgodnie z art. 117 Traktatu WE), przejął obowiązki Komitetu Prezesów i Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej (EMCF). Instytut nie miał wpływu na realizację polityki pieniężnej, która pozostawała w gestii władz krajowych. Jego główne zadania w trakcie wdrażania drugiego etapu UGW obejmowały: umacnianie współpracy między krajowymi bankami centralnymi oraz koordynację polityk pieniężnych państw członkowskich, by zapewnić



stabilność cen. Zgodnie z art. 123 ust. 2 Traktatu WE EIW został rozwiązany w następstwie ustanowienia EBC, dla którego przygotował podstawy (1 czerwca 1998 r.).

2. Komitet Walutowy

Instytucja ta składała się z członków mianowanych, w takiej samej liczbie, przez Komisję i państwa członkowskie. Komitet, który został utworzony, by wspierać koordynację polityki państw członkowskich w pełnym zakresie niezbędnym do funkcjonowania rynku wewnętrznego (art. 114 Traktatu WE) pełnił rolę doradczą. Na początku trzeciego etapu Komitet został rozwiązany i zastąpiony przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy (art. 134 TFUE).

C. Instytucje trzeciego etapu (od 1 stycznia 1999 r.)

1. Europejski Bank Centralny (EBC) ([1.3.11](#))

a. Organizacja

Siedziba EBC, który został ustanowiony 1 czerwca 1998 r., znajduje się we Frankfurcie nad Menem. Kierowany jest on przez dwa organy, które pozostają niezależne od instytucji unijnych i władz krajowych (a mianowicie Radę Prezesów i Zarząd), a także – w przypadku niektórych zadań – przez Radę Ogólną EBC (która nie jest organem decyzyjnym Europejskiego Systemu Banków Centralnych, ESBC, opisanego niżej w podsekcji 2.). Traktat z Lizbony nadał EBC status instytucji UE (art. 13 ust. 1 TUE, art. 282 do 284 TFUE); wcześniej zgodnie z postanowieniami Traktatu WE nie miał on takiego statusu, mimo że miał osobowość prawną.

i. Rada Prezesów

Składa się z członków Zarządu i prezesów krajowych banków centralnych tych państw, które przyjęły euro (art. 283 TFUE i art. 10.1 [Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego](#), zwanego dalej „statutem”). Jako najwyższy organ decyzyjny uchwała wytyczne i podejmuje decyzje niezbędne do zapewnienia wykonania zadań powierzonych ESBC, ustala politykę pieniężną Unii (włącznie z podejmowaniem odpowiednich decyzji w sprawach pośrednich celów pieniężnych, podstawowych stóp procentowych i wielkości rezerw w ESBC) oraz określa wytyczne konieczne do ich realizacji (art. 12 statutu). Traktat z Lizbony stanowi, że członkowie Zarządu EBC są wybierani i mianowani za wspólnym porozumieniem przez Radę Europejską większością kwalifikowaną (art. 283 TFUE).

ii. Zarząd

Zarząd składa się z prezesa, wiceprezesa i czterech pozostałych członków, mianowanych za wspólnym porozumieniem przez szefów państw lub rządów państw członkowskich należących do strefy euro na nieodnawialną ośmioletnią kadencję (art. 283 TFUE). Zarządowi została powierzona realizacja polityki pieniężnej i udzielanie w tym zakresie niezbędnych instrukcji krajowym bankom centralnym. Jest również odpowiedzialny za przygotowanie posiedzeń Rady Prezesów i za prowadzenie bieżących spraw EBC (art. 11 i 12 statutu).

iii. Rada Ogólna

Rada Ogólna (art. 44 statutu) składa się z prezesa i wiceprezesa EBC oraz prezesów banków centralnych wszystkich państw członkowskich UE niezależnie od tego, czy przyjęły euro czy nie. Rada wspiera gromadzenie informacji statystycznych, koordynuje



polityki pieniężne państw członkowskich, które nie przyjęły euro, oraz nadzoruje działanie europejskiego mechanizmu kursowego.

b. Funkcja

O ile w strefie euro zarówno EBC, jak i krajowe banki centralne mogą emitować banknoty, o tyle wyłącznie EBC może zatwierdzić ich emisję. Państwa członkowskie mogą emitować monety, pod warunkiem uzyskania zgody EBC co do wielkości emisji (art. 128 TFUE). EBC podejmuje decyzje niezbędne ESBC do wykonania zadań powierzonych mu na podstawie statutu i Traktatu (art. 132 TFUE). EBC, wspomagany przez krajowe banki centralne, gromadzi niezbędne informacje statystyczne od właściwych władz krajowych bądź bezpośrednio od podmiotów gospodarczych (art. 5 statutu). EBC jest konsultowany w sprawie każdego projektu aktu UE w dziedzinach podlegających jego kompetencji oraz, na żądanie władz krajowych, w sprawie każdego projektu regulacji (art. 127 ust. 4 TFUE). Odpowiada za sprawne funkcjonowanie transeuropejskiego zautomatyzowanego błyskawicznego systemu rozrachunku brutto w czasie rzeczywistym (TARGET2), który jest systemem płatności w euro łączącym krajowe systemy płatności z mechanizmem płatności EBC. EBC dokłada starań, aby włączyć banki centralne państw członkowskich przystępujących do strefy euro do ESBC.

EBC może wykonywać specyficzne zadania związane z polityką nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi (art. 127 ust. 6 TFUE i art. 25.2 statutu). EBC przypisano dodatkowe zadania w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, polegające na bezpośrednim nadzorze „istotnych” banków w strefie euro i w innych uczestniczących państwach członkowskich. Władze państw członkowskich nadal nadzorują „mniej istotne” banki, we współpracy z EBC; transgraniczną współpracę w Unii organów nadzoru zapewniają trzy europejskie instytucje nadzorcze: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) i Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA). Dopełnieniem tego systemu nadzoru jest nowa instytucja nadzoru makroostrożnościowego, Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS).

2. Europejski System Banków Centralnych (ESBC) i Eurosystem

a. Organizacja

ESBC składa się z EBC i krajowych banków centralnych wszystkich państw członkowskich UE (art. 282 ust. 1 TFUE i art. 1 statutu). ESBC jest kierowany przez te same organy decyzyjne co EBC (art. 282 ust. 2 TFUE). Eurosystem obejmuje tylko EBC i krajowe banki centralne państw członkowskich należących do strefy euro.

b. Funkcja

Głównym zadaniem ESBC jest utrzymanie stabilności cen (art. 127 ust. 1 i art. 282 ust. 2 TFUE, art. 2 statutu). Bez uszczerbku dla tego celu ESBC wspiera ogólną politykę gospodarczą, przyczyniając się do realizacji celów Unii. ESBC wykonuje to zadanie pełniąc następujące funkcje (art. 127 ust. 2 TFUE i art. 3 statutu):

- definiuje i urzeczywistnia politykę pieniężną Unii;
- przeprowadza operacje walutowe zgodnie z art. 219 TFUE;



- utrzymuje oficjalne rezerwy walutowe państw członkowskich i zarządza tymi rezerwami;
- popiera sprawne funkcjonowanie systemów płatniczych; oraz
- przyczynia się do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i do stabilności systemu finansowego (art. 127 ust. 5 TFUE i art. 3.3 statutu).

3. Komitet Ekonomiczno-Finansowy

Państwa członkowskie, Komisja i EBC mianują nie więcej niż dwóch członków Komitetu (art. 134 ust. 2 TFUE). Komitet Ekonomiczno-Finansowy zastąpił Komitet Walutowy 1 stycznia 1999 r. i ma takie same obowiązki z jedną ważną różnicą: informowanie Komisji i Rady o rozwoju sytuacji pieniężnej jest teraz obowiązkiem EBC.

4. Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (Rada Ecofin)

Rada Ecofin, organ decyzyjny na szczeblu europejskim, składa się z ministrów finansów wszystkich państw członkowskich UE. Po konsultacjach z EBC podejmuje decyzje dotyczące polityki kursowej euro w odniesieniu do walut państw niebędących członkami UE, jednocześnie starając się zachować stabilność cen.

5. Eurogrupa

Posiedzenie ministrów gospodarki i finansów państw należących do strefy euro, noszące pierwotnie nazwę Euro-11, zmieniło swoją nazwę na „Eurogrupa” w 1997 r. Ten nieformalny organ doradczy odbywa regularne posiedzenia, aby omawiać kwestie związane ze sprawnym działaniem strefy euro i UGW. Do uczestnictwa w tych posiedzeniach zaprasza się Komisję i, w razie potrzeby, EBC (art. 1 Protokołu (nr 14) w sprawie Eurogrupy). W Traktacie z Lizbony wzmocniono rolę Eurogrupy, aby zwiększyć koordynację w strefie euro. Termin „Eurogrupa” po raz pierwszy pojawia się również w tym Traktacie (art. 137 TFUE). Innowacją formalną jest wybór przewodniczącego Eurogrupy na dwa i pół roku większością głosów państw członkowskich reprezentowanych w Eurogrupie (art. 2 Protokołu (nr 14) w sprawie Eurogrupy). Na nieformalnym posiedzeniu Rady Ecofin, które odbyło się w Scheveningen 10 września 2004 r., na przewodniczącego Eurogrupy wybrano Jean-Claude'a Junckera, premiera i ministra finansów Luksemburga. W ten sposób został on pierwszym wybranym i stałym przewodniczącym z mandatem, który rozpoczął się 1 stycznia 2005 r. Od 13 lipca 2020 r. funkcję przewodniczącego Eurogrupy pełni Paschal Donohoe, irlandzki minister finansów. Został wybrany na to stanowisko 9 lipca 2020 r.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

A. Funkcja prawodawcza

1. Parlament Europejski (PE), wspólnie z Radą, w ramach zwykłej procedury ustawodawczej:

- przyjmuje szczegółowe zasady wielostronnych procedur nadzoru (art. 121 ust. 6 TFUE);
- zmienia niektóre artykuły statutu EBC (art. 129 ust. 3 TFUE); oraz
- ustanawia środki niezbędne do używania euro jako jednej waluty (art. 133 TFUE).



- 2.** Konsultacji Parlamentu Europejskiego zasięga się w następujących kwestiach:
- uzgodnień dotyczących emisji monet euro przez państwa członkowskie (art. 128 ust. 2 TFUE);
 - umów dotyczących systemu kursów wymiany euro w stosunku do walut państw trzecich (art. 219 ust. 1 TFUE);
 - wyboru państw kwalifikujących się do przyjęcia jednej waluty w 1999 r. i w okresie późniejszym;
 - mianowania prezesa, wiceprezesa i pozostałych członków Zarządu EBC (art. 283 ust. 2 TFUE i art. 11.2 statutu);
 - wszelkich zmian procedury głosowania w Radzie Prezesów EBC (art. 10.2 statutu);
 - przepisów wykonawczych do procedury nadmiernego deficytu, przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu;
 - wszelkich zmian kompetencji EBC związanych z nadzorem nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi (art. 127 ust. 6 TFUE);
 - zmian niektórych artykułów statutu (art. 129 ust. 4 TFUE).
- 3.** Parlament Europejski jest informowany o szczegółowych przepisach dotyczących składu Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (art. 134 ust. 3 TFUE).

B. Funkcje kontrolne

1. Na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

EBC kieruje sprawozdanie roczne z działalności ESBC i w sprawie polityki pieniężnej za rok ubiegły i rok bieżący do Parlamentu, Rady i Komisji oraz do Rady Europejskiej. Prezes EBC musi następnie przedstawić to sprawozdanie Radzie i Parlamentowi, który może odbyć na tej podstawie ogólną debatę (art. 284 ust. 3 TFUE i art. 15.3 statutu). Prezes EBC i pozostali członkowie Zarządu mogą, na żądanie Parlamentu Europejskiego lub z inicjatywy własnej, być wysłuchani przez właściwe komisje Parlamentu Europejskiego (art. 284 ust. 3 akapit 2).

2. Rola Parlamentu

Parlament wezwał do zrównoważenia rozległych kompetencji EBC wynikających z Traktatu – to znaczy możliwości określania realizowanej polityki pieniężnej – przez demokratyczną rozliczalność (rezolucja z 18 czerwca 1996 r.). W tym celu regularnie prowadzony jest „dialog pieniężny”. Prezes EBC lub pozostali członkowie Rady Prezesów przynajmniej raz na trzy miesiące odpowiadają na pytania parlamentarnej Komisji Gospodarczej i Monetarnej (ECON) dotyczące perspektyw ekonomicznych i przedstawiają uzasadnienie prowadzonej polityki pieniężnej w strefie euro. Ponadto Parlament Europejski regularnie ustosunkowuje się do sprawozdań rocznych EBC, przyjmując sprawozdania z własnej inicjatywy.

Nowym obowiązkiem nadzorczym EBC towarzyszą dodatkowe wymogi w zakresie rozliczalności określone w [rozporządzeniu ramowym w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego](#). Ich praktyczne zasady uregulowano w porozumieniu międzyinstytucjonalnym między Parlamentem a EBC. Uzgodnienia dotyczące rozliczalności obejmują obecność przewodniczącego Rady ds. Nadzoru na posiedzeniu właściwej komisji, tj. Komisji Gospodarczej i Monetarnej, udzielanie



odpowiedzi na pytania zadawane przez Parlament oraz prowadzenie – na żądanie – poufnych dyskusji z przewodniczącym i wiceprzewodniczącym właściwej komisji. Ponadto EBC przygotowuje roczne sprawozdanie nadzorcze, które jest przedstawiane Parlamentowi przez przewodniczącego Rady ds. Nadzoru.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Gospodarczej i Monetarniej \(ECON\)](#).

Jost Angerer
10/2023



2.6.3. EUROPEJSKA POLITYKA PIENIĘŻNA

Europejski System Banków Centralnych (ESBC) obejmuje Europejski Bank Centralny (EBC) i krajowe banki centralne wszystkich państw członkowskich UE. Podstawowym celem ESBC jest utrzymanie stabilności cen. Aby osiągnąć ten cel, Rada Prezesów EBC opiera swoje decyzje na zintegrowanych ramach analitycznych oraz wdraża zarówno standardowe, jak i niestandardowe środki polityki pieniężnej.

PODSTAWA PRAWNA

- Artykuły 119–144, 219 oraz 282–284 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);
- Protokół (nr 4) do Traktatu z Lizbony w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i Europejskiego Banku Centralnego (EBC).

CELE

Zgodnie z art. 127 ust. 1 TFUE głównym celem ESBC jest utrzymanie stabilności cen. Z zastrzeżeniem tego celu ESBC wspiera ogólną politykę gospodarczą Unii, przyczyniając się do osiągnięcia celów Unii. ESBC działa w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej i wolnej konkurencji, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów (art. 127 ust. 1 TFUE).

OSIĄGNIĘCIA

A. Zasady przewodnie

1. Niezależność

Główna zasada niezależności EBC została ustanowiona w art. 130 TFUE: „W wykonywaniu uprawnień oraz zadań i obowiązków, które zostały im powierzone Traktatami i Statutem ESBC i EBC, ani Europejski Bank Centralny, ani krajowy bank centralny, ani członek któregośkolwiek z ich organów decyzyjnych nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych Unii, rządów Państw Członkowskich, ani jakiegokolwiek innego organu.”. Niezależność jest także utrzymywana przez zakazy finansowania ze środków banku centralnego określone w art. 123 TFUE, które mają również zastosowanie do krajowych banków centralnych: Traktat przewiduje wykorzystanie tradycyjnych instrumentów (art. 18 i 19 statutu) oraz pozwala Radzie Prezesów EBC decydować o zastosowaniu innych metod (art. 20 statutu).

2. Przejrzystość i rozliczalność

Aby zapewnić wiarygodność EBC, zarówno Traktat (art. 284 TFUE), jak i statut (art. 15) nakładają na niego obowiązek składania sprawozdań. Przynajmniej raz na kwartał EBC opracowuje i publikuje sprawozdania z działalności ESBC. Skonsolidowane zestawienie finansowe ESBC jest publikowane co tydzień. W lutym 2015 r. EBC opublikował po raz pierwszy sprawozdanie z posiedzenia Rady Prezesów poświęconego polityce pieniężnej, tym samym dostosowując się do strategii komunikacji innych wiodących banków centralnych.



Niezależność banku centralnego idzie w parze z odpowiedzialnością przed opinią publiczną i przed wybranymi przez niego przedstawicielami. Zgodnie z TFUE EBC odpowiada przede wszystkim przed Parlamentem Europejskim (zob. „Rola Parlamentu Europejskiego” poniżej). Między obiema instytucjami wprowadzono dodatkowe usprawnienia dotyczące ram odpowiedzialności, wykraczające poza wymogi określone w Traktacie. EBC składa również sprawozdania Radzie UE.

B. Strategia polityki pieniężnej EBC

1. Przegląd

W październiku 1998 r. Rada Prezesów EBC uzgodniła główne elementy swojej [strategii polityki pieniężnej](#), a mianowicie: (i) ilościową definicję stabilności cen; (ii) istotną rolę monitorowania przyrostu masy pieniądza na podstawie agregatu pieniężnego oraz (iii) kompleksową ocenę perspektyw zmiany cen. EBC zdecydował się na strategię pieniężną opartą na dwóch filarach (analiza ekonomiczna i analiza monetarna), których funkcje zostały raz jeszcze jasno określone podczas [przeglądu strategii pieniężnej](#) 8 maja 2003 r.

W lipcu 2021 r. EBC [zakończył](#) przegląd swojej strategii polityki pieniężnej. Dążąc do współpracy z zainteresowanymi stronami, EBC utworzył portal „EBC słucha” i zorganizował serię „wysłuchań” z udziałem obywateli, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i środowisk akademickich w całej strefie euro. Obecna strategia, która ma być okresowo poddawana ocenie (następnym razem zostanie ona przeprowadzona w 2025 r.), określa na nowo cel stabilności cen i analizę dwufilarową. Uznaje się w niej również wpływ zmiany klimatu i stabilności finansowej na stabilność cen.

2. Cel zapewnienia stabilności cen

Rada Prezesów ma swobodę dokładnego zdefiniowania swojego celu w zakresie stabilności cen. Od lipca 2021 r. stabilność cen definiuje się jako stopę inflacji (roczny wzrost zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych (HICP) dla strefy euro) o wartości 2% w średnim okresie. Cel jest symetryczny, co znaczy, że zarówno negatywne, jak i pozytywne odchylenia od tego celu uznaje się za równie niepożądane. Może to oznaczać okres przejściowy, w którym inflacja jest umiarkowanie wyższa od celu 2 %.

3. Zintegrowane ramy analityczne

W lipcu 2021 r. dokonano przeglądu obowiązującej dwufilarowej strategii, która stała się [„zintegrowanymi ramami analitycznymi”](#) składającymi się z (i) analizy ekonomicznej oraz (ii) analizy monetarnej i finansowej.

Analiza ekonomiczna koncentruje się na rzeczywistych i nominalnych zmianach gospodarczych. Analiza monetarna i finansowa dotyczy wskaźników monetarnych i finansowych, umożliwiając skupienie się na mechanizmie transmisji polityki pieniężnej oraz wpływie braku równowagi finansowej i czynników pieniężnych na stabilność cen w perspektywie średnioterminowej.

4. Zmiana klimatu

W przeglądzie strategii na lata 2020–2021 uznano, że zmiana klimatu ma wpływ na stabilność cen, i podjęto zobowiązanie do uwzględnienia, w ramach mandatu EBC, skutków zmiany klimatu i przejścia na gospodarkę niskoemisyjną. Rada Prezesów przyjęła [plan działania](#) dotyczący klimatu, którego celem jest uwzględnienie czynników klimatycznych w ocenach polityki pieniężnej, zwiększenie zdolności



analitycznych związanych ze zmianą klimatu, dostosowanie koncepcji operacyjnych ram polityki pieniężnej oraz realizacja działań w zakresie ujawniania informacji na temat zrównoważenia środowiskowego i sprawozdawczości w tym zakresie.

C. Wdrażanie polityki pieniężnej

1. Instrumenty standardowe

Podstawowym instrumentem polityki pieniężnej EBC są jego trzy kluczowe stopy procentowe, po których banki komercyjne mogą zaciągać pożyczki lub składać depozyty w EBC: stopa podstawowych operacji refinansujących (MRO), stopa depozytu w banku centralnym i stopa oprocentowania kredytu lombardowego.

a. Operacje otwartego rynku

[Operacje otwartego rynku](#) pełnią ważną funkcję w sterowaniu stopami procentowymi, zarządzaniu płynnością na rynku oraz sygnalizowaniu kursu polityki pieniężnej. Przeprowadzane przez Eurosystem regularne operacje otwartego rynku polegają na jednodniowych operacjach zasilających płynność (podstawowe operacje refinansujące) oraz trzymiesięcznych operacjach zasilających płynność (długoterminowe operacje refinansujące). Celem podstawowych operacji refinansujących są krótkoterminowe stopy procentowe, podczas gdy długoterminowe operacje refinansujące zapewniają dodatkowe, długoterminowe refinansowanie.

Innymi operacjami otwartego rynku są operacje dostrajające i operacje strukturalne. Te pierwsze mają na celu regulację niespodziewanych wahań płynności na rynku, a zwłaszcza łagodzenie ich wpływu na stopy procentowe, podczas gdy drugi typ operacji służy głównie stałemu korygowaniu pozycji strukturalnej systemu euro wobec sektora finansowego.

b. Operacje kredytowo-depozytowe

Eurosystem oferuje instytucjom kredytowym [dwa rodzaje takich operacji](#): kredyt banku centralnego na koniec dnia, umożliwiający uzyskanie płynności typu overnight od banku centralnego po przedstawieniu wystarczających kwalifikowalnych aktywów, a także depozyt w banku centralnym na koniec dnia, umożliwiający składanie depozytów typu overnight.

c. Utrzymywanie rezerwy obowiązkowej

Zgodnie z art. 19 ust. 1 statutu EBC ma prawo żądać od instytucji kredytowych utrzymywania [rezerw minimalnych](#) w EBC i krajowych bankach centralnych. Celem rezerw obowiązkowych jest stabilizacja krótkoterminowych stóp procentowych na rynku oraz stworzenie (lub zwiększenie) strukturalnego niedoboru płynności wewnątrz systemu bankowego względem Eurosystemu, co ułatwia sterowanie rynkowymi stopami procentowymi poza regularnymi transakcjami zasilającymi płynność finansową.

2. Instrumenty niestandardowe

a. Program zakupu aktywów

Od 2009 r. EBC wdrożył szereg programów zakupu aktywów. Programy obecnie zakończone obejmują: program zakupu zabezpieczonych obligacji (CBPP) trwający od lipca 2009 r. do czerwca 2010 r., program CBPP2 – realizowany od listopada 2011 r. do października 2012 r. oraz program dotyczący rynków papierów wartościowych (SMP) – prowadzony od maja 2010 r. do września 2012 r.



Aktywne programy obejmują program zakupu aktywów (APP) oraz nadzwyczajny program zakupów w czasie pandemii (PEPP).

[Program zakupu aktywów](#) składa się z czterech odrębnych programów: programu zakupów w sektorze przedsiębiorstw (CSPP), programu skupu aktywów sektora publicznego (PSPP), programu zakupu papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami (ABSPP) oraz CBPP3. Zakup aktywów („luzowanie ilościowe”) w ramach programu skupu aktywów rozpoczął się w październiku 2014 r. Miesięczne zakupy aktywów netto były kilkakrotnie dostosowywane, od 15 mld EUR miesięcznie (październik do grudnia 2018 r.) do 80 mld EUR miesięcznie (kwiecień 2016 r. – marzec 2017 r.). Dwukrotnie wstrzymano zakupy aktywów netto (od stycznia do października 2019 r. i od lipca 2022 r. do lutego 2023 r.). W tych okresach spłaty kapitału z tytułu zapadających papierów wartościowych były w pełni reinwestowane, co pozwoliło utrzymać ogólny stan aktywów Eurosystemu. W grudniu 2022 r. Rada Prezesów po raz pierwszy podjęła decyzję o zmniejszeniu posiadanych aktywów w ramach programu skupu aktywów poprzez częściową reinwestycję spłaty kapitału. Od marca do czerwca 2023 r. udziały kapitałowe APP zostały ograniczone o 15 mld EUR miesięcznie w ramach procesu znanego jako „dokręcanie ilościowe”. Od lipca 2023 r. Rada Prezesów podjęła decyzję o wdrożeniu pełnego pasywnego zamknięcia aktywów w ramach programu APP poprzez zaprzestanie reinwestowania spłaty kapitału, zmniejszając tym samym udziały w APP w zmiennym miesięcznym tempie, które zależy od wysokości spłat w danym miesiącu. W szczytowym momencie w latach 2022–2023 Eurosystem posiadał w ramach programu skupu aktywów aktywa o wartości ponad 3,2 bln EUR.

W odpowiedzi na pandemię COVID-19 w marcu 2020 r. uruchomiono [tymczasowy nadzwyczajny program zakupów w czasie pandemii](#) w celu dokonywania zakupów aktywów sektora publicznego i prywatnego. Początkowa pula środków finansowych w wysokości 750 mld EUR została następnie zwiększona do 1,85 bln EUR. Program PEPP umożliwił „fluktuację w zakresie rozkładu zakupów w czasie, w poszczególnych klasach aktywów i poszczególnych jurysdykcjach”. Zakupy netto w ramach nadzwyczajnego programu zakupu w czasie pandemii były dokonywane na podstawie klucza kapitałowego, w ujęciu według stanów. Zakupy aktywów netto w ramach nadzwyczajnego programu zakupów w czasie pandemii zakończyły się w marcu 2022 r. Stan aktywów utrzymano przy pełnym reinwestowaniu spłaty kapitału do „co najmniej do końca 2024 r.”. Reinwestycje były prowadzone w sposób elastyczny między państwami członkowskimi, „w celu przeciwdziałania związanemu z pandemią ryzyku dla mechanizmu transmisji polityki pieniężnej”.

b. Bezwarunkowe transakcje monetarne (transakcje OMT)

W sierpniu 2012 r. EBC ogłosił możliwość prowadzenia [transakcji OMT](#) na wtórnych rynkach obligacji państwowych, aby zagwarantować prawidłową transmisję polityki pieniężnej i zachować jednolitość prowadzonej przez siebie polityki pieniężnej. Transakcje OMT zostały pomyślane w taki sposób, aby były uzależnione od programu dostosowań makroekonomicznych lub programu zapobiegawczego w ramach Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej/Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Po ich ogłoszeniu, transakcje OMT nigdy nie zostały wykorzystane, ale pozostają częścią zestawu narzędzi EBC.

c. Instrument ochrony transmisji (TPI)

[Instrument ochrony transmisji](#) ogłoszono w lipcu 2022 r., aby wesprzeć skuteczną transmisję polityki pieniężnej, podczas gdy EBC kontynuuje normalizację polityki



pieniężnej. Instrument ochrony transmisji, który ma być wykorzystywany jako druga po reinwestycjach w ramach nadzwyczajnego programu zakupów w czasie pandemii linia obrony, umożliwia selektywne „zakupy na rynku wtórnym papierów wartościowych wyemitowanych w jurysdykcjach doświadczających pogorszenia warunków finansowania, które nie jest uzasadnione fundamentalnymi parametrami charakterystycznymi dla danego kraju, w celu przeciwdziałania w niezbędnym zakresie ryzyku dla mechanizmu transmisji”. Instrument ochrony transmisji obejmuje cztery kryteria kwalifikowalności: 1) zgodność z ramami fiskalnymi UE, 2) brak poważnego zakłócenia równowagi makroekonomicznej, 3) zrównoważony dług publiczny oraz 4) solidna i zrównoważona polityka makroekonomiczna.

d. Wytyczne prognostyczne

Od lipca 2013 r. EBC dostarcza wytycznych prognostycznych na temat przyszłych kierunków polityki stóp procentowych i zakupu aktywów. Przedstawianie wytycznych prognostycznych było ważną zmianą w strategii komunikacji EBC, gdyż obejmuje ono nie tylko informowanie o sposobie, w jaki EBC ocenia obecne warunki gospodarcze oraz średnioterminowe ryzyko dla stabilności cenowej, ale także informowanie o wpływie tej oceny na przyszłe kierunki polityki pieniężnej. W związku z dużą niepewnością występującą w latach 2022 i 2023 EBC w mniejszym stopniu korzystał z wytycznych dotyczących przyszłości (forward guidance). Począwszy od lipca 2022 r. w procesie decyzyjnym EBC przyjął podejście ustalane na kolejnych posiedzeniach i oparte na danych.

e. Długoterminowe operacje refinansujące

W czerwcu 2014 r. EBC ogłosił serię ukierunkowanych dłuższych operacji refinansujących (TLTRO) służących poprawie bankowych zdolności pożyczkowych wobec instytucji kredytowych strefy euro, pierwotnie planowanych na okres dwuletni. Druga seria (TLTRO II) rozpoczęła się w marcu 2016 r., a trzecia seria (TLTRO III) w marcu 2019 r. Ponadto w odpowiedzi na pandemię COVID-19 Rada Prezesów postanowiła wprowadzić 11 dodatkowych nadzwyczajnych długoterminowych operacji refinansujących w czasie pandemii (PELTRO).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

EBC jest odpowiedzialny bezpośrednio przed Parlamentem Europejskim. Odpowiedzialność ta jest egzekwowana na trzy sposoby.

Na mocy art. 284 ust. 3 TFUE i art. 15 ust. 3 Statutu ESBC prezes EBC ma obowiązek przedstawić Parlamentowi sprawozdanie roczne. Parlament zwykle przyjmuje rezolucję w sprawie sprawozdania rocznego EBC. EBC przekazuje informacje zwrotne na temat rezolucji Parlamentu.

Zgodnie z utrwaloną praktyką prezes EBC stawia się cztery razy do roku przed parlamentarną Komisją Gospodarczą i Monetarną (ECON), aby wyjaśnić decyzje polityczne podjęte przez EBC i odpowiedzieć na pytania członków komisji ([dialog monetarny](#)). Posiedzenia są otwarte dla publiczności, a ich zapis jest publikowany zarówno na stronie internetowej Parlamentu, jak i na stronie EBC. Zespół ekspertów ds. polityki pieniężnej komisji ECON przedstawia niezależny wkład i wyniki ekspertyzy przed każdym dialogiem monetarnym.



Zgodnie z [art. 140](#) Regulaminu Parlamentu Europejskiego każdy poseł do Parlamentu Europejskiego może w ciągu miesiąca skierować do EBC maksymalnie sześć pytań wymagających odpowiedzi na piśmie.

Dražen Rakić / MAJA SABOL
10/2023



2.6.4. ZARZĄDZANIE GOSPODARCZE

Podstawą zarządzania gospodarczego jest system instytucji i procedur utworzonych z myślą o realizacji założeń UE w obszarze gospodarki, tj. koordynacji polityki gospodarczej w celu wspierania rozwoju gospodarczego i społecznego z korzyścią dla UE i jej obywateli. Kryzys finansowy, fiskalny i gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 r., pokazał, że UE potrzebuje skuteczniejszego modelu zarządzania gospodarczego niż dotychczasowa koordynacja polityki gospodarczej i fiskalnej. Bieżące działania w dziedzinie zarządzania gospodarczego obejmują skuteczniejszą koordynację polityki fiskalnej i makroekonomicznej oraz ściślejszy nadzór nad nimi, jak również ustanowienie ram zarządzania w sytuacji kryzysu finansowego.

PODSTAWA PRAWNA

- Artykuł 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE);
- Artykuły 2–5, 119–144 oraz 282–284 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);
- Protokoły załączone do TFUE: Protokół nr 12 dotyczący procedury nadmiernego deficytu, Protokół nr 13 dotyczący kryteriów konwergencji oraz Protokół nr 14 dotyczący Eurogrupy.

CELE

A. Postanowienia Traktatu

Zgodnie z preambułą do TUE państwa członkowskie są zdecydowane „umocnić swe gospodarki, a także doprowadzić do ich konwergencji oraz do ustanowienia unii gospodarczej i walutowej”.

Zgodnie z art. 3 TUE „[Unia] działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego [...]”.

Podstawą koordynacji polityki gospodarczej są art. 2, 5 i 119 TFUE: na ich podstawie wymaga się od państw członkowskich, by uznały swoją politykę gospodarczą za przedmiot wspólnego zainteresowania oraz dążyły do jej ścisłej koordynacji. Obszary i formy koordynacji wyszczególniono w art. 121, który określa procedury odnoszące się zarówno do zaleceń ogólnych (ogólne wytyczne polityki gospodarczej), jak i zaleceń dla poszczególnych krajów dotyczących polityki, oraz w art. 126 określającym procedurę, którą należy stosować w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu (2.6.6).

W art. 136–138 określono szczegółowe przepisy dotyczące państw członkowskich, w których obowiązującą walutą jest euro, nakładające na nie obowiązek efektywniejszej koordynacji i ściślejszego nadzoru nad dyscypliną budżetową i polityką gospodarczą.

Ponadto na mocy wymogów zawartych w tytule IX dotyczącym zatrudnienia polityka zatrudnienia powinna podlegać koordynacji i być spójna z polityką gospodarczą zgodnie z ogólnymi wytycznymi (art. 146) (2.3.3).



B. Obszary podlegające zarządzaniu gospodarką

Kryzys finansowy, fiskalny i gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 r., pokazał, że przypadki zakłócenia równowagi finansowej, fiskalnej i makroekonomicznej są ze sobą ściśle powiązane nie tylko w granicach państwa, lecz także na szczeblu UE, a w jeszcze większym stopniu w państwach strefy euro. Z tego względu wzmocniony system zarządzania gospodarczego, który stworzono w 2011 r. i nad którym nadal trwają prace, odnosi się do wielu obszarów polityki gospodarczej, w tym do polityki fiskalnej, kwestii makroekonomicznych, zarządzania kryzysowego, nadzoru makrofinansowego i inwestycji.

OSIĄGNIĘCIA

A. Koordynacja polityki gospodarczej do 2011 r.

Do 2011 r. koordynacja polityki gospodarczej, oprócz ram polityki fiskalnej określonych w pakcie stabilności i wzrostu (2.6.6), bazowała głównie na konsensusie, bez stosowania przepisów egzekwowalnych z mocy prawa. Zakres koordynacji gospodarczej był szeroki i można było zastosować różne formy współpracy w zależności od tego, w jakim stopniu dana umowa o współpracy była wiążąca. Dwa przykłady takiej koordynacji to:

- koordynacja jako narzędzie w zarządzaniu kryzysowym, np. utworzenie europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej w maju 2010 r.;
- przekazanie polityki: całkowita odpowiedzialność za daną politykę może być powierzona jednej instytucji (jak w przypadku polityki pieniężnej (2.6.3) i polityki konkurencji (2.6.12), gdzie odpowiedzialność powierzona została odpowiednio Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) i Komisji).

B. Zarządzanie gospodarcze od 2011 r.

Kryzys finansowo-gospodarczy w latach 2008–2012 obnażył w wielu państwach europejskich podstawowe problemy i tendencje niezgodne z zasadą trwałego rozwoju oraz pokazał ścisłą współzależność gospodarek unijnych. Uznano, że większa koordynacja polityki gospodarczej w całej UE jest niezbędna, by w przyszłości sprostać tym problemom, pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy. W tym celu zmieniono i wzmocniono system organów i procedur koordynacji polityki gospodarczej w UE: od 2011 r. przyjęto szereg aktów prawnych i utworzono nowe instytucje.

1. Ścisłejszy nadzór gospodarczy i budżetowy oraz jego koordynacja w ramach europejskiego semestru

Wzmocniony system zarządzania obejmuje: nowy zsynchronizowany model działania – europejski semestr – stworzony w celu omawiania i koordynacji priorytetów gospodarczych i budżetowych; ściślejszy nadzór UE nad polityką fiskalną jako część paktu stabilności i wzrostu (2.6.6); nowe narzędzia przeciwdziałające zakłóceniom równowagi makroekonomicznej (2.6.7) oraz nowe instrumenty pomocy państwom członkowskim mającym poważne trudności finansowe (2.6.8).

Europejski semestr to coroczny cykl koordynacji polityki budżetowej, makroekonomicznej i strukturalnej państw członkowskich, który ma umożliwić państwom członkowskim uwzględnienie uwag Unii już na wczesnym etapie krajowej procedury budżetowej i w odniesieniu do innych aspektów kształtowania polityki



gospodarczej. Celem jest dopilnowanie, by wszystkie strategie polityczne zostały przeanalizowane i ocenione łącznie oraz by uwzględniono te obszary polityki, które wcześniej nie podlegały systematycznemu nadzorowi gospodarczemu – np. zakłócenia równowagi makroekonomicznej i kwestie dotyczące sektora finansowego. Wyróżnia się następujące kluczowe etapy europejskiego semestru:

- Późną jesienią Komisja przedstawia roczną strategię zrównoważonego wzrostu gospodarczego, w której określa priorytety UE w nadchodzącym roku w dziedzinie polityki gospodarczej, budżetowej i zatrudnienia oraz innych reform potrzebnych do pobudzenia wzrostu i zatrudnienia. Komisja proponuje konkretne zalecenia dla całej strefy euro, które są następnie omawiane przez Radę Unii Europejskiej (Radę) i zatwierdzane przez Radę Europejską na jej wiosennym szczycie. Komisja publikuje również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wymienione są państwa członkowskie z potencjalnymi zakłóceniami równowagi makroekonomicznej.
- W kwietniu państwa członkowskie przedstawiają plany utrzymania finansów publicznych w odpowiedniej kondycji (programy stabilności lub konwergencji) oraz plany reform i środków na rzecz postępu w zakresie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (krajowe programy reform – KPR). Łączne przedkładanie tych dokumentów umożliwia uwzględnianie uzupełniającego się charakteru oraz efektu mnożnikowego polityki fiskalnej i strukturalnej.
- W maju Komisja ocenia krajowe programy reform i programy stabilności lub konwergencji, w tym korektę możliwych zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Na podstawie tej oceny Komisja wydaje zalecenia dla poszczególnych krajów, które są następnie omawiane na posiedzeniach różnych składów Rady.
- W czerwcu/lipcu Rada Europejska zatwierdza zalecenia dla poszczególnych krajów, które są oficjalnie przyjmowane na lipcowym szczycie Rady, co zamyka roczny cykl europejskiego semestru na szczelbu UE.

Pierwszy europejski semestr odbył się w 2011 r. Debaty na szczelbu UE na temat polityki fiskalnej, zakłóceń równowagi makroekonomicznej, spraw dotyczących sektora finansowego oraz reform strukturalnych wspierających wzrost odbywają się jednocześnie podczas europejskiego semestru, zanim rządy sporządzą projekty planów budżetowych na kolejny rok i prześlą je pod obrady parlamentów krajowych. Przed finalizacją budżetów państwa członkowskie strefy euro przedkładają swoje projekty planów budżetowych Komisji, która przedstawia swoją opinię, oraz Eurogrupie, która dokonuje ich oceny.

2. W ramach działań naprawczych w sektorze finansowym UE wspierała unię bankową (2.6.5) za pośrednictwem nowych przepisów i instytucji, obejmujących Jednolity Mechanizm Nadzorczy, jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz europejskie urzędy nadzoru w celu zapobiegania kryzysom i dopilnowania, by wszystkie podmioty finansowe były odpowiednio regulowane i nadzorowane.

3. Po kryzysie gospodarczym i finansowym kilka państw członkowskich miało poważne trudności ze stabilnością finansową lub stabilnością finansów publicznych, w związku z czym wystąpiły o pomoc finansową (2.6.8). W reakcji Unia ustanowiła różne mechanizmy, w tym europejski mechanizm stabilizacji finansowej, Europejski



Instrument Stabilności Finansowej i [Europejski Mechanizm Stabilności](#) (EMS), a ponadto przyjęła akty prawne ustanawiające przepisy dotyczące warunkowości makroekonomicznej związanej z pożyczkami udzielonymi odnośnym państwom członkowskim ([rozporządzenie \(UE\) nr 472/2013](#)). Europejski Instrument Stabilności Finansowej i EMS ustanowiono w traktatach przyjętych ad hoc poza Traktatami Unii Europejskiej. Podlegają one radzie złożonej z ministrów finansów państw członkowskich strefy euro.

C. Ewentualne dalsze zmiany w unii gospodarczej i walutowej

Po przezwyciężeniu kryzysu gospodarczego i finansowego UE opracowała proces mający na celu wzmocnienie struktury UGW. Podstawą tego procesu jest [sprawozdanie pięciu przewodniczących](#) w sprawie dokończenia budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej z 2015 r., w którym skoncentrowano się na czterech głównych kwestiach:

- prawdziwej unii gospodarczej,
- unii finansowej,
- unii fiskalnej,
- unii politycznej.

Te cztery unie są ze sobą ściśle powiązane i będą się rozwijały równolegle. Oprócz sprawozdania przedstawiono szereg komunikatów, wniosków i środków, a dyskusja jest nadal w toku.

Zgodnie z odpowiednimi przepisami Komisja rozpoczęła w lutym 2020 r. [przeгляд](#) obecnych ram zarządzania, włącznie z debatą publiczną na temat tego, w jakim stopniu poszczególne elementy nadzoru wprowadzone lub zmienione w drodze reform w 2011 r. i 2013 r. skutecznie przyczyniają się do osiągnięcia ich kluczowych celów, a mianowicie:

- zapewniania zrównoważonych finansów publicznych i wzrostu gospodarczego oraz zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej;
- zapewnienia zintegrowanych ram nadzoru umożliwiających ściślejszą koordynację polityk gospodarczych, zwłaszcza w strefie euro, oraz
- wspierania konwergencji wyników gospodarczych państw członkowskich.

W październiku 2021 r. Komisja wznowiła przegląd tych ram podczas konsultacji publicznych na temat potencjalnych możliwości reform. Sprawozdanie podsumowujące z konsultacji opublikowano w maju 2022 r. Przed przedłożeniem wniosków ustawodawczych 26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła w listopadzie 2022 r. komunikat określający orientacyjne zasady reformy.

Ma ona zrównoważyć potrzebę zmniejszenia poziomu długu publicznego wsparciem trwałego wzrostu gospodarczego. Jednocześnie stara się poprawić egzekwowanie ram i zwiększyć poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym, umożliwiając państwom członkowskim negocjowanie krajowych ścieżek korekty budżetowej i koncentrując się na średniookresowych celach redukcji długu. Ponadto zobowiązanie do realizacji programów inwestycyjnych i reform pozwoliłoby państwom członkowskim wydłużyć czas trwania ich programów dostosowawczych i wprowadzić bardziej stopniową ścieżkę redukcji zadłużenia. Zmieniono również mechanizm sankcji i



wszczynania procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium długu, aby zwiększyć ich stosowanie.

Trwają również dyskusje na temat przyszłości unii bankowej. W kwietniu 2023 r. Komisja przedstawiła wnioski dotyczące reformy obecnych ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów w Europie, aby wyeliminować niedociągnięcia w odniesieniu do upadku średnich i mniejszych banków oraz poprawić ochronę deponentów. Debata na temat ewentualnego ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów – tzw. trzeciego filaru unii bankowej – utknęła w impasie.

Pod koniec 2021 r. uzgodniono reformę Porozumienia ustanawiającego EMS, która ma rozszerzyć zestaw narzędzi i ustanowić mechanizm ochronny dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jednak nie weszła jeszcze w życie w oczekiwaniu na ratyfikację we Włoszech.

D. Uczestnicy

Rada Europejska wyznacza skoordynowane priorytety polityczne i opracowuje wytyczne na najwyższym szczeblu. Rada na wniosek Komisji przyjmuje zalecenia i decyzje. Komisja jest odpowiedzialna za sporządzanie projektów zaleceń i decyzji oraz za ocenę ich wdrażania. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za krajowe sprawozdania, wymianę informacji oraz wdrażanie zaleceń i decyzji przyjętych przez Radę. Eurogrupa (złożona z ministrów finansów państw członkowskich, które wprowadziły euro) omawia kwestie dotyczące UGW i zarządza EMS. EBC bierze udział w pracach Eurogrupy w sprawach dotyczących polityki pieniężnej lub kursowej. Komitet Ekonomiczno-Finansowy przekazuje opinie i przygotowuje pracę Rady, podobnie jak Komitet Polityki Gospodarczej i grupa robocza Eurogrupy.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Parlament jest obecnie współprawodawcą w obszarze ustalania szczegółowych zasad procedury wielostronnego nadzoru (art. 121 ust. 6 TFUE).

Na mocy aktów ustawodawczych dotyczących zarządzania gospodarczego wprowadzono dialog gospodarczy. W celu pogłębienia dialogu między instytucjami UE, w szczególności między Parlamentem, Radą i Komisją, oraz w celu zapewnienia większej przejrzystości i rozliczalności właściwe komisje Parlamentu mogą zaprosić przewodniczącego Rady, przewodniczącego Komisji, przewodniczącego Rady Europejskiej lub przewodniczącego Eurogrupy do udziału w dyskusji na temat podjętych decyzji lub do przedstawienia podejmowanych działań w kontekście europejskiego semestru. W ramach tego dialogu Parlament może umożliwić uczestnictwo w wymianie poglądów państwu członkowskiemu, którego dotyczy decyzja Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu lub procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi.

W ramach europejskiego semestru Parlament przedstawia swoją opinię na temat rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego w konkretnych rezolucjach, uwzględniając przy tym wnioski zebrane podczas tygodnia parlamentarnego poświęconego europejskiemu semestrowi, który odbywa się na początku roku z udziałem parlamentów państw członkowskich. Późną jesienią Parlament przedstawia



opinię na temat trwającego cyklu europejskiego semestru (w tym zaleceń dla poszczególnych krajów przyjętych przez Radę).

Parlament propaguje angażowanie parlamentów państw członkowskich za pośrednictwem corocznych spotkań z członkami ich właściwych komisji. Ponadto, zgodnie z systemem prawnym i politycznym każdego państwa członkowskiego, parlamenty narodowe powinny być należycie zaangażowane w europejski semestr, jak również w opracowywanie programów stabilności i programów konwergencji oraz krajowych programów reform, aby zwiększyć przejrzystość i odpowiedzialność w procesie podejmowania decyzji.

Parlament wyrażał opinię na temat możliwego rozwoju UGW w szeregu rezolucji, a mianowicie w [rezolucji w sprawie przeglądu makroekonomicznych ram legislacyjnych](#); w [rezolucji w sprawie mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro](#); w [rezolucji w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej](#), a także w [rezolucji w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony](#).

Samuel De Lemos Peixoto / GIACOMO LOI
10/2023



2.6.5. UNIA BANKOWA

Wizję unii bankowej nakreślono we wniosku, który Komisja Europejska przedstawiła w 2012 r., kilka lat po wybuchu poważnego kryzysu finansowego w UE. Główną nowością było przeniesienie odpowiedzialności za bieżący nadzór nad największymi bankami w strefie euro ze szczebla krajowego na europejski. Od tego czasu Europejski Bank Centralny (EBC) stał się odpowiedzialny zarówno za politykę pieniężną, jak i zadania nadzorcze. Musiał jednak ściśle rozgraniczać te obowiązki. Powołano również na szczeblu europejskim Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) – instytucję zajmującą się kwestiami związanymi z upadłością dużych banków. Trzeci element – europejski system gwarantowania depozytów – był często postulowany, w tym przez Parlament Europejski, ale do tej pory nie został wprowadzony.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 114 i art. 127 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Unia bankowa stanowi istotne uzupełnienie unii gospodarczej i walutowej (UGW) oraz rynku wewnętrznego. Ujednolica ona odpowiedzialność za nadzór i zarządzanie kryzysowe na szczeblu UE. Przyczynia się to do spójnego egzekwowania w strefie euro jednolitego zbioru przepisów, który ma zastosowanie do banków UE. Celem unii bankowej jest w szczególności zadbanie o to, by banki podejmowały umiarkowane ryzyko, a upadające banki można było poddać restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przy jak najmniejszym wpływie na gospodarkę realną i finanse publiczne uczestniczących państw UE.

OSIĄGNIĘCIA

A. Plan działania na rzecz unii bankowej

W grudniu 2012 r. przewodniczący Rady Europejskiej, współpracując ściśle z przewodniczącym Komisji Europejskiej, prezesem Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz przewodniczącym Eurogrupy, przygotował konkretny i terminowy plan działania w celu osiągnięcia prawdziwej unii gospodarczej i walutowej. Jedną z istotnych części tego planu było stworzenie bardziej zintegrowanych ram finansowych, tj. unii bankowej.

B. Porozumienie w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego

W marcu 2013 r. Parlament i Rada osiągnęły porozumienie polityczne w sprawie utworzenia pierwszego filaru unii bankowej – Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego – obejmującego wszystkie banki działające w strefie euro. Państwa członkowskie spoza strefy euro również mogą przystąpić do tego mechanizmu. Jednolity Mechanizm Nadzorczy, który działa od listopada 2014 r., stał się częścią struktur EBC i służy sprawowaniu bezpośredniego nadzoru nad największymi i najważniejszymi grupami bankowymi, natomiast krajowe organy nadzorcze nadal nadzorują wszystkie pozostałe banki, przy czym EBC koordynuje ten nadzór i ponosi zań ostateczną



odpowiedzialność. Kryteria ustalania, czy banki należy uznać za istotne i w związku z tym podlegają one bezpośredniemu nadzorowi EBC, są określone w rozporządzeniu w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego i w rozporządzeniu ramowym w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego; kryteria te odnoszą się do wielkości, znaczenia gospodarczego, działalności transgranicznej banku i potrzeby bezpośredniego wsparcia ze środków publicznych. Zgodnie z rozwojem tych kryteriów faktyczna liczba banków objętych bezpośrednim nadzorem EBC zmienia się wraz z upływem czasu. Ponadto EBC może w każdej chwili postanowić zaklasyfikować dany bank jako istotny, jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia spójnego stosowania wysokich standardów nadzoru.

Jasne przepisy regulujące oddzielenie funkcji organizacyjnej i operacyjnej EBC w dziedzinie nadzoru i polityki pieniężnej pozwalają uniknąć potencjalnego konfliktu interesów.

C. Kompleksowa ocena

Przed objęciem zadań nadzorczych EBC przeprowadził „ocenę kondycji finansowej” nazywaną kompleksową oceną, która obejmowała ocenę jakości aktywów i test warunków skrajnych. Jej celem było osiągnięcie większej przejrzystości bilansów banków dla zapewnienia wiarygodnego punktu wyjścia. Wyniki opublikowane w październiku 2014 r. wykazały, że 25 spośród 130 uczestniczących w testach banków miało niedobory kapitału.

Wszystkie banki przeszły następnie podobną „ocenę kondycji finansowej” w momencie przejścia pod nadzór bezpośredni; na przykład w następstwie wniosku Bułgarii o ustanowienie ścisłej współpracy między EBC a Narodowym Bankiem Bułgarii EBC przeprowadził kompleksową ocenę sześciu bułgarskich banków, której wyniki opublikowano w lipcu 2019 r.

W latach 2014–2022 przeprowadzono jednocześnie dwie części kompleksowej oceny (przegląd jakości aktywów i test warunków skrajnych). Wyniki zostały następnie połączone i opublikowane w tym samym czasie. W 2022 r. EBC postanowił jednak podzielić kompleksową ocenę i odtąd przeprowadzać te dwie części oceny niezależnie i publikować ich wyniki oddzielnie.

D. Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) i jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRM)

W marcu 2014 r. Parlament i Rada osiągnęły porozumienie polityczne w sprawie utworzenia drugiego filaru unii bankowej – jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Głównym celem tego mechanizmu jest dopilnowanie, by w sytuacji upadku banków w unii bankowej były one zarządzane w sposób skuteczny, przy minimalnych kosztach dla podatników i gospodarki realnej. Jeżeli konieczne jest podjęcie działań, organ centralny – Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) – jest odpowiedzialny za decyzję o rozpoczęciu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku, przy czym z operacyjnego punktu widzenia decyzja ta jest realizowana we współpracy z krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. SRB zaczęła działać jako niezależna agencja UE w styczniu 2015 r. i jest w pełni operacyjna od stycznia 2016 r.

W czerwcu 2017 r. SRB przyjęła pierwszą decyzję dotyczącą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular. Jednak w czerwcu 2017 r. postanowiła nie podejmować działań w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w



odniesieniu do Banca Popolare di Vicenza i Veneto Banca, w lutym 2018 r. w odniesieniu do ABLV Bank AS i jego spółki zależnej ABLV Bank Luxembourg S.A., a w sierpniu 2019 r. w odniesieniu do AS PNB Banka.

Zamiast tego banki te zostały objęte krajowym postępowaniem upadłościowym. W marcu 2022 r. SRB podjęła szereg decyzji dotyczących upadłości Sberbank Europe AG, grupy bankowej, której jedna część została zlikwidowana, a druga część została przejęta przez inne banki (dalsze informacje [tutaj](#)).

E. Dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych (CRD) i rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych (CRR)

Minimalne wymogi kapitałowe określają, jaki kapitał musi posiadać bank, by można było uznać go za bezpieczny w prowadzonej działalności i zdolny do radzenia sobie na własną rękę ze stratami operacyjnymi. Kryzys finansowy pokazał, że poprzednie ustawowe minimalne wymogi kapitałowe rzeczywiście były zbyt niskie, by poradzić sobie w dużym kryzysie. Uzgodniono zatem na szczelbu międzynarodowym zwiększenie odpowiednich progów minimalnych (zasady określone w pakiecie Bazylea III). W kwietniu 2013 r. Parlament i Rada przyjęły dwa akty prawne przekształcające ostrożnościowe wymogi kapitałowe dla banków w prawo europejskie: [czwartą dyrektywę w sprawie wymogów kapitałowych \(CRD\)](#) i [rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych \(CRR\)](#). CRD i CRR weszły w życie w styczniu 2014 r.

Do równych warunków działania na jednolitym rynku przyczynia się jednolity zbiór przepisów mający zastosowanie do wszystkich banków w UE, ponieważ większość przepisów technicznych, które banki muszą spełniać, przyjmuje formę bezpośrednio stosowanych rozporządzeń, co pozwala uniknąć tarć, które mogą wynikać z wdrażania dyrektyw do prawa krajowego. Ponadto w aktach prawnych przyjętych przez Parlament i Radę pewne szczegóły techniczne wciąż wymagały sfinalizowania. Dlatego upoważniono Komisję do opracowania uzupełniających aktów ustawodawczych (tzw. projekt środków poziomu 2), które uregulują brakujące szczegóły techniczne.

W listopadzie 2016 r. Komisja przedstawiła kompleksowy pakiet reform w celu zmiany przepisów CRD i CRR. W Parlamencie równolegle negocjowano dwa wnioski ustawodawcze dotyczące zmiany ww. aktów. W czerwcu 2018 r. parlamentarna Komisja Gospodarcza i Monetarna przyjęła pełne sprawozdanie dotyczące wniosków zmieniających. W czerwcu 2019 r. opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej zmienioną dyrektywę w sprawie wymogów kapitałowych (CRD V) i rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych (CRR II).

F. Europejski system gwarantowania depozytów (EDIS)

W listopadzie 2015 r. Komisja przedstawiła [wniosek ustawodawczy](#) mający na celu ujęcie w unii bankowej dodatkowego elementu, mianowicie europejskiego systemu gwarantowania depozytów (EDIS). Podstawą pierwotnego wniosku Komisji były istniejące krajowe systemy gwarantowania depozytów. Zalecono w nim również stopniowe wprowadzenie EDIS. Komisja opracowała wniosek tak, by był on generalnie neutralny pod względem kosztów dla sektora bankowego (choć banki podejmujące większe ryzyko miały wpłacać więcej niż te ostrożniejsze), oraz zaproponowała uzupełniające gwarancje i środki służące ograniczeniu ryzyka bankowego.

W listopadzie 2016 r. sprawozdawczyni Parlamentu Europejskiego opublikowała [projekt sprawozdania](#) w sprawie EDIS. Późniejsze dyskusje w Parlamencie i Radzie ujawniły rozbieżne stanowiska w odniesieniu do koncepcji systemu na końcowym



etapie. Aby ułatwić postępy, w październiku 2017 r. Komisja opublikowała [dodatkowy komunikat](#), w którym zaproponowała kilka wariantów koncepcji EDIS. W grudniu 2020 r. trzy instytucje UE uzgodniły priorytety ustawodawcze na 2021 r., w tym EDIS w powiązonym [dokumencie roboczym](#).

Pomimo wielokrotnych prób nie rozwiązano kwestii rozbieżnych stanowisk w tej sprawie, co oznacza, że proces legislacyjny pozostaje w martwym punkcie.

G. Reforma ram CMDI

Wiele osób zgodziłoby się ze stwierdzeniem, że przeniesienie odpowiedzialności za bieżący nadzór nad największymi bankami w strefie euro ze szczebla krajowego na europejski ogólnie sprawdziło się, nadal jednak niejednoznaczna jest ocena tego, czy obecne ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków są odpowiednie.

Postępowania upadłościowe niektórych średnich i mniejszych banków przeprowadzono poza ramami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, czasami z wykorzystaniem pieniędzy podatników zamiast środków przeznaczonych na ten cel (zasoby wewnętrzne banków lub sieci bezpieczeństwa finansowane przez branżę, np. jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji), Komisja Europejska zaproponowała zatem szereg zmian w przepisach pod hasłem „reformy zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów (CMDI)” (więcej informacji [tutaj](#)). W momencie sporządzania niniejszego dokumentu ten pakiet ustawodawczy jest przedmiotem dyskusji w Parlamencie Europejskim i Radzie.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

20 listopada 2012 r. Parlament przyjął – jako odpowiedź na plan działania w sprawie prawdziwej unii gospodarczej i walutowej – rezolucję pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”, w której zalecił Komisji utworzenie rzeczywistej unii bankowej. Parlament, przyjmując i wdrażając w latach 2013–2014 istotne poprawki do aktów ustawodawczych dotyczących Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, systemu gwarantowania depozytów, a także dyrektywę w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz pakiet CRD IV, w znaczącym stopniu przyczynił się do urzeczywistnienia unii bankowej.

W tych aktach ustawodawczych powierzono Parlamentowi funkcję kontrolną w odniesieniu do nowo utworzonych instytucji. Pełniąc funkcję nadzorczą (tj. w zakresie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego), EBC odpowiada przed Parlamentem i Radą. Szczegóły dotyczące jego odpowiedzialności wobec Parlamentu określono w [porozumieniu międzyinstytucjonalnym](#) zawartym między Parlamentem a EBC.

Dotychczas w Komisji Gospodarczej i Monetarnej odbyło się 26 [wysłuchań publicznych z udziałem przewodniczącego Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego](#) w [marcu 2014 r.](#), [listopadzie 2014 r.](#), [marcu 2015 r.](#), [październiku 2015 r.](#), [marcu 2016 r.](#), [czerwcu 2016 r.](#), [listopadzie 2016 r.](#), [marcu 2017 r.](#), [czerwcu 2017 r.](#), [listopadzie 2017 r.](#), [marcu 2018 r.](#), [czerwcu 2018 r.](#), [listopadzie 2018 r.](#), [marcu 2019 r.](#), [wrześniu 2019 r.](#), [grudniu 2019 r.](#), [maju 2020 r.](#), [październiku 2020 r.](#), [marcu 2021 r.](#), [lipcu 2021 r.](#), [październiku 2021 r.](#), [marcu 2022 r.](#), [czerwcu 2022 r.](#), [grudniu 2022 r.](#), [marcu 2023 r.](#) i [czerwcu 2023 r.](#)

Tę samą procedurę stosuje się w odniesieniu do Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, której przewodniczący co najmniej raz w roku kalendarzowym uczestniczy w wysłuchaniu organizowanym przez właściwą komisję



Parlamentu w sprawie wykonania przez Radę zadań w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Dotychczas w Komisji Gospodarczej i Monetarniej odbyły się 23 [wysłuchania publiczne SRB](#) w [czerwcu 2015 r.](#), [styczniu 2016 r.](#), [lipcu 2016 r.](#), [grudniu 2016 r.](#), [marcu 2017 r.](#), [lipcu 2017 r.](#), [grudniu 2017 r.](#), [marcu 2018 r.](#), [lipcu 2018 r.](#), [grudniu 2018 r.](#), [kwietniu 2019 r.](#), [lipcu 2019 r.](#), [grudniu 2019 r.](#), [maju 2020 r.](#), [październiku 2020 r.](#), [marcu 2021 r.](#), [lipcu 2021 r.](#), [grudniu 2021 r.](#), [marcu 2022 r.](#), [lipcu 2022 r.](#), [listopadzie 2022 r.](#), [marcu 2023 r.](#) i [lipcu 2023 r.](#)

Szczegóły dotyczące odpowiedzialności SRB wobec Parlamentu i odpowiednie praktyczne uregulowania ujęto w [porozumieniu międzyinstytucjonalnym](#) zawartym między Parlamentem a SRB, które opublikowano 24 grudnia 2015 r.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej Komisji Gospodarczej i Monetarniej ([tutaj](#)).

Marcel Magnus
10/2023



2.6.6. UNIJNE RAMY POLITYKI BUDŻETOWEJ

Aby zapewnić stabilność unii gospodarczej i walutowej, potrzebne są solidne ramy w celu uniknięcia w jak największej mierze braku równowagi finansów publicznych. Pod koniec 2011 r. weszła w życie reforma (część tzw. sześciopaku) polegająca na zmianie paktu stabilności i wzrostu. Kolejna reforma tej dziedziny polityki w postaci międzyrządowego Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, którego częścią składową jest pakt fiskalny, zaczęła obowiązywać na początku 2013 r. Ponadto w maju 2013 r. weszło w życie rozporządzenie w sprawie oceny wstępnych krajowych planów budżetowych (część tzw. dwupaku). 26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze dotyczące reformy zarządzania gospodarczego UE.

PODSTAWA PRAWNA

- Artykuł 3, art. 119–144, art. 136, art. 219 i art. 282–284 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);
- Protokół nr 12 (w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu) oraz Protokół nr 13 (w sprawie kryteriów konwergencji) do Traktatów.

CELE

Celem struktury polityki budżetowej Unii Europejskiej jest stworzenie solidnych i skutecznych ram koordynacji polityk budżetowych państw członkowskich i nadzoru nad nimi. Przeprowadzone w latach 2011–2013 reformy ram prawnych były bezpośrednią reakcją na kryzys związany z długiem państwowym, który uwypuklił potrzebę przyjęcia bardziej rygorystycznych przepisów z uwagi na skutki uboczne wywołane brakiem równowagi finansów publicznych między krajami strefy euro. Zmienione ramy są zatem oparte na doświadczeniach związanych z wadami początkowego systemu europejskiej unii walutowej i stanowią próbę wzmocnienia zasady przewodniej – zachowania zdrowych finansów publicznych – którą zapisano w art. 119 ust. 3 TFUE. W kwietniu 2023 r. Komisja rozpoczęła nową reformę ram prawnych w oparciu o zmiany w zarządzaniu gospodarczym w UE w ciągu ostatniego dziesięciolecia.

OSIĄGNIĘCIA

A. Pakt stabilności i wzrostu

Główna podstawa prawna paktu stabilności i wzrostu jest zawarta w prawie pierwotnym Unii: w art. 121 TFUE (wielostronny nadzór), art. 126 TFUE (procedura nadmiernego deficytu) i w Protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Szczegółowe sposoby wdrażania przepisów i procedur przewidzianych w TFUE są określone w prawie wtórnym UE. Pierwszy pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego (tzw. sześciopak) wszedł w życie 13 grudnia 2011 r. i stanowił reformę oraz zmianę przepisów paktu stabilności i wzrostu. W zreformowanym pakcie stabilności i wzrostu zawarte są główne instrumenty nadzoru nad polityką budżetową państw członkowskich (mechanizm zapobiegawczy) oraz



korygowania nadmiernego deficytu (mechanizm korygujący). W swojej obecnej formie pakt składa się z następujących elementów:

- rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. i rozporządzeniem (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r.; w rozporządzeniu tym wprowadza się mechanizm zapobiegawczy;
- rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. i rozporządzeniem Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r.; w rozporządzeniu tym wprowadza się mechanizm korygujący;
- rozporządzenia (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro.

Ponadto kodeks postępowania, który ma formę opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (Komitet Rady do Spraw Ekonomicznych i Finansowych (ECOFIN)), zawiera szczegółowe wymogi dotyczące wdrażania paktu stabilności i wzrostu oraz wytyczne co do kształtu i treści programów stabilności i konwergencji. Pomimo że kodeks postępowania jest formalnie podrzędny w stosunku do rozporządzenia, fakt, że określa on szczegółowo, w jaki sposób wdrażać pakt stabilności i wzrostu, sprawia, że w praktyce zyskuje ogromne znaczenie. Najnowsza wersja, zatwierdzona przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy 15 maja 2017 r., zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące elastyczności w ramach obowiązujących przepisów dotyczących paktu stabilności i wzrostu (za pośrednictwem tzw. klauzul dotyczących inwestycji i reform strukturalnych i przy zastosowaniu matrycy określającej dobre i złe okresy dla gospodarki w ramach mechanizmu zapobiegawczego, a także poprzez wskazanie korekt budżetowych niezbędnych w danej sytuacji koniunkturalnej i przy danym wskaźniku zadłużenia). Te szczegółowe postanowienia opierają się na wspólnie uzgodnionym stanowisku dotyczącym elastyczności w ramach paktu stabilności i wzrostu, przyjętym przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy w listopadzie 2015 r. i zatwierdzonym przez Radę ECOFIN w lutym 2016 r. Punktem wyjścia do dyskusji był komunikat Komisji z 13 stycznia 2015 r. w sprawie optymalnego wykorzystania elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu. Ponadto obowiązująca wersja kodeksu postępowania zawiera dwie opinie Komitetu Ekonomiczno-Finansowego z listopada 2016 r., w których zwrócono większą uwagę na wartość odniesienia dotyczącą wydatków, podczas gdy wskaźnik salda strukturalnego pozostaje istotnym elementem ram nadzoru budżetowego.

1. Mechanizm zapobiegawczy paktu stabilności i wzrostu

Celem mechanizmu zapobiegawczego jest zapewnienie zdrowych finansów publicznych za pomocą wielostronnego nadzoru w oparciu o art. 121 TFUE, zmienione rozporządzenie (WE) nr 1466/97 oraz nowe rozporządzenie (UE) nr 1173/2011.

Kluczowym pojęciem stosowanym w nadzorze i formułowaniu wytycznych jest średniookresowy cel budżetowy dla danego kraju. Średniookresowy cel budżetowy dla każdego kraju powinien mieścić się w przedziale pomiędzy #1% PKB a równowagą lub nadwyżką, z uwzględnieniem zmian cyklicznych oraz jednorazowych działań



tymczasowych. Cel ten podlega przeglądowi co trzy lata lub wtedy, gdy wdrażane są istotne reformy strukturalne mające wpływ na sytuację budżetową. Do podstawowych instrumentów mechanizmu zapobiegawczego paktu stabilności i wzrostu należą programy stabilności i programy konwergencji.

Programy stabilności i programy konwergencji

Przedłożenie: W ramach wielostronnego nadzoru, o którym mowa w art. 121 TFUE, co roku w kwietniu każde państwo członkowskie musi przedłożyć Komisji i Radzie program stabilności (w przypadku państw członkowskich strefy euro) lub program konwergencji (w przypadku państw członkowskich spoza strefy euro). Programy stabilności muszą zawierać m.in. średniookresowe cele budżetowe, ścieżkę dostosowań w tym kierunku oraz analizę scenariuszy dotyczącą wpływu zmian podstawowych założeń ekonomicznych na sytuację budżetową. Podstawę wyliczeń muszą stanowić najbardziej prawdopodobne (lub ostrożniejsze) scenariusze makroekonomiczne i budżetowe. Programy te są publikowane przez Komisję.

Ocena: Rada analizuje programy na podstawie oceny przeprowadzonej przez Komisję i Komitet Ekonomiczno-Finansowy. Ze szczególną uwagą śledzone są postępy w dążeniu do osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych. Nowym elementem w zmienionym pakcie stabilności i wzrostu jest to, że w ocenie wyraźnie uwzględnia się kształtowanie się wydatków.

Opinia: W oparciu o zalecenie Komisji oraz po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym Rada przyjmuje opinię w sprawie programów. W swojej opinii Rada może wezwać państwa członkowskie do dostosowania programów. Opinia ta stanowi integralną część zaleceń dla poszczególnych krajów przyjmowanych przez Radę na zakończenie każdego europejskiego semestru.

Monitorowanie: Komisja i Rada monitorują wdrażanie programów stabilności lub programów konwergencji.

Wczesne ostrzeżenie: W przypadku znacznego odstępstwa od ścieżki dostosowań do średniookresowych celów budżetowych Komisja kieruje ostrzeżenie do danego państwa członkowskiego zgodnie z art. 121 ust. 4 TFUE (art. 6 i 10 zmienionego rozporządzenia (WE) nr 1466/97). Ostrzeżenie jest wydawane w formie zalecenia Rady, w którym wzywa się dane państwo członkowskie do podjęcia niezbędnych działań dostosowawczych.

Sankcje: W odniesieniu do tych państw członkowskich strefy euro, które nie podejmują odpowiednich działań dostosowawczych, w zmienionym pakcie stabilności i wzrostu wprowadzono także możliwość nałożenia sankcji w formie oprocentowanego depozytu wynoszącego 0,2% PKB z poprzedzającego roku. Przewidziano również grzywny za manipulację danymi dotyczącymi długu lub deficytu.

Europejski semestr: Przedkładanie i ocena programów stabilności lub programów konwergencji stanowią część europejskiego semestru, który jest szerzej zakrojonym procesem koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej obejmującym mechanizm zapobiegawczy paktu stabilności i wzrostu.

2. Mechanizm korygujący paktu stabilności i wzrostu

Procedura nadmiernego deficytu

Celem tej procedury jest zapobieganie nadmiernym deficytom oraz dopilnowanie, aby były one niezwłocznie korygowane. Procedura nadmiernego deficytu opiera się na



art. 126 TFUE, Protokole (nr 12) załączonym do Traktatu i zmienionym rozporządzeniu (WE) nr 1467/97 oraz nowym rozporządzeniu (UE) nr 1173/2011.

Zgodnie ze zmienionym paktem stabilności i wzrostu uruchomienie procedury nadmiernego deficytu zależy od kryterium deficytu lub kryterium długu:

- Kryterium deficytu: deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych uznaje się za nadmierny, jeśli jest wyższy od wartości bazowej 3% PKB w cenach rynkowych;
- Kryterium długu: dług jest większy niż 60% PKB, a roczny cel redukcji o 1/20 długu przekraczającego próg 60% nie został osiągnięty w ciągu trzech ostatnich lat.

Zmienione rozporządzenie zawiera również przepisy wyjaśniające, kiedy w przypadku przekroczenia ustalonej wartości bazowej deficyt będzie uznawany za wyjątkowy (wywołany przez nadzwyczajne zdarzenia lub poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej itp.) lub tymczasowy (według prognoz deficyt spadnie poniżej wartości bazowej po zakończeniu nadzwyczajnego zdarzenia lub pogorszenia koniunktury gospodarczej).

W art. 126 ust. 3–6 TFUE określona jest procedura oceny nadmiernego deficytu i podejmowania decyzji w jego sprawie. Komisja przygotowuje sprawozdanie, jeśli państwo członkowskie nie przestrzega przynajmniej jednego z dwóch kryteriów lub jeśli istnieje takie ryzyko. Komitet Ekonomiczno-Finansowy wydaje opinię w sprawie tego sprawozdania. Jeśli Komisja stwierdzi, że nadmierny deficyt rzeczywiście istnieje (lub może powstać), kieruje opinię do danego państwa członkowskiego i informuje Radę. Na podstawie wniosku Komisji Rada ostatecznie decyduje, czy wystąpił nadmierny deficyt (art. 126 ust. 6 TFUE). Następnie, w oparciu o zalecenie Komisji, przyjmuje zalecenie skierowane do danego państwa członkowskiego (art. 126 ust. 7 TFUE), domagając się podjęcia skutecznych działań w celu ograniczenia deficytu, oraz wyznacza termin nieprzekraczający sześciu miesięcy. W przypadku gdy Rada stwierdzi, że takie działania nie zostały podjęte, jej zalecenie może zostać podane do wiadomości publicznej (art. 126 ust. 8 TFUE). W przypadku uporczywego niestosowania zaleceń Rada może wezwać dane państwo członkowskie do przedsięwzięcia stosownych środków w wyznaczonym terminie (art. 126 ust. 9 TFUE).

Sankcje: W procedurze nadmiernego deficytu przewidziano również sankcje w przypadku niewypełnienia zaleceń (art. 126 ust. 11 TFUE). Dla państw członkowskich strefy euro co do zasady sankcją tą jest grzywna obejmująca składnik stały (0,2% PKB) i składnik zmienny (maksymalnie 0,5% PKB dla obu składników łącznie).

Dodatkowe sankcje dla państw członkowskich strefy euro przewidziano w rozporządzeniu (UE) nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro. Sankcje nakładane są na różnych etapach procedury nadmiernego deficytu i wiążą się z nieoprocentowanym depozytem w wysokości 0,2% oraz z grzywną w wysokości 0,2% PKB z poprzedzającego roku. W myśl tego samego rozporządzenia sankcje przewidziano również za manipulację danymi statystycznymi.

3. Ogólna klauzula wyjścia w pakcie stabilności i wzrostu

Z uwagi na „poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej Unii” spowodowane kryzysem związanym z COVID-19, Rada (na podstawie wniosku Komisji) po raz pierwszy uruchomiła w marcu 2020 r. ogólną klauzulę wyjścia w ramach paktu stabilności i wzrostu, aby zapewnić państwom



członkowskim swobodę przyjmowania środków nadzwyczajnych mających poważne skutki budżetowe. Uruchomienie tej klauzuli pozwala państwom członkowskim, przy zastosowaniu mechanizmu zapobiegawczego paktu, na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. Jeżeli państwo członkowskie jest objęte funkcją naprawczą, klauzula ta oznacza, że Rada, na podstawie zalecenia Komisji, może podjąć decyzję o przyjęciu zmienionego kursu polityki budżetowej. Podsumowując, ogólna klauzula wyjścia nie zawiesza procedur paktu stabilności i wzrostu, ale umożliwia Komisji i Radzie odejście od wymogów budżetowych, które normalnie miałyby zastosowanie. W marcu 2021 r. Komisja przyjęła komunikat pt. „Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej”, który zawiera między innymi następujące oświadczenie: „decyzja w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania w 2022 r. powinna być podejmowana w ramach ogólnej oceny stanu gospodarki opierającej się na kryteriach ilościowych. Poziom produkcji w UE lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu byłby kluczowym kryterium ilościowym. W związku z tym obecne wstępne przesłanki wydają się sugerować dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację od 2024 r.”

B. Pakt fiskalny

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w marcu 2012 r. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, którego składową dotyczącą polityki budżetowej jest pakt fiskalny, podpisały wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa i Czech (także Chorwacja nie podpisała tego traktatu przed przystąpieniem do UE ani po przystąpieniu w dniu 1 lipca 2013 r.). W pakcie fiskalnym zawarte jest postanowienie dotyczące uwzględnienia w prawie krajowym zasady zrównoważonego budżetu (złota zasada) – przewidującej dolny pułap deficytu strukturalnego na poziomie 0,5% PKB (jeżeli wartość długu publicznego jest niższa niż 60% PKB, ten dolny pułap ustala się w wysokości 1% PKB), najlepiej na szczeblu konstytucyjnym (tzw. hamulec zadłużenia). Państwa członkowskie mogą wszcząć postępowanie przeciwko innym państwom członkowskim przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku niewłaściwego wdrożenia tej zasady. Dodatkowe ustalenia obejmują m.in. automatyczne uruchamianie mechanizmu korygującego i przepisy narzucone państwom objętym procedurą nadmiernego deficytu. Ponadto pomoc finansowa w ramach europejskiego mechanizmu stabilności będzie udzielana tylko tym państwom członkowskim, które podpisały pakt fiskalny.

C. Dalsze reformy służące wzmocnieniu zarządzania gospodarczego w strefie euro

Wprowadzone w latach 2011–2013 reformy zarządzania gospodarczego w Unii oraz ram polityki budżetowej obejmują, oprócz zmienionych zasad paktu stabilności i wzrostu oraz międzyrządowego Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, dwa rozporządzenia, których celem jest dalsze wzmocnienie zarządzania gospodarczego w strefie euro (tzw. dwupak):

- rozporządzenie (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny wstępnych planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro; oraz
- rozporządzenie (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do



strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej.

Głównymi elementami pierwszego rozporządzenia są wspólny harmonogram budżetowy dla wszystkich państw członkowskich strefy euro oraz przepisy dotyczące monitorowania i oceny planów budżetowych państw członkowskich przez Komisję. W przypadku poważnego uchybienia zasadom paktu stabilności i wzrostu Komisja może zażądać zmiany planów. Ponadto w rozporządzeniu tym stwierdzono, że państwa członkowskie objęte procedurą nadmiernego deficytu muszą przedstawić program partnerstwa gospodarczego, w którym zawarte są szczegółowe środki polityczne i reformy strukturalne wymagane dla zapewnienia skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu. Rada, stanowiąc na wniosek Komisji, przyjmuje opinie w sprawie programów partnerstwa gospodarczego.

Drugie rozporządzenie dotyczy państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie stabilności finansowej lub nimi zagrożonych. Ustanawia ono przepisy dotyczące wzmocnionego nadzoru, pomocy finansowej oraz nadzoru po zakończeniu programu (do czasu gdy zwrócone zostanie przynajmniej 75% otrzymanego wsparcia finansowego).

D. Przeglądy najważniejszych aktów prawnych

Zgodnie z rozporządzeniami w sprawie „sześciopaku” i „dwupaku” Komisja opublikowała w lutym 2020 r. komunikat zatytułowany „Przegląd zarządzania gospodarczego”. Komunikat miał zapoczątkować debatę publiczną na temat tego, w jakim stopniu poszczególne elementy nadzoru wprowadzone lub zmienione reformami z 2011 r. i 2013 r. przyczyniają się do skutecznej realizacji ich kluczowych celów.

19 października 2021 r. Komisja przedstawiła komunikat służący wznowieniu debaty publicznej na temat przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego, w którym podsumowała zmianę sytuacji w następstwie kryzysu związanego z COVID-19. Komisja opublikowała wyniki konsultacji publicznych w marcu 2022 r.

9 listopada 2022 r. Komisja ostatecznie przedstawiła w komunikacie swoje kierunki reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego, uwzględniając kluczowe kwestie gospodarcze i polityczne, które będą kształtować koordynację polityki gospodarczej UE i nadzór nad nią w następnym dziesięcioleciu. Komisja zaproponowała, by przejść do opartych na analizie ryzyka unijnych ram nadzoru, w których uwzględnia się rozróżnienie między poszczególnymi państwami, biorąc pod uwagę wyzwania związane z długiem publicznym, tj. zagrożenia dla zdolności obsługi zadłużenia. Krajowe średniokresowe plany fiskalno-strukturalne stanowią fundament proponowanych przez Komisję ram. Mają się one przyczynić do integracji celów budżetowych oraz celów w zakresie reform i inwestycji, w tym dotyczących przeciwdziałania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej, jeśli to konieczne, w ramach jednego całościowego planu średniokresowego, tworząc w ten sposób spójny i usprawniony proces. Jednolity wskaźnik operacyjny – wydatki pierwotne netto, tj. wydatki znajdujące się pod kontrolą rządu – posłużyłby za podstawę do określenia ścieżki dostosowania fiskalnego i prowadzenia rocznego nadzoru budżetowego. Państwa członkowskie byłyby zobowiązane do przedstawienia krajowych średniokresowych planów fiskalno-strukturalnych dostosowanych do ich uwarunkowań krajowych. Plany te obejmowałyby okres czterech lat. W okresie tym ich finanse publiczne musiałyby być zgodne ze stopniową, lecz ciągłą ścieżką redukcji nadmiernego długu publicznego lub, w przypadku krajów o niskim zadłużeniu, musiałyby



one utrzymać rozważną politykę fiskalną. Państwa członkowskie mogłyby ubiegać się o zgodę na zastosowanie bardziej elastycznej ścieżki poprzez przedłużenie okresu obowiązywania krajowego średniookresowego planu fiskalno-strukturalnego do maksymalnie siedmiu lat. W zamian musiałyby zobowiązać się do przeprowadzenia większej liczby reform i inwestycji. Jeżeli chodzi o strukturę zarządzania, plany te musiałyby zostać uzgodnione z Komisją i zatwierdzone przez Radę, podobnie jak w przypadku krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności w ramach NextGenerationEU.

Jako punkt wyjścia Komisja przedstawi każdemu państwu członkowskiemu referencyjną ścieżkę dostosowania fiskalnego na podstawie wspólnie uzgodnionych ram obejmujących okres czterech lat, w oparciu o metodologię analizy stabilności długu.

Dokonano by rozróżnienia w zależności od poziomu długu publicznego danego kraju:

- W przypadku krajów o umiarkowanym lub wysokim poziomie długu publicznego Komisja zaproponowałaby wieloletnią ścieżkę dostosowania wydatków publicznych netto obejmującą cztery lata;
- Państwa członkowskie, które zmagają się z poważnym wyzwaniem związanym z długiem publicznym, musiałyby w trakcie realizacji swojego planu dokonać korekty budżetowej;
- Państwa członkowskie zmagające się z „umiarkowaną skalą wyzwania związanego z długiem publicznym” musiałyby zakończyć swoje dostosowanie najpóźniej trzy lata po zakończeniu realizacji planu.

W przypadku nieprzewidzianego pogorszenia sytuacji makroekonomicznej Komisja zaproponowała wprowadzenie ogólnej klauzuli wyjścia specyficznej dla każdego państwa członkowskiego. Stanowiłaby ona uzupełnienie ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu, uruchomionej w momencie wybuchu pandemii wiosną 2020 r. i obowiązującej do końca 2023 r. Zastosowanie takiej klauzuli umożliwiłoby państwu członkowskiemu znajdującemu się w wyjątkowej sytuacji, nad którą nie ma kontroli, odstępnie od uzgodnionej ścieżki.

Dążąc do poprawy egzekwowania przepisów ramowych, Komisja zaproponowała również, by otwarcie procedury nadmiernego deficytu opartej na kryterium długu stało się bardziej automatyczne i by zmienić obowiązujący system sankcji.

26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze dotyczące reformy zarządzania gospodarczego UE, które w dużej mierze opierają się na zasadach określonych w komunikacie Komisji z 9 listopada 2022 r. Zreformowane normy mają na celu zwiększenie odpowiedzialności politycznej, uproszczenie reguł fiskalnych, ułatwienie inwestycji w realizację priorytetów UE i promowanie skutecznego egzekwowania przepisów. Celem nowej struktury zarządzania przewidzianej przez Komisję jest pogodzenie stabilności finansów publicznych ze zrównoważonym wzrostem gospodarczym sprzyjającym włączeniu społecznemu, zwłaszcza w świetle transformacji ekologicznej i cyfrowej.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski jest współprawodawcą w procesie uchwalania szczegółowych przepisów dotyczących nadzoru wielostronnego (art. 121 ust. 6 TFUE) i wydaje opinie na temat należących do prawa wtórnego przepisów wykonawczych do



procedury nadmiernego deficytu (art. 126 ust. 14 TFUE). Zmieniony pakt stabilności i wzrostu zawiera nowy instrument – dialog gospodarczy – który zapewnia Parlamentowi Europejskiemu pierwszoplanową rolę w obecnych ramach polityki budżetowej. Przewiduje on, że właściwa komisja Parlamentu jest upoważniona do zaproszenia przewodniczącego Rady, Komisji, przewodniczącego Rady Europejskiej lub przewodniczącego Eurogrupy, a w stosownych przypadkach państwa członkowskiego, do udziału w wymianie poglądów. Parlament jest również regularnie informowany o stosowaniu rozporządzeń. Ponadto uprawnienia Komisji do nałożenia dodatkowego wymogu sprawozdawczości w ramach nowego rozporządzenia w sprawie monitorowania i oceny wstępnych planów budżetowych oraz do zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro będą od tej pory odnawiane co trzy lata, przy czym Parlament lub Rada są upoważnione do odwołania tych uprawnień.

Samuel De Lemos Peixoto / GIACOMO LOI
10/2023



2.6.7. NADZÓR MAKROEKONOMICZNY

W minionym dziesięcioleciu w UE doszło do znacznych zakłóceń równowagi makroekonomicznej (które spowodowały nasilenie negatywnych skutków kryzysu finansowego trwającego od 2008 r.) oraz do poważnego zróżnicowania konkurencyjności (co uniemożliwiło skuteczne stosowanie wspólnych środków polityki pieniężnej). W 2011 r. UE ustanowiła procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej (Macroeconomic Imbalance Procedure) – procedurę nadzorczą–wykonawczą, która ma na celu ułatwienie wczesnego identyfikowania tego rodzaju zakłóceń w państwach członkowskich i korygowanie ich, ze szczególnym uwzględnieniem zakłóceń, które grożą rozprzestrzenieniem się na inne państwa członkowskie.

PODSTAWA PRAWNA

- Artykuł 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE);
- Artykuły 119, 121 oraz 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej to mechanizm nadzorczą–wykonawczy mający na celu zapobieganie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej w UE i ich korygowanie. Prowadzony nadzór jest częścią europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej (2.6.4).

Nadzór ten opiera się na następujących elementach:

1. Sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania (Alert Mechanism Report), przygotowywane przez Komisję i bazujące na [tabeli wyników](#) zawierającej wskaźniki i prognozy. Wskaźniki zawarte w tabeli wyników dotyczą zakłóceń równowagi zewnętrznej (rachunek obrotów bieżących, międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto, realny efektywny kurs walutowy, zmiana udziału w rynkach eksportowych, jednostkowe koszty pracy) i wewnętrznej (ceny nieruchomości, przepływy kredytowe sektora prywatnego, zadłużenie sektora prywatnego, zadłużenie publiczne, stopa bezrobocia oraz zmiany zobowiązań sektora finansowego, a także inne wskaźniki dotyczące zatrudnienia i bezrobocia). Każdy wskaźnik powiązany jest z prognozą sygnalizującą możliwość wystąpienia danego problemu; niektóre prognozy są różne dla państw członkowskich należących do strefy euro i dla państw członkowskich do niej nienależących. W przypadku przekroczenia przez państwo członkowskie kilku prognoz Komisja przeprowadza szczegółową ocenę sytuacji, tj. dalszą analizę ekonomiczną mającą na celu określenie, czy zakłócenia równowagi makroekonomicznej mogą się pojawić lub już występują oraz czy skorygowano dotychczasowe zakłócenia równowagi;
2. Zalecenia zapobiegawcze. Jeżeli na podstawie wyników szczegółowej oceny sytuacji Komisja stwierdzi zakłócenia równowagi makroekonomicznej, musi o tym poinformować Parlament, Radę i Eurogrupę. Rada może, na zalecenie Komisji, skierować do danego państwa członkowskiego konieczne zalecenia zgodnie z procedurą określoną w art. 121 ust. 2 TFUE. Te zalecenia zapobiegawcze



przewidziane w procedurze dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej stanowią część zaleceń, które Rada kieruje w lipcu każdego roku do poszczególnych państw członkowskich w ramach europejskiego semestru;

3. Zalecenia naprawcze w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi (Excessive Imbalance Procedure). Jeżeli na podstawie szczegółowej oceny sytuacji Komisja stwierdzi, że dane państwo członkowskie jest dotknięte nadmiernymi zakłóceniami równowagi, musi poinformować o tym fakcie Parlament, Radę, Eurogrupę, właściwe europejskie organy nadzorcze i Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego. Rada może, na zalecenie Komisji, zgodnie z art. 121 ust. 4 TFUE, przyjąć zalecenie, w którym stwierdza istnienie nadmiernych zakłóceń równowagi i zaleca danemu państwu członkowskiemu podjęcie działań naprawczych. W zaleceniu Rada musi wskazać charakter zakłóceń równowagi i ich implikacje oraz sformułować zbiór zaleceń politycznych, do których należy się zastosować, i termin, w którym dane państwo członkowskie musi przedłożyć plan działań naprawczych;
4. Plany działań naprawczych. Państwo członkowskie, wobec którego wszczęto procedurę dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi, musi przedłożyć plan działań naprawczych w terminie wskazanym w zaleceniu Rady. Rada, na podstawie sprawozdania Komisji, musi ocenić plan działań naprawczych w terminie dwóch miesięcy od jego przedłożenia;
5. Ocena działań naprawczych. Rada musi ocenić, na podstawie sprawozdania Komisji, czy dane państwo członkowskie podjęło zalecane działania naprawcze. Gdy Rada uzna, że państwo członkowskie nie podjęło takich działań, musi – na zalecenie Komisji – przyjąć (w głosowaniu odwróconą większością kwalifikowaną) decyzję stwierdzającą niezastosowanie się do wskazówek wraz z zaleceniem wyznaczającym nowy termin podjęcia działań naprawczych;
6. Potencjalne sankcje finansowe. Państwa członkowskie strefy euro, które nie stosują się do zaleceń wydanych w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, mogą podlegać progresywnym sankcjom – od oprocentowanego depozytu aż po roczne grzywny. Oprocentowany depozyt lub grzywna powinny wynosić 0,1 % PKB danego państwa.

[Wniosek](#) dotyczący zastąpienia [rozporządzenia \(WE\) nr 1466/97](#) w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, opublikowany przez Komisję 26 kwietnia 2023 r., jest powiązany z [rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 1176/2011](#) z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, ponieważ Rada może przyjąć zalecenie stwierdzające istnienie nadmiernego zakłócenia równowagi w przypadku, gdy państwo członkowskie nie realizuje zobowiązań dotyczących reform i inwestycji zawartych w jego średniookresowym planie fiskalno–strukturalnym w celu uwzględnienia zaleceń dla poszczególnych krajów mających znaczenie dla procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Ponadto, jeśli wobec danego państwa członkowskiego wszczęta została procedura dotycząca nadmiernego zakłócenia równowagi, na mocy proponowanego rozporządzenia musi ono przedłożyć zmieniony średniookresowy plan fiskalno–strukturalny, który będzie służył jako plan działań naprawczych zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1176/2011.



OSIĄGNIĘCIA

Od czasu wprowadzenia w 2012 r. [procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej](#), liczba państw członkowskich:

- uznanych za doświadczające zakłóceń równowagi wzrosła z 12 do 16 pomiędzy 2012 a 2015 r., lecz spadła do 11 w 2018 r., do 10 w 2019 r., do 9 w 2020 i 2021 r., i do 9 w 2020 r., a następnie wzrosła do 9 w 2023 r.;
- uznanych za doświadczające nadmiernych zakłóceń równowagi wzrosła z 0 do 6 pomiędzy 2012 a 2017 r., lecz następnie spadła do 3 w 2018 r. i utrzymała się na tym poziomie w latach 2019–2022, a następnie spadła do 2 w 2023 r.;

Komisja nie zaproponowała jeszcze zainicjowania procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, pomimo wezwań Rady i Europejskiego Banku Centralnego do pełnego wykorzystania potencjału tej procedury, przy zastosowaniu w odpowiednich przypadkach części naprawczej.

Wszystkie kraje doświadczające zakłóceń równowagi podlegają [szczególnemu monitorowaniu](#), które jest bardziej rygorystyczne w przypadku krajów z nadmiernymi zakłóceniami równowagi i które obejmuje dialog z organami krajowymi, wizyty ekspertów oraz regularne sprawozdania z postępów. Powinno to również pomóc w monitorowaniu wdrażania w odnośnych państwach członkowskich zaleceń dla poszczególnych krajów.

Jeżeli państwo członkowskie uznaje się za zagrożone zakłóceniami równowagi makroekonomicznej, wówczas niektóre lub wszystkie zalecenia dla danego kraju przyjęte przez Radę w kontekście europejskiego semestru mogą być poparte procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Z biegiem lat liczba tych zaleceń wzrosła, ale nie zwiększył się ich poziom wdrożenia.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony Parlament stał się współprawodawcą w obszarze określania zasad wielostronnego nadzoru (art. 121 ust. 6 TFUE).

Akty ustawodawcze dotyczące nadzoru makroekonomicznego przewidują dialog gospodarczy. W celu zacieśnienia [dialogu między instytucjami](#) Unii, w szczególności Parlamentem, Radą i Komisją, oraz w celu zapewnienia większej przejrzystości i rozliczalności właściwa komisja Parlamentu może zwrócić się do przewodniczącego Rady, Komisji, przewodniczącego Rady Europejskiej i/lub przewodniczącego Eurogrupy o wzięcie udziału w dyskusji na temat ich decyzji lub do przedstawienia ich działań związanych z europejskim semestrem. W ramach tego dialogu Parlament może też zapewnić możliwość udziału w [wymianie poglądów z państwem członkowskim](#), do którego Rada skierowała zalecenie w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi.

Późną jesienią Parlament przedstawia opinię na temat trwającego cyklu europejskiego semestru (w tym przyjętych przez Radę zaleceń dla poszczególnych krajów), uwzględniając również wynik wspólnego posiedzenia z udziałem przedstawicieli właściwych komisji parlamentów krajowych.

W ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej Komisja współpracuje z Parlamentem i Radą przy określaniu zestawu wskaźników



makroekonomicznych, które należy uwzględnić w tabeli wyników wykorzystywanej do monitorowania ewentualnych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w państwach członkowskich. W lutym 2020 r. Komisja rozpoczęła [przeгляд](#) unijnych ram zarządzania gospodarczego, w tym ocenę skuteczności rozporządzeń dotyczących zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz postępów poczynionych w kierunku ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej i dalszej konwergencji dokonań gospodarczych państw członkowskich.

Parlament propaguje zaangażowanie parlamentów krajowych poprzez coroczne spotkania z członkami właściwych komisji tych parlamentów. Ponadto zgodnie z systemem prawnym i politycznym każdego państwa członkowskiego parlamenty krajowe powinny być należycie zaangażowane w semestr europejski i w opracowywanie programów stabilności, programów konwergencji oraz krajowych programów reform, aby zwiększyć przejrzystość procesu podejmowania decyzji, utożsamianie się państw z tymi decyzjami oraz odpowiedzialność za ich podejmowanie.

[Samuel De Lemos Peixoto / MAJA SABOL](#)
[10/2023](#)



2.6.8. POMOC FINANSOWA DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE

Europejskie mechanizmy pomocy finansowej mają na celu utrzymanie stabilności finansowej UE i strefy euro, ponieważ trudności finansowe w jednym państwie członkowskim mogą mieć poważne skutki dla stabilności makrofinansowej w innych państwach członkowskich. Pomoc finansowa jest powiązana z warunkowością makroekonomiczną (jest to pożyczka, a nie transfer środków pieniężnych) w celu zadbania o to, by państwa członkowskie otrzymujące taką pomoc wprowadziły niezbędne reformy fiskalne, gospodarcze, strukturalne i nadzorcze. Reformy te uzgadnia się i określa w specjalnych dokumentach (protokołach ustaleń) publikowanych na stronie internetowej [Komisji Europejskiej](#) oraz, w stosownych przypadkach, na stronie internetowej [Europejskiego Mechanizmu Stabilności](#). W odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 UE zaproponowała szereg dodatkowych instrumentów finansowych, aby pomóc państwom członkowskim w odbudowie i uodpornieniu ich gospodarek na wstrząsy.

PODSTAWOWE RAMY PRAWNE

- Artykuł 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE);
- Artykuły 2–5, 119–144 i 282–284 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);
- Protokoły nr 4, 12, 13 i 14 załączone do TFUE.

CELE

Mechanizmy udzielania państwom członkowskim pomocy finansowej mają za zadanie utrzymać stabilność finansową UE i strefy euro. Stanowią one podstawowe elementy silniejszych ram dotyczących gospodarki i zarządzania dla unii gospodarczej i walutowej ([2.6.4](#)).

OSIĄGNIĘCIA

A. W maju 2010 r. państwa członkowskie UE utworzyły tymczasowy mechanizm stabilizacji w celu ochrony swojej stabilności finansowej w kontekście kryzysu zadłużeniowego. Mechanizm ten obejmuje dwa programy pożyczkowe:

1. Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej ([EFSM](#))

W ramach [EFSM](#) Komisja może pożyczyć na rynkach finansowych do 60 mld EUR w imieniu Unii w oparciu o dorozumianą gwarancję z budżetu UE. EFSM może udzielać pomocy wszystkim państwom członkowskim UE.

Mechanizm ten uruchomiono dla Irlandii, Portugalii i Grecji (jako finansowanie pomostowe)).

Pomimo utworzenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) EFSM nadal służy udzielaniu pomocy, w szczególności w wyjątkowych sytuacjach, w których



jego wykorzystanie uzasadniają względy praktyczne, proceduralne lub finansowe. Generalnie pomoc ta udzielana jest przed lub równoległe ze wsparciem w ramach EMS.

2. Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF)

EFSF został ustanowiony przez państwa członkowskie strefy euro jako mechanizm tymczasowy. Jego całkowita zdolność do udzielania pożyczek wynosi 440 mld EUR. Pożyczki są finansowane z emisji obligacji i innych instrumentów dłużnych przez EFSF na rynkach kapitałowych i gwarantowane przez udziałowców (państwa członkowskie strefy euro).

Instrument ten uruchomiono dla Irlandii, Portugalii i Grecji. Od momentu utworzenia EMS nie udziela się już pomocy w ramach EFSF.

B. W październiku 2012 r. utworzono mechanizm stałego wsparcia w postaci Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS), który ustanowiono na mocy [umowy międzyrządowej](#) (tj. poza ramami prawnymi UE).

EMS jest obecnie jedynym i stałym instrumentem [pomocy finansowej](#) dla państw członkowskich strefy euro. Efektywna zdolność do udzielania pożyczek w ramach EMS wynosi 500 mld EUR. Pożyczki są finansowane ze środków pozyskanych przez EMS na rynkach finansowych i są gwarantowane przez udziałowców (państwa członkowskie strefy euro).

EMS zapewnił pomoc finansową [Hiszpanii, Cypru i Grecji](#). Komisja i EMS ustanowiły szczegółowe procedury dotyczące ich [stosunków roboczych](#) w zakresie udzielania pomocy państwom członkowskim strefy euro.

EMS oferuje pomoc finansową za pośrednictwem różnych [instrumentów pożyczkowych](#). W odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 państwa członkowskie strefy euro uzgodniły nowy tymczasowy instrument – instrument [wsparcia z tytułu kryzysu pandemicznego](#).

W listopadzie 2020 r. państwa członkowskie strefy euro osiągnęły porozumienie w sprawie reformy Porozumienia ustanawiającego EMS, aby wzmocnić przewidziane w nim instrumenty oraz jego mandat. Główne zmiany obejmują ustanowienie wspólnego mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który to mechanizm będzie pełnił funkcję siatki bezpieczeństwa w procesie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, wzmocnienie roli w definiowaniu i monitorowaniu programów pomocy finansowej, a także wprowadzenie dodatkowych instrumentów wspierających długookresową zdolność do obsługi długu. Zmienione porozumienie oczekuje obecnie na ratyfikację we Włoszech. Kiedy to nastąpi, będzie ono mogło wejść w życie.

C. W dniu [6 grudnia 2017 r.](#) Komisja zaproponowała przekształcenie EMS w Europejski Fundusz Walutowy (EFW).

Ten nowy podmiot byłby zakotwiczony w unijnych ramach prawnych, a zarazem utrzymałby strukturę finansową i instytucjonalną EMS. Ponadto EFW zapewniałby wspólny mechanizm ochronny dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w ramach unii bankowej. W marcu 2019 r. Parlament Europejski przyjął [rezolucję](#) w sprawie wniosku Komisji. W maju 2013 r. wszedł w życie tzw. dwupak, który składa się z dwóch rozporządzeń ([\(EU\) nr 472/2013](#) i [\(EU\) nr 473/2013](#)) mających zastosowanie do państw członkowskich, których



walutą jest euro. Jest to jeden z elementów silniejszych ram dotyczących gospodarki i zarządzania w UGW.

W szczególności rozporządzenie (UE) nr 472/2013 wzmacnia procedury monitorowania i nadzoru w odniesieniu do państw członkowskich, które są dotknięte lub zagrożone poważnymi trudnościami w zakresie stabilności finansowej lub równowagi finansów publicznych.

Zgodnie z tym rozporządzeniem Komisja może podjąć decyzję o objęciu danego państwa członkowskiego wzmocnionym nadzorem, jeżeli prawdopodobne jest, że trudności tego kraju w zakresie stabilności finansowej mogą się przenieść na pozostałą część strefy euro. Państwo członkowskie, które składa wniosek o pomoc finansową, musi przygotować projekt programu dostosowań makroekonomicznych w uzgodnieniu z Komisją Europejską (działającą w porozumieniu z EBC i, w stosownych przypadkach, z MFW).

Pomoc finansowa jest zatem uzależniona od spełnienia warunków makroekonomicznych, tj. wprowadzenia zestawu środków mających na celu usunięcie przyczyn niestabilności. Gwarantuje to, że państwa członkowskie otrzymujące taką pomoc przeprowadzą niezbędne reformy fiskalne, gospodarcze, strukturalne i nadzorcze.

Pomoc finansowa jest wypłacana transzami, można ją zatem zawiesić, jeżeli państwo członkowskie będące beneficjentem tej pomocy nie spełni swoich obowiązków określonych w programie dostosowawczym.

D. [Instrument wsparcia bilansu płatniczego](#)

Od lutego 2002 r. państwa członkowskie nienależące do strefy euro, które są dotknięte lub poważnie zagrożone trudnościami z finansowaniem zewnętrznym, mogą skorzystać z instrumentu wsparcia [bilansu płatniczego](#).

Pożyczki te przyjmują zazwyczaj formę średnioterminowej pomocy finansowej, zwykle we współpracy z MFW. Pomoc finansowa jest uwarunkowana wdrożeniem strategii politycznych opracowanych w celu zaradzenia problemom gospodarczym leżącym u podstaw trudnej sytuacji tych państw. Wsparcie bilansu płatniczego przyznano [Węgrom](#), [Rumunii](#) i [Łotwie](#).

E. Reakcja UE na COVID-19

W odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 UE podjęła [kompleksowe działania](#) obejmujące szereg instrumentów finansowych wspierających wysiłki państw członkowskich w walce z kryzysem i jego skutkami. Do instrumentów tych należą: instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej ([SURE](#)) oraz NextGeneration EU ([NGEU](#)), w szczególności za pośrednictwem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ([RRF](#)).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Przyjmując „dwupak”, Parlament przyczynił się do ustanowienia ram prawnych UE dotyczących wzmocnionego zarządzania gospodarczego w strefie euro, zarówno pod względem nadzoru budżetowego, jak i procedury decyzyjnej oraz nadzorczej dla państw członkowskich objętych programem dostosowań makroekonomicznych.



Ponadto w „dwupaku” przyznano większą rolę kontrolną Parlamentowi – właściwa komisja parlamentarna może zwrócić się do odpowiedniej instytucji (Komisji Europejskiej, Rady, Eurogrupy, EBC i MFW) o podjęcie dialogu gospodarczego z Parlamentem. Właściwa komisja Parlamentu ma prawo do otrzymywania informacji na różnych etapach, a mianowicie w trakcie przygotowywania programu dostosowań makroekonomicznych oraz jego realizacji.

W swojej rezolucji w sprawie wniosku Komisji dotyczącego przekształcenia EMS w EFW Parlament zaproponował ustalenie protokołu tymczasowego porozumienia o współpracy pomiędzy EMS a Parlamentem. Porozumienie miałoby na celu poprawę dialogu międzyinstytucjonalnego między EMS a Parlamentem oraz zwiększenie przejrzystości i rozliczalności EMS.

Ponadto Parlament ma uprawnienia do [kontrolowania](#) RRF, w szczególności przez regularne dialogi z Komisją na temat odbudowy i odporności oraz za pośrednictwem grupy roboczej ad hoc ds. RRF.

MAJA SABOL / GIACOMO LOI
10/2023



2.6.9. OGÓLNA POLITYKA PODATKOWA

Podatki należą do kompetencji państw członkowskich, które w tej dziedzinie przyznały UE jedynie ograniczone uprawnienia. Ponieważ polityka podatkowa UE ma służyć zapewnieniu sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku, harmonizacja opodatkowania pośredniego została przeprowadzona wcześniej niż harmonizacja opodatkowania bezpośredniego. Następnie zaczęto zwalczać szkodliwe uchylanie się od opodatkowania i unikanie opodatkowania. Unijne przepisy podatkowe muszą być przyjmowane przez państwa członkowskie jednomyślnie. Parlament Europejski ma prawo do wydawania opinii w dziedzinie opodatkowania, a w kwestiach budżetowych jest nawet współprawodawcą.

PODSTAWA PRAWNA

Zawierający przepisy podatkowe (art. 110-113) rozdział Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który dotyczy harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych rodzajów podatków pośrednich; rozdział poświęcony zbliżeniu przepisów (art. 114-118 TFUE), który dotyczy podatków mających pośredni wpływ na tworzenie rynku wewnętrznego, w tym przepisy podatkowe niepodlegające zwykłej procedurze ustawodawczej; inne postanowienia w zakresie polityki podatkowej odnoszące się do swobodnego przepływu osób, usług i kapitału (art. 45-66 TFUE), ochrony środowiska (art. 191-192 TFUE) i konkurencji (art. 107-109 TFUE).

Wzmocniona współpraca (art. 326-334 TFUE) może być stosowana w odniesieniu do kwestii podatkowych. Główna specyfika przepisów podatkowych UE w zakresie przyjmowania aktów polega na tym, że Rada podejmuje jednogłośnie decyzję na podstawie wniosku Komisji, zaś Parlament jest proszony o opinię. Do przepisów przyjętych w dziedzinie podatków należą dyrektywy służące zbliżeniu przepisów krajowych oraz decyzje Rady. Komisja przedstawiła wnioski, których celem jest wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną w odniesieniu do wybranych aspektów polityki podatkowej, wyrażając stanowcze przekonanie, że utrzymanie zasady jednomyślności w odniesieniu do wszystkich decyzji podatkowych utrudnia osiągnięcie wymaganego w Europie poziomu koordynacji podatkowej. Wnioski te zostały jednak odrzucone przez państwa członkowskie.

Opodatkowanie bezpośrednie oznacza podatki od dochodu, majątku i kapitału, nakładane zarówno na osoby fizyczne, jak i przedsiębiorstwa. Podatek dochodowy od osób fizycznych nie jest objęty jako taki przepisami UE (działalność UE w tej dziedzinie opiera się na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości). Działalność UE w zakresie podatku od przedsiębiorstw jest szerzej zakrojona, pomimo że koncentruje się głównie na środkach związanych z zasadami jednolitego rynku. Opodatkowanie pośrednie oznacza podatki, które nie są pobierane od dochodów lub majątku. Obejmuje ono podatek od wartości dodanej (VAT), akcyzy, cła, opodatkowanie energii i inne opłaty środowiskowe. Ponieważ rozwój przepisów podatkowych UE ma służyć zapewnieniu sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku, harmonizacja opodatkowania pośredniego została przeprowadzona wcześniej i w bardziej dogłębny sposób niż harmonizacja opodatkowania bezpośredniego.



CELE

Strategia UE w dziedzinie polityki podatkowej została wyjaśniona w komunikacie Komisji pt. „[Polityka podatkowa w Unii Europejskiej – priorytety na nadchodzące lata](#)”, a ostatnio w publikacji „[Podatki – promowanie rynku wewnętrznego i wzrostu gospodarczego: w kierunku prostego, sprawiedliwego i skutecznego opodatkowania w Unii Europejskiej](#)”. Decyzja o wprowadzeniu, zniesieniu i zmianie podatków pozostaje w gestii państw członkowskich UE. Każde państwo członkowskie ma prawo wyboru takiego systemu podatkowego, jaki uzna za najbardziej odpowiedni, pod warunkiem że przestrzega przepisów UE. W tym kontekście do głównych priorytetów polityki podatkowej UE należą: wyeliminowanie przeszkód podatkowych w transgranicznej działalności gospodarczej, zwalczanie szkodliwej konkurencji podatkowej i uchylania się od opodatkowania, jak również promowanie ściślejszej współpracy między organami administracji podatkowej w zakresie zapewnienia kontroli oraz zwalczania nadużyć finansowych. Zwiększona koordynacja polityki podatkowej zapewniłaby, że polityka podatkowa państw członkowskich będzie wspierać szersze cele polityki UE określone w [Akcji o jednolitym rynku](#). Ponadto opodatkowanie jest jedną z kluczowych strategii politycznych monitorowanych w ramach [europejskiego semestru](#) – rocznego cyklu [koordynacji polityki gospodarczej](#); szereg zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych państwom członkowskim stale dotyczy walki z agresywnym planowaniem podatkowym, uchylaniem się od opodatkowania lub unikaniem opodatkowania.

INICJATYWY I POSTĘP

W [rocznym sprawozdaniu Komisji na temat opodatkowania](#) przedstawiono aktualną sytuację w zakresie opodatkowania w UE. Celem sprawozdania jest jasny i przystępny opis najnowszych reform oraz głównych wskaźników stosowanych przez Komisję do oceny postępów w zakresie polityki podatkowej w państwach członkowskich UE i na szczeblu UE. Przedstawiono w nim również inicjatywy UE, takie jak „Działalność gospodarcza w Europie – Ramy opodatkowania dochodu (BEFIT) i dyrektywa w sprawie szybszego i bezpieczniejszego mechanizmu ulg w nadmiernym podatku u źródła (FASTER).

Walka z unikaniem opodatkowania, uchylaniem się od opodatkowania i oszustwami podatkowymi zarówno na szczeblu unijnym, jak i globalnym, pozostaje jednym z priorytetów instytucji UE. Gdzie indziej kontynuowano prace nad bardziej sprawiedliwym opodatkowaniem osób prawnych w UE i takim, które jest lepiej dostosowane do nowoczesnej gospodarki cyfrowej na rynku wewnętrznym. Do kluczowych inicjatyw można zaliczyć:

- W dyrektywie w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania (przyjętej w 2016 r. i zmienionej w 2017 r.) ustanowiono przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego i dotyczą rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich.
- Dyrektywa w sprawie współpracy administracyjnej (DAC), wprowadzona w 2011 r. w celu usprawnienia wymiany informacji podatkowych, była w ostatnich latach kilkakrotnie zmieniana, ostatnio 22 marca 2021 r. przez DAC 7. Ta ostatnia nie została jeszcze wdrożona (zob. poniżej). Wcześniej wprowadzono zmiany za pośrednictwem dyrektywy DAC 6 przyjętej 25 maja 2018 r. Dyrektywa ta zawiera



wymóg, aby pośrednicy, tacy jak konsultanci, prawnicy lub instytucje finansowe, zgłaszali określone ustalenia podatkowe lokalnym organom podatkowym, które następnie powinny automatycznie wymieniać informacje zgromadzone w całej UE.

- 15 lipca 2020 r. Komisja przyjęła pakiet podatkowy na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania, składający się z trzech odrębnych, lecz uzupełniających się inicjatyw: 1) plan działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierający strategię odbudowy: zestaw 25 inicjatyw, które mają zostać przyjęte i wdrożone przez Komisję do 2024 r., aby uczynić opodatkowanie bardziej sprawiedliwym, prostszym i lepiej dostosowanym do nowoczesnych technologii; 2) przegląd dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej (DAC7), która została formalnie przyjęta przez Radę 22 marca 2021 r. i ma na celu zapewnienie, aby państwa członkowskie automatycznie wymieniały się informacjami na temat dochodów generowanych przez sprzedawców na platformach cyfrowych, niezależnie od tego, czy platforma znajduje się w UE, czy nie; wniosek dotyczący dalszego przeglądu dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej (DAC8) w celu rozwiązania kwestii wymiany informacji na temat kryptoaktywów i pieniądza elektronicznego, który to wniosek wciąż nie został przyjęty; oraz (3) [komunikat](#) w sprawie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych w UE i poza nią.
- 1 stycznia 2018 r. weszły w życie przepisy, według których państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić organom podatkowym dostęp do danych gromadzonych zgodnie z przepisami o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy. Dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy – [czwarta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy](#) i [piąta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy](#) – mają na celu zapobieganie wykorzystywaniu europejskiego systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Celem jest zapewnienie, by krajowe organy podatkowe zyskały bezpośredni dostęp do informacji o rzeczywistych beneficjentach przedsiębiorstw, funduszy powierniczych i innych podmiotów, jak również zapisów dotyczących dochowania przez firmy należytej staranności wobec klientów. Przepisy te mają również umożliwić organom podatkowym szybkie i skuteczne reagowanie na przypadki uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania.
- We wrześniu 2023 r. Komisja przyjęła wniosek zatytułowany „Działalność gospodarcza w Europie: Ramy opodatkowania dochodu (BEFIT)”, który zapewnia jednolity unijny zbiór przepisów dotyczących podatku dochodowego od osób prawnych w oparciu o repartycję i wspólną podstawę opodatkowania. Zmniejszy to koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez przedsiębiorstwa, które prowadzą działalność w więcej niż jednym państwie członkowskim, i ułatwi krajowym organom podatkowym ustalenie, które podatki są prawidłowo należne. Po przyjęciu przez Radę wniosek powinien wejść w życie 1 lipca 2028 r. Również we wrześniu 2023 r. Komisja opublikowała dwa inne wnioski dotyczące dyrektyw Rady: jeden dotyczący cen transferowych, a drugi opodatkowania według siedziby głównej dla małych i średnich przedsiębiorstw. Po przyjęciu przez Radę te dwa wnioski powinny wejść w życie w styczniu 2026 r.

Wniosek ustawodawczy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy przedstawiony przez Komisję w [lipcu 2021 r.](#) obejmuje:

- nowy [wniosek](#) w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu;



- [wniosek](#) w sprawie ustanowienia Urzędu ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu;
- [wniosek](#) w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i niektórych kryptoaktywów. Wniosek został [przyjęty](#) przez Parlament Europejski i Radę w dniu 31 maja 2023 r.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski zasadniczo poparł ogólne kierunki programów Komisji w dziedzinie opodatkowania, przy czym priorytetem politycznym w minionej i obecnej kadencji parlamentarnej było i jest zwalczanie oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania oraz prania pieniędzy. Zalecenia Parlamentu w tej dziedzinie są owocem prac kilku komisji ad hoc.

Pierwsza z nich – Komisja ds. Interpretacji Prawa Podatkowego i Innych Środków o Podobnym Charakterze lub Skutkach ([TAXE](#)) – zwróciła uwagę na paradoksalną sytuację: swobodna konkurencja i brak współpracy między państwami członkowskimi w kwestiach podatkowych doprowadziły do braku powiązania między miejscami generowania dochodów a miejscami ich opodatkowania, skutkując erozją bazy podatkowej osób prawnych i stratami wpływów z podatków w wielu krajach, przy czym niektóre z tych krajów były również objęte polityką oszczędnościową.

W kontekście afery wokół [dokumentów panamskich](#) i [LuxLeaks](#), które obnażyły konieczność większej współpracy i przejrzystości na całym świecie komisja specjalna [TAXE 2](#) kontynuowała prace TAXE. W sprawozdaniu końcowym przyjętym w formie [rezolucji w dniu 6 lipca 2016 r.](#) Parlament wezwał do wprowadzenia sankcji wobec umieszczonych na czarnej liście jurysdykcji unikających współpracy, także wobec przedsiębiorstw, banków, biur rachunkowych i kancelarii prawnych, z możliwością cofania zezwoleń na prowadzenie działalności. Podkreślił też negatywne skutki korzystnego opodatkowania dochodów z patentów, z którego w większości przypadków korzystają korporacje wielonarodowe w celu unikania opodatkowania.

Komisja ds. prania pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania ([PANA](#)) opierała się na pracach komisji TAXE i TAXE 2 oraz na rezolucji Parlamentu z grudnia 2015 r. w sprawie [wprowadzenia przejrzystości, koordynacji i konwergencji do polityki opodatkowania osób prawnych](#), w której określono wyzwania w zakresie regulacji i monitorowania dotyczące kwestii podatkowych.

Założeniem komisji [TAXE 3](#) – Komisji Specjalnej ds. Przepisów Finansowych, Uchylania się od Opodatkowania i Unikania Opodatkowania – była kontynuacja prac komisji TAXE, TAXE 2 i PANA oraz badanie kwestii związanych z opodatkowaniem gospodarki cyfrowej, krajowymi programami obywatelstwa i oszustwami związanymi z VAT.

Sprawozdanie końcowe zostało przyjęte przez Parlament na [posiedzeniu plenarnym w dniu 26 marca 2019 r.](#) Parlament podkreślił w nim pilną i stałą potrzebę reformy przepisów, tak aby międzynarodowe, unijne i krajowe systemy podatkowe były dostosowane do nowych wyzwań gospodarczych, społecznych i technologicznych XXI wieku, oraz stwierdził, że obecne systemy podatkowe i metody rachunkowości nie są w stanie nadażać za tymi zmianami i zapewnić, by wszyscy uczestnicy rynku płacili sprawiedliwą część podatków. Posłowie wyrazili zadowolenie, że podczas minionej kadencji Komisja przedłożyła 26 wniosków ustawodawczych mających



wyeliminować niektóre luki prawne, zwiększyć skuteczność walki z przestępczością finansową i agresywnym planowaniem podatkowym, a także poprawić skuteczność poboru i sprawiedliwość wymiaru podatków. Wyrazili jednak głębokie ubolewanie z powodu braku postępów w Radzie w zakresie ważnych inicjatyw dotyczących reformy podatku od osób prawnych, które dotąd nie zostały sfinalizowane z powodu braku prawdziwej woli politycznej. Wezwali do szybkiego przyjęcia inicjatyw UE, które nie zostały jeszcze sfinalizowane, oraz do ścisłego monitorowania wdrażania w celu zapewnienia skuteczności i właściwego egzekwowania oraz nadążania za zróżnicowanym charakterem oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego.

We wrześniu 2020 r. powołano Podkomisję do Spraw Podatkowych ([FISC](#)) Komisji Gospodarczej i Monetarnej w celu kontynuowania walki z unikaniem opodatkowania, którą Parlament prowadził podczas swojej poprzedniej kadencji. Tą drogą Parlament ma promować sprawiedliwe opodatkowanie na szczeblu krajowym, unijnym i światowym. Ponadto w związku z wyzwaniem, jakim jest promowanie trwałej odbudowy gospodarczej zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem, zadaniem komisji jest pomoc w opracowaniu prostszej, skuteczniejszej i bardziej zrównoważonej polityki podatkowej UE. Parlament przyjął rezolucje na podstawie sprawozdań FISC. Obejmują one:

- [rezolucję z dnia 15 lutego 2022 r.](#) w sprawie wpływu krajowych reform podatkowych na gospodarkę UE. Między innymi z zadowoleniem przyjął historyczne porozumienie osiągnięte przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i G20 w sprawie reformy międzynarodowego systemu podatkowego w celu zapewnienia sprawiedliwszego podziału zysków i praw do opodatkowania między państwami w odniesieniu do największych przedsiębiorstw wielonarodowych, w tym częściowej realokacji praw podatkowych do krajów, w których tworzona jest wartość, oraz ustanowienia globalnej minimalnej efektywnej stawki podatkowej w wysokości 15 %;
- [rezolucję z 21 października 2021 r.](#) w sprawie zielonej księgi: konsekwencje dla działań mających na celu zwalczanie prania pieniędzy, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania. W rezolucji tej Parlament wezwał UE do zlikwidowania luk, które umożliwiają unikanie opodatkowania, pranie pieniędzy i uchylanie się od opodatkowania na szeroką skalę. Wezwał również Komisję do podjęcia działań prawnych przeciwko państwom członkowskim, które nieprawidłowo wdrażają obowiązujące przepisy.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [podkomisji FISC](#).

Jost Angerer
10/2023



2.6.10. OPODATKOWANIE BEZPOŚREDNIE: PODATEK OD OSÓB FIZYCZNYCH I PRAWNYCH

Podatek bezpośredni nie jest uregulowany bezpośrednio w prawie europejskim. Jednak szereg dyrektyw oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) ustanawiają ujednolicone standardy opodatkowania dochodów osób prawnych i fizycznych. Ponadto podejmowane są działania na rzecz zapobiegania zarówno uchylaniu się od opodatkowania, jak i podwójnemu opodatkowaniu.

PODSTAWA PRAWNA

W Traktacie UE brak jest postanowień odnoszących się wyraźnie do kompetencji legislacyjnych w obszarze podatków bezpośrednich. Podstawą prawodawstwa w dziedzinie opodatkowania przedsiębiorstw jest zazwyczaj art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Dopuszcza on uchwalanie przez UE dyrektyw w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na rynek wewnętrzny, oraz przewiduje zasadę jednomyślności i procedurę konsultacji.

Artykuł 65 TFUE (swobodny przepływ kapitału) uprawnia państwa członkowskie do odmiennego traktowania podatników ze względu na różne miejsca zamieszkania lub inwestowania kapitału. Jednak w 1995 r. TSUE (sprawa C-279/93) orzekł, że w dziedzinie podatków i zabezpieczenia społecznego bezpośrednio zastosowanie ma art. 45 TFUE, który stanowi, że swoboda przepływu pracowników „obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową [...] w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy”. W art. 110–113 TFUE nałożono na państwa członkowskie obowiązek podejmowania kroków w celu zwalczania podwójnego opodatkowania w UE. W art. 55 TFUE zakazano dyskryminacji pod względem traktowania narodowego obywateli państw członkowskich w odniesieniu do udziału w kapitale spółek. Większość ustaleń w dziedzinie podatków bezpośrednich pozostaje jednak poza ramami prawa unijnego. Kwestie opodatkowania transgranicznych przepływów dochodów podlegają uregulowaniom zawartym w szeregu dwustronnych porozumień w sprawie podatków zarówno między państwami członkowskimi, jak i z państwami trzecimi.

CELE

Dwa cele szczegółowe to zapobieganie uchylaniu się od opodatkowania oraz zlikwidowanie podwójnego opodatkowania. Ogólnie rzecz biorąc, pewien stopień ujednolicenia opodatkowania działalności gospodarczej można uznać za uzasadniony, jeżeli służy on zapobieganiu zakłóceniom konkurencji (zwłaszcza w odniesieniu do decyzji inwestycyjnych), zapobieganiu „konkurencji podatkowej” oraz ograniczaniu pola do manipulacji księgowych.



WYNIKI

A. Opodatkowanie osób prawnych

Wnioski w sprawie ujednoczenia podatku od osób prawnych są przedmiotem debaty już od kilkudziesięciu lat (sprawozdanie Neumarka z 1962 r., sprawozdanie A. J. van den Tempela z 1970 r., wniosek dotyczący dyrektywy przewidującej ujednoczenie stawek opodatkowania w przedziale od 45% do 55% z 1975 r.). W komunikacie z 1980 r. Komisja stwierdziła, że rozwiązanie tego problemu w drodze harmonizacji jest prawdopodobnie skazane na niepowodzenie (COM(80)0139) i skoncentrowała się na środkach na rzecz urzeczywistnienia rynku wewnętrznego. W wytycznych dotyczących opodatkowania osób prawnych z 1990 r. (SEC(90)0601) przyjęto trzy wnioski: dyrektywę dotyczącą łączenia spółek (90/434/EWG, obecnie 2009/133/WE), dyrektywę dotyczącą spółek dominujących i spółek zależnych (90/435/EWG, obecnie 2011/96/UE) oraz konwencję arbitrażową (90/436/EWG). Przykładem często przedłużających się negocjacji z państwami członkowskimi może być przedłożony w 1991 r. wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie wspólnego systemu opodatkowania odsetek i należności licencyjnych wypłacanych między spółkami dominującymi a spółkami zależnymi: mimo przeglądu i pozytywnej opinii Parlamentu Komisja wycofała wniosek z powodu braku porozumienia w Radzie. W 1998 r. w ramach „pakietu Montiego” powstał nowy tekst przyjęty jako dyrektywa 2003/49/WE.

W 1996 r. Komisja zainicjowała nowe podejście do podatków. W dziedzinie opodatkowania osób prawnych najważniejszym rezultatem było opracowanie Kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej przyjętego w 1998 r. przez Radę w formie rezolucji. Rada powołała też grupę ds. kodeksu postępowania (tzw. grupę Primarolo) w celu zbadania przypadków niesprawiedliwego opodatkowania osób prawnych. W 2001 r. Komisja przygotowała „analizę opodatkowania osób prawnych we Wspólnocie Europejskiej” (SEC(2001)1681). W komunikacie uzupełniającym analizę (COM(2001)0582) Komisja stwierdziła, że największym problemem jest dla przedsiębiorstw konieczność stosowania się na rynku wewnętrznym do różnych uregulowań krajowych. W 2004 r. powołano grupę roboczą, a wyniki jej prac uwzględniono we [wniosku Komisji](#). Zaproponowano w nim wspólną skonsolidowaną podstawę opodatkowania osób prawnych oznaczającą, że przedsiębiorstwa korzystałyby z systemu dysponującego jednym punktem kompleksowej obsługi, w którym mogłyby składać wnioski o zwrot podatku. Ponadto mogłyby też skonsolidować wszystkie zyski i straty odnotowane w UE. Państwa członkowskie zachowałyby pełne uprawnienia do określania własnych podatków od osób prawnych. Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego w sprawie tego wniosku została przyjęta w kwietniu 2012 r. Aby ożywić negocjacje w Radzie, w czerwcu 2015 r. Komisja przedstawiła strategię ponowienia wniosku w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych w 2016 r. Komisja wybrała podejście dwuetapowe zakładające oddzielenie wspólnej podstawy od elementów konsolidacji i przedstawiła dwa powiązane ze sobą wnioski ustawodawcze: w sprawie [wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych](#) oraz w sprawie [wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych](#). Komisja zaproponowała obowiązkową wspólną skonsolidowaną podstawę opodatkowania osób prawnych, która mogłaby jednak być wprowadzana stopniowo. Nowy wniosek, uwzględniający prace Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), pozwoliłby też zająć się kwestią unikania opodatkowania dzięki zniesieniu rozbieżności między systemami



krajowymi, by w ten sposób położyć kres powszechnie stosowanym praktykom w zakresie unikania opodatkowania.

We wrześniu 2023 r. Komisja przyjęła wniosek zatytułowany „Działalność gospodarcza w Europie: Ramy opodatkowania dochodu (BEFIT)”, który zapewnia jednolity unijny zbiór przepisów dotyczących podatku dochodowego od osób prawnych w oparciu o repartycję i wspólną podstawę opodatkowania. Zastąpi on oczekujący na rozpatrzenie wniosek w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych. Zmniejszy to koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez przedsiębiorstwa, które prowadzą działalność w więcej niż jednym państwie członkowskim, i ułatwi krajowym organom podatkowym ustalenie, jakie podatki są należne. Po przyjęciu przez Radę wniosek powinien wejść w życie 1 lipca 2028 r. Również we wrześniu 2023 r. Komisja opublikowała dwa inne wnioski dotyczące dyrektyw Rady: jeden w sprawie cen transferowych, a drugi w sprawie opodatkowania według siedziby głównej dla małych i średnich przedsiębiorstw. Po przyjęciu przez Radę te dwa wnioski powinny wejść w życie w styczniu 2026 r.

B. Sprawiedliwe opodatkowanie, przejrzystość podatkowa oraz zwalczanie unikania opodatkowania i szkodliwej konkurencji podatkowej

Podczas kryzysu finansowego z 2008 r. w centrum uwagi znalazły się walka z unikaniem opodatkowania i równe opodatkowanie wszystkich przedsiębiorstw. Cel ten ma zostać osiągnięty m.in. przez większą przejrzystość, o czym świadczy pakiet środków na rzecz zwiększenia przejrzystości z marca 2015 r. obejmujący dyrektywę Rady w sprawie automatycznej wymiany informacji dotyczących interpretacji indywidualnych prawa podatkowego między państwami członkowskimi (dyrektywa (UE) 2015/2376) oraz [komunikat w sprawie przejrzystości podatkowej w celu zwalczania uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania](#). W 2015 r. Komisja przyjęła [plan działania na rzecz sprawiedliwego i skutecznego systemu opodatkowania przedsiębiorstw w UE](#), który przewiduje reformę ram opodatkowania w celu zwalczania nadużyć podatkowych, zagwarantowania stałych dochodów i sprzyjania lepszemu otoczeniu biznesowemu na jednolitym rynku. W styczniu 2016 r. Komisja przedstawiła pakiet środków na rzecz walki z unikaniem opodatkowania obejmujący m.in. wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie przeciwdziałania praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (przyjęty w lipcu 2016 r.). W kwietniu 2016 r. Komisja zaproponowała zmianę dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji na temat podatku dochodowego przez niektóre jednostki i oddziały. Zgodnie z tym wnioskiem przedsiębiorstwa wielonarodowe muszą podawać do wiadomości publicznej określone elementy informacji przekazywanych organom podatkowym. W czerwcu 2017 r. w odpowiedzi na [rezolucję Parlamentu \(TAXE 2\)](#), w której domagał się on odpowiedniego wniosku ustawodawczego, Komisja zaproponowała nowe zasady przejrzystości dla pośredników (np. firm konsultingowych, banków, prawników, doradców podatkowych) opracowujących lub sprzedających potencjalnie szkodliwe systemy opodatkowania. Przedmiotowy wniosek został przyjęty przez Radę w maju 2018 r. W grudniu 2017 r. Rada opublikowała pierwszy w historii unijny wykaz jurysdykcji niechętnych współpracy. Wykaz ten jest regularnie aktualizowany.

Przejęcie do gospodarki cyfrowej poskutkowało coraz słabszym powiązaniem miejsc, w których tworzona jest wartość, z miejscami, w których płacone są podatki. Dyskusje na temat modernizacji międzynarodowego opodatkowania osób prawnych rozpoczęły się dziesięć lat temu na forum grupy G-20 i toczyły się przy poparciu OECD. 8 października



2021 r. państwa należące do otwartych ram OECD/G-20 w zakresie BEPS (erozja bazy podatkowej i przenoszenie zysków) uzgodniły rozwiązanie dwufilarowe, by sprostać wyzwaniom podatkowym wynikającym z cyfryzacji gospodarki. Dzięki temu rozwiązaniu największe i najbardziej rentowne przedsiębiorstwa wielonarodowe będą podlegały minimalnej stawce podatkowej w wysokości 15%, a zyski do innych krajów będą musiały przenosić w następujący sposób:

Filar 1 to miejsce opodatkowania, gdzie tworzona jest wartość i gdzie znajdują się klienci, niezależnie od fizycznej obecności w kraju. Dlatego Komisja w dniu 22 grudnia 2021 r. zaproponowała „[kolejną generację zasobów własnych UE](#)”, według której zasoby własne odpowiadające 15% części zysków rezydualnych przedsiębiorstw podlegających przedmiotowym przepisom mają być realokowane do państw członkowskich UE. Propozycje nie są na razie bardzo szczegółowe, również dlatego że OECD nadal pracuje nad praktycznym zastosowaniem koncepcji filaru. Niedawno jednak, w październiku 2023 r., OECD [opublikowała konwencję wielostronną w celu wdrożenia kwoty A filaru 1](#). Jest to wyraz aktualnego konsensusu, do jakiego doszli członkowie otwartych ram. Filar 1 trzeba jeszcze podpisać i wejdzie on w życie dopiero wtedy, gdy konwencję wielostronną ratyfikuje co najmniej 30 jurysdykcji stanowiących masę krytyczną korporacji międzynarodowych objętych jej zakresem.

Filar 2 to globalny podatek minimalny w wysokości 15%. Dlatego w dniu 22 grudnia 2021 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący [dyrektywy Rady w sprawie globalnego minimalnego poziomu opodatkowania dla grup wielonarodowych](#).

Komisarz Paolo Gentiloni stwierdził, że projekty wniosków są „całkowicie zgodne z ostateczną wersją modelowych zasad OECD, w których określono szczegóły stosowania nowych ram. Oznacza to, że nie będzie nadmiernie rygorystycznego wdrażania ani odchodzenia od porozumienia międzynarodowego”.

UE przyjęła [dyrektywę w sprawie filaru 2](#) pod koniec 2022 r., a państwa członkowskie są zobowiązane wdrożyć te przepisy do 31 grudnia 2023 r. Przyjęcie dyrektywy oznacza, że przepisy dotyczące minimalnego poziomu opodatkowania stały się częścią prawa unijnego.

C. Podatek od osób fizycznych

1. Podatek dochodowy

Opodatkowanie osób fizycznych, które pracują bądź pobierają emeryturę lub rentę w jednym państwie członkowskim, lecz mieszkają lub mają krewnych na utrzymaniu w innym państwie członkowskim, było od zawsze kwestią sporną. Ogólnie rzecz biorąc, umowy dwustronne pozwalały wprawdzie unikać podwójnego opodatkowania, lecz nie rozwiązywały kwestii takich jak stosowanie odmiennych form ulg podatkowych dostępnych w państwie zamieszkania w odniesieniu do dochodu uzyskiwanego w państwie zatrudnienia. Aby zapewnić równe traktowanie osób będących i niebędących rezydentami w danym państwie, Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie harmonizacji przepisów w zakresie podatku dochodowego w odniesieniu do swobody przepływu pracowników we Wspólnocie (COM(1979)0737), zgodnie z którym obowiązywałoby opodatkowanie w kraju rezydencji podatkowej. Po odrzuceniu wniosku przez Radę został on wycofany, a Komisja wydała jedynie zalecenie dotyczące zasad, które powinny mieć zastosowanie do opodatkowania dochodu osób niebędących rezydentami w danym państwie. Ponadto wszczęto postępowania przeciwko państwom, które dopuściły się dyskryminacji pracowników niebędących ich obywatelami. W 1993 r. Trybunał



Sprawiedliwości orzekł (sprawa C-112/91), że dane państwo członkowskie nie może przy pobieraniu podatków bezpośrednich traktować cudzoziemców z innego państwa członkowskiego w sposób mniej korzystny niż własnych obywateli (zob. sprawa C-279/93). Ogólnie można powiedzieć, że integracja w dziedzinie opodatkowania bezpośredniego osób fizycznych nastąpiła w większym stopniu w drodze orzeczeń TSUE niż poprzez wnioski ustawodawcze. W październiku 2017 r. Rada przyjęła dyrektywę (UE) 2017/1852 mającą na celu usprawnienie istniejących mechanizmów rozstrzygania sporów w sprawie podwójnego opodatkowania w UE.

2. Opodatkowanie odsetek bankowych i innych odsetek wypłacanych podmiotom niebędącym rezydentami

Zasadniczo podatnik ma obowiązek uwzględnić należne odsetki w deklaracji podatkowej. W praktyce swobodny przepływ kapitału wraz z istnieniem tajemnicy bankowej umożliwił uchylanie się od opodatkowania. Niektóre państwa członkowskie pobierają u źródła podatek od odsetek. W 1989 r. Komisja zaproponowała wprowadzenie wspólnego systemu podatku u źródła potrącanego od dochodów z odsetek, którego stawka miała wynosić 15%. Później wycofała ten wniosek i zastąpiła go nowym wnioskiem w sprawie zapewnienia minimalnego efektywnego opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek (w wymiarze 20%). Po długich negocjacjach osiągnięto kompromis i uchwalono dyrektywę Rady 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek. Zastąpiono ją później bardziej szczegółową dyrektywą 2014/107/UE, która razem z dyrektywą 2011/16/UE przewiduje kompleksową wymianę informacji między organami podatkowymi.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W przypadku wniosków dotyczących opodatkowania rola PE ogranicza się zasadniczo do procedury konsultacji. W rezolucjach Parlament Europejski w dużej mierze popierał wnioski Komisji w dziedzinie opodatkowania osób prawnych i bezpośredniego opodatkowania osób fizycznych, opowiadając się jednak za rozszerzeniem ich zakresu. Rola Parlamentu polega ponadto na zachęcaniu Komisji do przygotowywania nowych wniosków ustawodawczych z myślą o sprawiedliwszym, bardziej ekologicznym i sprawniejszym systemie podatkowym.

W swoich wcześniejszych „sprawozdaniach rocznych dotyczących podatków” ([pierwsze z których](#) przyjęto w lutym 2012 r.) Parlament poruszył kwestie podwójnego opodatkowania i zwalczania agresywnej polityki podatkowej oraz opowiedział się za wspólnym podejściem, które pozwoliłoby skutecznie przeciwdziałać oszustwom podatkowym i unikaniu opodatkowania oraz udoskonalić ramy umożliwiające prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku.

W następstwie prac tymczasowej Komisji Specjalnej ds. Interpretacji Prawa Podatkowego i Innych Środków o Podobnym Charakterze lub Skutkach Parlament przyjął dwie rezolucje ([TAXE](#) i [TAXE 2](#)).

W 2016 r., w związku z wyciekami dokumentów panamskich, Parlament powołał komisję śledczą ds. dokumentów panamskich (komisję PANA) mającą na celu zbadanie zarzutów dotyczących naruszenia prawa UE i niewłaściwego administrowania w jego stosowaniu w odniesieniu do prania pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania. W październiku 2017 r. komisja



PANA przyjęła [końcowe sprawozdanie z dochodzenia](#). W grudniu 2017 r. Parlament przyjął [zalecenie](#) dla Rady i Komisji w związku z pracami komisji śledczej.

W marcu 2018 r. Parlament ustanowił Komisję Specjalną ds. Przystępstw Finansowych, Uchylenia się od Opodatkowania i Unikania Opodatkowania (TAX3) posiadającą nieco szerszy mandat. W marcu 2019 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) będącą efektem prac komisji TAX3.

Parlamentarna [Podkomisja do Spraw Podatkowych](#) (FISC) jest podkomisją [Komisji Gospodarczej i Monetarnej](#) (ECON). Została ona powołana we wrześniu 2020 r., by kontynuować walkę z unikaniem opodatkowania, którą Parlament rozpoczął w poprzedniej kadencji. Ma ona na celu promowanie sprawiedliwego opodatkowania na szczeblu krajowym, unijnym i światowym. Zważywszy na nadchodzące wyzwania związane ze wspieraniem trwałego ożywienia gospodarczego w zgodzie z Zielonym Ładem, zamierza ona również wnieść swój wkład w prostszą, skuteczniejszą i bardziej zrównoważoną politykę podatkową UE. Wśród rezolucji Parlamentu przygotowanych przez (pod)komisje znalazły się m.in.:

- Rezolucja z 15 lutego 2022 r. w sprawie [krajowych reform podatkowych](#), w której m.in. z zadowoleniem przyjęto historyczne porozumienie osiągnięte przez OECD/G-20 w sprawie reformy międzynarodowego systemu podatkowego w dążeniu do sprawiedliwszego podziału zysków i praw do opodatkowania między państwami w odniesieniu do największych przedsiębiorstw wielonarodowych (częściowe przeniesienie praw do opodatkowania do krajów, w których tworzona jest wartość, oraz ustanowienie globalnego minimalnego skutecznego opodatkowania na poziomie 15%).
- Rezolucja z 21 października 2021 r. pt. „[Pandora Papers: konsekwencje dla działań mających na celu zwalczanie prania pieniędzy, uchylenia się od opodatkowania i unikania opodatkowania](#)”, w której wezwano UE do zlikwidowania luk prawnych umożliwiających obecnie unikanie opodatkowania, pranie pieniędzy i uchylenie się od opodatkowania na masową skalę. Zaapelowano w niej również do Komisji o podjęcie kroków prawnych wobec państw UE, które nie stosują właściwie przepisów unijnych obowiązujących w tej dziedzinie.
- Rezolucja z 7 października 2021 r. [w sprawie reformy polityki unijnej dotyczącej szkodliwych praktyk podatkowych](#), w której zaapelowano m.in. o przegląd kryteriów i zakresu kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej, a także zarządzania tym kodeksem (który według rezolucji od 1997 r. jest najważniejszym narzędziem Unii służącym zapobieganiu szkodliwej konkurencji podatkowej). Stwierdzono w niej również, że przegląd kodeksu postępowania należy przeprowadzić w ramach demokratycznego, przejrzystego i rozliczalnego procesu, w którym weźmie udział grupa ekspertów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, Komisję i Parlament.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Podkomisji do Spraw Podatkowych \(FISC\)](#).

Jost Angerer
10/2023



2.6.11. PODATKI POŚREDNIE

Do podatków pośrednich zalicza się podatek od wartości dodanej (VAT) i podatki akcyzowe od alkoholu, tytoniu i energii. Wspólny system podatku VAT zasadniczo obejmuje towary i usługi nabywane i sprzedawane do celów użytkowych i konsumpcyjnych w UE. Podatkom akcyzowym podlega sprzedaż lub użytkowanie pewnych wyrobów. Działania legislacyjne UE zmierzają do koordynacji i ujednoczenia przepisów dotyczących podatku VAT oraz do harmonizacji akcyz od alkoholu, tytoniu i energii, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

1. PODATEK OD WARTOŚCI DODANEJ (VAT)

A. Podstawa prawna

Art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

B. Ewolucja

Harmonizacja podatku VAT przebiegała w kilku etapach i miała na celu zapewnienie przejrzystości handlu wewnątrzunijnego. W 1970 r. podjęto decyzję o finansowaniu budżetu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z zasobów własnych Wspólnot. Zasoby te miały pochodzić m.in. z wpłat opartych na pewnym odsetku VAT, naliczanych przez zastosowanie jednolitej stawki podatkowej do jednakowej podstawy opodatkowania. Przyjęta w 2007 r. dyrektywa w sprawie podatku VAT (2006/112/WE) łączy wszystkie wprowadzone zmiany w jeden akt prawny.

W 1985 r. Komisja opublikowała białą księgę w sprawie urzeczywistnienia rynku wewnętrznego (COM(1985)0310), której część III dotyczyła usunięcia barier podatkowych. Potrzeba działania w dziedzinie podatku VAT wynikała z „zasady opodatkowania w miejscu przeznaczenia”.

C. Osiągnięcia

1. System podatku VAT

a. System przejściowy

W 1987 r. Komisja zaproponowała przejście na „zasadę opodatkowania w miejscu pochodzenia”, zgodnie z którą transakcje zawierane między państwami członkowskimi obejmują podatek pobrany już w kraju pochodzenia, który można następnie odliczyć jako podatek naliczony. Komisja zaproponowała ponadto utworzenie systemu rozliczeniowego w celu przesunięcia podatku VAT pobranego w kraju pochodzenia do kraju konsumpcji. Propozycje te były jednak nie do przyjęcia dla państw członkowskich. Przedstawiły one rozwiązanie alternatywne oparte na zasadzie opodatkowania w kraju przeznaczenia w przypadku transakcji z udziałem zarejestrowanych płatników VAT. Stało się to podstawą systemu przejściowego, który wszedł w życie w 1993 r. (dyrektywy 91/680/EWG i 92/111/EWG).

b. Realistyczna strategia udoskonalenia obowiązującego systemu

Od 2000 r. Komisja kontynuowała działania mające na celu udoskonalenie obowiązujących wówczas przepisów przejściowych. Głównym aktem prawnym UE w dziedzinie podatku VAT stała się dyrektywa w sprawie wspólnego systemu podatku



od wartości dodanej (2006/112/WE). Później, w 2008 r., przyjęto dyrektywy 2008/8/WE i 2008/9/WE. Odtąd podatek VAT od usług świadczonych między przedsiębiorstwami miał być pobierany w kraju świadczenia usług.

W 2005 r. stworzono fundament bardziej jednolitego stosowania przepisów UE (rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011). Wszystkie państwa członkowskie miały odtąd możliwość stosowania specjalnych zasad upraszczających pobieranie podatku VAT. System ten został usprawniony wraz z przyjęciem rozporządzenia (WE) nr 37/2009 w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej mającego na celu zwalczanie uchylania się od opodatkowania w przypadku transakcji wewnątrzspółnotowych.

2. Stawki podatku VAT

Dyrektywa 92/77/EWG przewidywała minimalną stawkę podstawową w wysokości 15 %, która miała być weryfikowana co dwa lata. Została ona uchylona i zastąpiona [dyrektywą 2006/112/WE](#) (dyrektywą VAT), zgodnie z którą podstawowa [stawka VAT](#) od towarów i usług obowiązująca wszystkie państwa członkowskie ma wynosić co najmniej 15 %. Jednak do określonych towarów lub usług wymienionych w załączniku III do tej dyrektywy państwa członkowskie mogą stosować jedną lub dwie stawki obniżone w wysokości co najmniej 5 %. Pod pewnymi warunkami stosuje się również szereg wyjątków od tych zasad (np. niższe stawki na inne towary lub usługi). Biorąc pod uwagę potrzebę unowocześnienia i zaktualizowania wykazu towarów i usług kwalifikujących się do stawek obniżonych, w szczególności [dyrektywa Rady \(UE\) 2022/542](#) zmienia zasady stosowania stawek obniżonych, by odpowiadały konkretnym celom politycznym.

Zgodnie z art. 397 dyrektywy VAT Rada może na wniosek Komisji jednomyślnie przyjąć środki niezbędne do wdrożenia tej dyrektywy. Na tej podstawie niektóre wytyczne uzgodnione przez Komitet ds. VAT zostały przekształcone w wiążące środki wykonawcze. Środki te, stosowane bezpośrednio bez transpozycji do prawa krajowego, są zebrane w [rozporządzeniu wykonawczym Rady \(UE\) nr 282/2011](#).

3. Ostatnie zmiany

8 grudnia 2022 r. Komisja [zaproponowała](#) szereg środków mających na celu unowocześnienie systemu VAT i poprawę jego funkcjonowania z perspektywy przedsiębiorstw, a także zwiększenie jego odporności na oszustwa dzięki umożliwieniu i sprzyjaniu cyfryzacji. Wniosek Komisji ma również na celu sprostanie wyzwaniom w kontekście VAT wynikającym z rozwoju gospodarki platformowej. Według Komisji, o czym mowa w jej [sprawozdaniu w sprawie luki w podatku VAT z 2022 r.](#), w 2020 r. państwa członkowskie straciły 93 mld EUR dochodów z VAT. Szacunki wskazują, że jedną czwartą brakujących dochodów można bezpośrednio przypisać oszustwom związanym z VAT w handlu wewnątrzunijnym. Ponadto przepisy dotyczące VAT w UE mogą nadal być uciążliwe dla przedsiębiorstw, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw, przedsiębiorstw scale-up i innych przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną.

D. Rola Parlamentu Europejskiego

Zgodnie z przepisami Unii w dziedzinie podatku VAT rola PE ogranicza się do procedury konsultacji. W 2014 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) ustawodawczą w sprawie wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie



standardowej deklaracji VAT (wniosek później wycofany). 24 listopada 2016 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie planu działania Komisji, w której z zadowoleniem przyjął zamiar zaproponowania ostatecznego systemu VAT i dodatkowych środków na rzecz zwalczania nadużyć finansowych. W marcu 2019 r. na podstawie prac Komisji Specjalnej ds. Przestępstw Finansowych, Uchylania się od Opodatkowania i Unikania Opodatkowania (TAX3) Parlament przyjął sprawozdanie, w którym poruszono szereg kwestii związanych z podatkiem VAT.

W [rezolucji z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie wpływu krajowych reform podatkowych na gospodarkę UE](#) Parlament wezwał państwa członkowskie do osiągnięcia kompromisu w sprawie solidnej, kompleksowej i ambitnej reformy w dziedzinie podatków pośrednich, w szczególności podatku VAT. Wezwał również Komisję, by przedstawiła konkretne propozycje promujące szybszy system wymiany informacji na temat wewnątrzunijnych transakcji podlegających podatkowi VAT i zapewniające interoperacyjność tego systemu z mechanizmami krajowymi. Ponadto zaapelował do Komisji i państw członkowskich o przeanalizowanie i wymianę najlepszych praktyk stosowanych w tych państwach członkowskich, którym udało się uniknąć dużej luki w podatku VAT.

W [rezolucji z dnia 10 marca 2022 r.](#) Parlament wydał szereg skierowanych do Komisji zaleceń w sprawie sprawiedliwego i prostszego opodatkowania wspierającego strategię odbudowy gospodarczej. Wezwał Komisję do znacznego zmniejszenia luki w VAT w całej Unii, zwłaszcza w gospodarce po pandemii COVID-19, i do zaproponowania środków, które znacznie ograniczyłyby zidentyfikowaną lukę w VAT związaną ze zwolnieniem dotyczącym transgranicznego handlu unijnego. Inne zalecenia dotyczyły fakturowania elektronicznego w całej UE oraz potrzeby przeanalizowania możliwości technologicznych (na przykład AI), by można je było zastosować do sprawozdawczości VAT w czasie rzeczywistym lub zbliżonym do rzeczywistego w transakcjach B2B, z uwzględnieniem ochrony danych i poufności.

2. PODATEK AKCYZOWY OD ALKOHOLU, TYTONIU I ENERGII

A. Podstawa prawna

Artykuł 113 TFUE, a w dziedzinie opodatkowania energii również art. 192 TFUE dla realizacji celów określonych w art. 191 TFUE.

B. Cele

Stawki i struktury podatku akcyzowego różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, co ma wpływ na konkurencję. Znaczne różnice w wysokości stawek podatkowych nakładanych na dany produkt mogą być przyczyną przepływu towarów powodowanego względami podatkowymi, a także utraty dochodów lub nadużyć. Od początku lat 70. XX w. podejmowano próby ujednoczenia zarówno struktur, jak i stawek podatkowych; dotychczasowe postępy są jednak niewielkie.

C. Osiągnięcia

1. Ogólne przepisy

Wspólne przepisy mające zastosowanie do wszystkich wyrobów objętych podatkiem akcyzowym na mocy prawa UE określono w [dyrektywie Rady \(UE\) 2020/262](#), która z dniem 13 lutego 2023 r. uchyliła i zastąpiła [dyrektywę Rady 2008/118/WE](#). Dyrektywa ta zawiera liczne środki służące usprawnieniu i uproszczeniu procesów obejmujących interakcje w zakresie wywozu i przywozu wyrobów akcyzowych,



interakcje między przedsiębiorstwami i sytuacje nadzwyczajne. Dokonała cyfryzacji nadzoru nad przemieszczaniem między państwami członkowskimi towarów, w przypadku których podatek akcyzowy został już pobrany w państwie członkowskim wysyłki (zapłacony podatek akcyzowy). Tak jak to miało już miejsce w przypadku towarów objętych zawieszeniem poboru akcyzy, od dnia 13 lutego 2023 r. przemieszczanie między państwami członkowskimi odbywa się na podstawie wymiany wiadomości elektronicznych za pośrednictwem skomputeryzowanego systemu kontroli przemieszczania wyrobów akcyzowych. Pozostałe przepisy dotyczące dostosowania do procedur celnych wejdą w życie w lutym 2024 r.

Dyrektywa ta ma również na celu zwiększenie swobody przepływu wyrobów akcyzowych dopuszczonych do konsumpcji na jednolitym rynku, przy jednoczesnym zapewnieniu poboru prawidłowego podatku przez państwa członkowskie, a także dostosowanie unijnych procedur akcyzowych i celnych.

2. Alkohol

W przypadku alkoholu podstawowym problemem dotyczącym opodatkowania jest to, w jakim stopniu dany wyrób jest konkurencją dla innych wyrobów. Komisja (COM(79)0261) oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (sprawa 170/78, Zb.Orz. 1985) tradycyjnie stoją na stanowisku, że wszystkie napoje alkoholowe są mniej lub bardziej zamienne i dlatego są dla siebie konkurencją. Dyrektywę 92/83/EWG określającą rodzaje produktów objętych podatkiem akcyzowym oraz metodę ich opodatkowania przyjęto dopiero w 1992 r. Później pojawiła jeszcze jedna ważna [dyrektywa \(92/84/EWG\)](#), która określiła minimalne stawki dla każdej kategorii napojów alkoholowych i stawki obniżone dla niektórych regionów Grecji, Włoch i Portugalii. Oznacza to, że państwa członkowskie mogą swobodnie stosować stawki podatku akcyzowego powyżej tych minimalnych poziomów opodatkowania według ich własnych potrzeb.

29 lipca 2020 r. Rada przyjęła zbiór nowych przepisów ([dyrektywa Rady \(UE\) 2020/1151](#)) zmieniających dyrektywę 92/83/EWG, które mają zastosowanie od dnia 1 stycznia 2022 r. Nowe przepisy zostały opracowane w następstwie dokonanej przez Komisję oceny dyrektywy 92/83/EWG.

3. Wyroby tytoniowe

Podstawową strukturę podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych zebrano w formie dyrektywy skonsolidowanej (2011/64/UE). Wbrew pierwotnym propozycjom Komisji określono w niej jedynie stawki minimalne. Opodatkowaniu podlegają różne kategorie wyrobów tytoniowych. Podatki od papierosów muszą obejmować stawkę proporcjonalną („ad valorem”) oraz specyficzny podatek akcyzowy. Pozostałe produkty tytoniowe są obłożone podatkiem akcyzowym typu ad valorem, specyficznym lub tak zwanym mieszanym podatkiem akcyzowym.

19 października 2020 r. Komisja ogłosiła zamiar przeglądu dyrektywy 2011/64/UE w sprawie przepisów akcyzowych od wyrobów tytoniowych (dyrektywy w sprawie opodatkowania wyrobów tytoniowych). Obowiązujące zasady są obecnie poddawane przeglądowi, aby zbadać, czy są nadal adekwatne do celu, jakim jest zapewnienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Jest to szczególnie ważne w kontekście europejskiego planu walki z rakiem, ponieważ opodatkowanie odgrywa kluczową rolę w ograniczeniu spożycia tytoniu, a w szczególności w zniechęcaniu młodych ludzi do palenia. Wstępna ocena skutków została opublikowana 8 stycznia 2021 r. Komisja uważa, że minimalne



stawki określone w dyrektywie w sprawie opodatkowania wyrobów tytoniowych straciły swoją skuteczność, ponieważ duża liczba państw członkowskich opodatkowuje większość wyrobów tytoniowych powyżej tych stawek minimalnych. Obowiązująca dyrektywa nie obejmuje również w pełni kilku nowych rodzajów wyrobów tytoniowych. Ponadto Komisja zauważyła, że obecna sytuacja prowadzi do nadmiernych zakupów transgranicznych. Wniosek w tej sprawie ma zostać przedstawiony w 2023 r.

4. Wyroby energetyczne (oleje mineralne, gaz, prąd, energia ze źródeł alternatywnych, paliwo lotnicze)

Podstawową strukturę podatku akcyzowego od olejów mineralnych we Wspólnocie ustalono w 1992 r. Podobnie jak w przypadku wyrobów alkoholowych i tytoniowych również tutaj ustalono – wbrew pierwotnym planom przewidującym całkowitą harmonizację – jedynie stawki minimalne. Wnioski Komisji z 1997 r. zostały przyjęte w znacznie zmienionym kształcie (dyrektywa 2003/96/WE, odstępstwa w dyrektywach 2004/74/WE i 2004/75/WE).

Paliwo lotnicze inne niż wykorzystywane do prywatnych lotów niehandlowych jest zwolnione z podatku akcyzowego. Zwolnienie to określa art. 14 ust. 1 lit. b) [dyrektywy Rady 2003/96/WE](#) (dyrektywy w sprawie opodatkowania energii). Państwa członkowskie mogą jednak opodatkować paliwo lotnicze wykorzystywane w lotach krajowych oraz, w drodze umów dwustronnych, opodatkować również paliwo na potrzeby lotów wewnątrzunijnych. W takich przypadkach państwa członkowskie mogą zastosować stawkę opodatkowania niższą od stawki minimalnej określonej w dyrektywie w sprawie opodatkowania energii.

W 2001 r. zaproponowano środki mające na celu propagowanie korzystania z biopaliw (w tym również możliwość zastosowania obniżonej stawki podatku akcyzowego), które zostały przyjęte w 2003 r. dyrektywą 2003/30/WE.

W lipcu 2021 r. Komisja przedstawiła jako integralną część pakietu „Gotowi na 55” [wniosek](#) dotyczący zmiany tej dyrektywy. Wniosek ma na celu zapewnienie większej spójności z innymi politykami UE oraz przyczynienie się do osiągnięcia średnio- i długoterminowych celów UE w zakresie energii i klimatu, w tym Europejskiego Zielonego Ładu. Z tego względu wniosek lepiej odzwierciedla wpływ różnych źródeł energii na klimat oraz zachęca konsumentów i przedsiębiorstwa do zmiany zachowań.

5. Najnowsze inicjatywy

Europejski Zielony Ład to pakiet inicjatyw politycznych stworzonych, by skierować UE na drogę transformacji ekologicznej, a ostatecznie – ku osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r. Został on opublikowany przez Komisję w grudniu 2019 r., a Rada Europejska odnotowała go na swoim grudniowym posiedzeniu. Pakiet „Gotowi na 55” ma przekuć ambicje Zielonego Ładu w konkretne przepisy. Obejmuje on szereg wniosków mających na celu dostosowanie przepisów UE, w tym dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, do celów klimatycznych UE. Rada poddała wniosek dokładnej analizie. Czeska prezydencja odnotowała, że niektóre państwa członkowskie nie są jeszcze gotowe, by poprzeć tekst prezydencji, lub zgłaszają zastrzeżenia weryfikacji. Niemniej większość państw członkowskich pozytywnie odniosła się do proponowanych zmian i dalszych kroków. Prezydencja stwierdziła, że potrzebne są jeszcze dalsze prace (np. nad tempem wdrażania, zniesieniem niektórych zwolnień dla sektora lotniczego i morskiego, minimalnymi stawkami opodatkowania, interakcją dyrektywy w sprawie opodatkowania energii z innymi inicjatywami pakietu „Gotowi na 55” itp.).



D. Rola Parlamentu Europejskiego

1. Opodatkowanie wyrobów alkoholowych i tytoniowych

W rezolucji z 2002 r. w sprawie polityki podatkowej UE Parlament nie zgodził się z polityką Komisji co do podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych i napojów alkoholowych, zwłaszcza jeśli chodzi o kwestię wyrównania w górę. Choć w 2009 r. Parlament opowiedział się za stopniowym podniesieniem podatku od papierosów i innych produktów tytoniowych, to jednak nie w wysokości zaproponowanej przez Komisję.

2. Opodatkowanie olejów mineralnych i energii

W rezolucji z 2002 r. w sprawie polityki podatkowej Parlament stwierdził, że „należy rozszerzyć zakres stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”, zwłaszcza w sektorze produktów energetycznych”. W październiku 2002 r. Parlament wydał przychylną opinię na temat wniosków dotyczących biopaliw i przyjął mające je ulepszyć poprawki. W 2012 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) ustawodawczą w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, który to wniosek został później wycofany. Wniosek Komisji z lipca 2021 r. w sprawie zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, który jest częścią pakietu „Gotowi na 55”, jest obecnie badany przez Komisję Gospodarczą i Monetarną we współpracy z Komisją Przemysłu, Badań Naukowych i Energii. 28 lutego 2022 r. sprawozdawca Komisji Gospodarczej i Monetarniej przedstawił projekt sprawozdania, po czym można było składać do niego poprawki. Nie zaplanowano jeszcze głosowania w komisji.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Podkomisji do Spraw Podatkowych \(FISC\)](#).

Jost Angerer
10/2023



2.6.12. POLITYKA KONKURENCJI

Głównym celem unijnych reguł konkurencji jest umożliwienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) ma zapobiegać ograniczeniom i zakłóceniom konkurencji, np. nadużywaniu pozycji dominującej, antykonkurencyjnym porozumieniom oraz połączeniom i przejęciom, jeżeli ograniczają one konkurencję. Ponadto pomoc państwa prowadząca do zakłóceń konkurencji jest niedozwolona, chociaż w niektórych przypadkach może zostać dopuszczona.

PODSTAWA PRAWNA

- Art. 101–109 TFUE oraz Protokół nr 27 w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji stanowiący, że system niezakłóconej konkurencji stanowi integralną część rynku wewnętrznego zdefiniowanego w art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej;
- rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw oraz przepisy wykonawcze do tego rozporządzenia (rozporządzenie Komisji (WE) nr 802/2004);
- art. 37, 106 i 345 TFUE w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych oraz art. 14, 59, 93, 106, 107, 108 i 114 TFUE w odniesieniu do usług publicznych, usług świadczonych w interesie ogólnym i usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym; Protokół nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym; art. 36 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

CELE

Polityka konkurencji jest kluczowym instrumentem tworzenia wolnego, dynamicznego i funkcjonującego rynku wewnętrznego oraz promowania ogólnego dobrobytu gospodarczego. Konkurencja umożliwia przedsiębiorstwom konkurowanie na równych warunkach we wszystkich państwach członkowskich, jednocześnie zachęcając je, aby dążyły do oferowania konsumentom jak najlepszych produktów po jak najniższych cenach. To z kolei pobudza innowacje i długoterminowy wzrost gospodarczy. Polityka konkurencji UE ma również zastosowanie do przedsiębiorstw spoza UE, które działają na rynku wewnętrznym. Zmiany społeczne, gospodarcze, geopolityczne i technologiczne stwarzają wyzwania dla polityki konkurencji UE.

W 2020 r. Komisja rozpoczęła kompleksowy przegląd unijnych zasad [przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję i nadużywaniu pozycji dominującej, łączenia przedsiębiorstw i pomocy państwa](#). W [komunikacie Komisji z listopada 2021 r. w sprawie polityki konkurencji dostosowanej do nowych wyzwań](#) podsumowano kluczowe elementy tego przeglądu. Pokazano w nim również, jak przegląd polityki przyczynia się do promowania odbudowy UE po pandemii i stworzenia bardziej odpornego rynku wewnętrznego, aby sprzyjać [realizacji Europejskiego Zielonego Ładu i przyspieszyć transformację cyfrową](#).

W coraz bardziej cyfrowej gospodarce potrzebne są nowe narzędzia, aby sprostać nowym wyzwaniom. Sfinalizowany przez współprawodawców we wrześniu 2022 r.



nowy [akt o rynkach cyfrowych](#) ma zapewnić uczciwość i kontestowalność rynków cyfrowych oraz wprowadzić regulacje ex ante w odniesieniu do tzw. platform internetowych pełniących rolę strażników dostępu. Podjęto też szereg innych inicjatyw, aby wzmocnić otwartą strategiczną autonomię UE w kontekście globalnym. Na przykład nowe [rozporządzenie w sprawie subsydiów zagranicznych](#) ma przeciwdziałać potencjalnym zakłócającym skutkom subsydiów zagranicznych na jednolitym rynku.

NARZĘDZIA POLITYKI KONKURENCJI

W szerokim ujęciu, zestaw narzędzi polityki konkurencji UE obejmuje przepisy antymonopolowe, przepisy dotyczące kontroli połączeń, pomocy państwa oraz przedsiębiorstw i usług publicznych. Celem przeciwdziałania praktykom monopolistycznym jest przywrócenie warunków konkurencji, np. w przypadku tworzenia karteli lub nadużywania pozycji dominującej. Prewencyjne narzędzia polityki konkurencji obejmują kontrolę połączeń i zasady pomocy państwa. Kontrola połączeń zapobiega potencjalnym zakłóceniom konkurencji dzięki uprzedniej ocenie, czy potencjalne połączenie lub przejęcie może skutkować ograniczeniem konkurencji. Zasady pomocy państwa mają na celu zapobieganie nieuzasadnionej interwencji państwa w przypadku, gdy preferencyjne traktowanie danych przedsiębiorstw lub sektorów zakłóca lub może zakłócać konkurencję i negatywnie wpływa na handel między państwami członkowskimi. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym są szczególnie ważne dla konsumentów i podlegają określonym zasadom w kontekście pomocy państwa w celu promowania spójności społecznej i terytorialnej, wysokiego poziomu jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej oraz równego traktowania.

A. Ogólny zakaz porozumień ograniczających konkurencję (art. 101 TFUE)

Zmowa między przedsiębiorstwami zakłóca równe warunki działania i szkodzi konsumentom i innym przedsiębiorstwom. Porozumienia między przedsiębiorstwami, np. kartele, są zakazane i automatycznie uznawane za nieważne. Jednak porozumienia mogą być wyłączone z tego zakazu, jeżeli przyczyniają się do usprawnienia produkcji lub dystrybucji produktów bądź wspierają postęp techniczny lub gospodarczy. Warunek przyznania wyłączenia jest taki, że z odpowiedniej części osiągniętego w ten sposób zysku skorzystają konsumenci oraz że porozumienie nie nakłada niepotrzebnych ograniczeń ani nie powoduje wyeliminowania konkurencji w stosunku do znacznej części danych produktów. Wyłączenia takie nie są przyznawane na zasadzie oceny każdego indywidualnego przypadku, ale najczęściej podlegają rozporządzeniom w sprawie wyłączeń grupowych.

Rozporządzenia te obejmują grupy zbliżonych pod względem treści pojedynczych porozumień, które zwykle mają porównywalny wpływ na konkurencję. W maju 2022 r. Komisja [przyjęła](#) zmienione [rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych stosowanych do porozumień wertykalnych](#). Zajmuje się również [przeoglądem](#) dwóch [horyzontalnych rozporządzeń w sprawie wyłączeń grupowych](#) wraz z odpowiednimi wytycznymi.

Ponadto niektóre porozumienia nie są uważane za naruszenia, jeżeli mają niewielkie znaczenie i niewielki wpływ na rynek (zasada [de minimis](#)). Takie porozumienia często postrzega się jako przydatne dla współpracy między małymi i średnimi przedsiębiorstwami.



B. Zakaz nadużywania pozycji dominującej (art. 102 TFUE)

Według Trybunału Sprawiedliwości UE pozycja dominująca to „sytuacja, w której posiadana przez dane przedsiębiorstwo siła ekonomiczna umożliwia stwarzanie przeszkód w utrzymaniu na rynku właściwym skutecznej konkurencji, poprzez stworzenie mu sposobności do działania w znacznym stopniu niezależnie od jego konkurentów, jego klientów oraz, wreszcie, od konsumentów”. Pozycję dominującą ocenia się w odniesieniu do całego rynku wewnętrznego lub przynajmniej znacznej jego części.

Pozycja dominująca sama w sobie nie stanowi naruszenia unijnego prawa konkurencji, a przedsiębiorstwa o takiej pozycji mogą konkurować na podstawie kryteriów merytorycznych. Jednak pozycja dominująca nakłada na przedsiębiorstwo szczególną odpowiedzialność za dopilnowanie, aby jego działania nie zakłócały konkurencji. Przykłady zachowań, które stanowiłyby nadużycie pozycji dominującej, obejmują ustalanie cen poniżej poziomu kosztów (praktyka stosowania cen drapieżnych), narzucanie wygórowanych cen, sprzedaż wiążaną i łączoną oraz odmowę współpracy z niektórymi kontrahentami.

Ponadto w nowym akcie o rynkach cyfrowych określono szczegółowe obowiązki dla tzw. platform internetowych pełniących rolę strażników dostępu. Po tym jak Komisja wyznaczy daną jednostkę jako strażnika dostępu, będzie ona musiała przestrzegać określonych obowiązków lub zakazów dotyczących określonych zachowań przewidzianych w prawie (np. faworyzowanie własnych produktów lub usług, preinstalacja i sprzedaż wiązana niektórych produktów oprogramowania itd.). Obowiązki te mają charakter uzupełniający w stosunku do ogólnych reguł konkurencji, które nadal obowiązują.

C. Kontrola łączenia przedsiębiorstw

W rozporządzeniu Rady w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw (WE) nr 139/2004) stwierdzono, że koncentrację, która przeszkadzałaby znacząco skutecznej konkurencji na rynku wewnętrznym lub znacznej jego części, w szczególności w wyniku stworzenia lub umocnienia pozycji dominującej, należy uznać za niezgodną ze wspólnym rynkiem (art. 2 ust. 3). Zamiar połączenia należy zgłosić Komisji, jeżeli powstałe przedsiębiorstwo przekroczyłoby pewne progi (tzw. „koncentracje o wymiarze wspólnotowym”). Jeśli progi nie są przekroczone, kontrolę połączeń mogą przeprowadzić krajowe organy ochrony konkurencji. Zasady kontroli połączeń mają również zastosowanie do spółek mających siedzibę poza UE, jeżeli prowadzą one działalność na rynku wewnętrznym. Proces kontroli wszczyna się w związku z przejściem kontroli w drugim przedsiębiorstwie (art. 3 ust. 1). Po dokonaniu oceny prawdopodobnego wpływu połączenia na konkurencję Komisja może je zatwierdzić lub odrzucić, lub może wyrazić zgodę, z zastrzeżeniem określonych warunków i obowiązków (art. 8). Nie przeprowadza się systematycznej kontroli następczej ani operacji rozdzielania połączonych przedsiębiorstw.

Po długim procesie przeгляdu rozpoczętym w 2014 r. Komisja zmieniła rozporządzenie wykonawcze w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw i zawiadomienie w sprawie procedury uproszczonej, aby nowe przepisy zaczęły obowiązywać od września 2023 r.

D. Zakaz przyznawania pomocy przez państwo (art. 107 TFUE)

Art. 107 TFUE zawiera ogólny zakaz przyznawania pomocy przez państwo, aby zapobiec zakłóceniom konkurencji na rynku wewnętrznym, które mogłyby wynikać



z przyznania selektywnych korzyści niektórym przedsiębiorstwom. Zakazana jest wszelka bezpośrednia pomoc udzielana przez państwa członkowskie (bezzwrotne dotacje, pożyczki udzielane na korzystnych warunkach, zwolnienia z podatków i cła, gwarancje kredytowe), jak również inne podobne korzyści.

W TFUE pozostawiono margines swobody na przyznanie pewnych wyłączeń z tego ogólnego zakazu, jeżeli można je uzasadnić konkretnymi nadrzędnymi celami politycznymi, na przykład w celu zaradzenia poważnym zakłóceniom gospodarczym lub ze względu na wspólny interes europejski. W czasie pandemii COVID-19 Komisja przyjęła [tymczasowe ramy pomocy państwa](#), aby zaradzić poważnym zakłóceniom gospodarczym spowodowanym pandemią. Ramy te już [wycofano](#). W marcu 2022 r. Komisja przyjęła [tymczasowe ramy kryzysowe](#), które następnie stopniowo [rozszerzono](#), aby umożliwić państwom członkowskim korzystanie z elastyczności przewidzianej w zasadach pomocy państwa i wesprzeć gospodarkę w kontekście rosyjskiej napaści na Ukrainę. Ostatnio w marcu 2023 r. Komisja ponownie przekształciła tymczasowe ramy w [tymczasowe ramy pomocy państwa w sytuacjach kryzysowych i w okresie transformacji](#), dodając środki pobudzające środki wsparcia w sektorach, które mają kluczowe znaczenie dla przejścia na gospodarkę o zerowej emisji netto, zgodnie z [planem przemysłowym Zielonego Ładu](#). W rezultacie po dodaniu nowych celów unijna polityka konkurencji przechodzi obecnie głębokie zmiany, które można uznać za odejście od stosowanych przez dekady praktyk.

W przeszłości podobne kroki podjęto w kontekście [światowego kryzysu finansowego](#), aby zapobiec poważnym negatywnym skutkom ubocznym dla całego systemu finansowego z powodu upadku pojedynczej instytucji finansowej.

Państwa członkowskie są zobowiązane do powiadomienia Komisji o każdej planowanej pomocy państwa, chyba że jest ona objęta ogólnym wyłączeniem grupowym (określonym w [rozporządzeniu Komisji w sprawie wyłączeń grupowych w zakresie pomocy państwa](#)) lub zastosowanie ma zasada de minimis. Środki pomocy państwa można stosować, tylko jeżeli Komisja wyrazi na to zgodę. Uznała ona również preferencyjne stawki podatkowe dla określonych pojedynczych przedsiębiorstw w niektórych państwach członkowskich za niedopuszczalną pomoc państwa. Komisja ma prawo odzyskiwać pomoc państwa niezgodną z prawem.

Od 2021 r. Komisja zakończyła szereg przeglądów różnych aspektów unijnej polityki pomocy państwa. Obejmuje to m.in. nowe wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią, zmieniony [komunikat w sprawie zasad pomocy państwa dotyczących ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania](#), a także [zmienione wytyczne w sprawie pomocy państwa na rzecz promowania inwestycji w zakresie finansowania ryzyka](#).

E. Usługi publiczne świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

W niektórych państwach członkowskich niektóre podstawowe usługi (np. energia elektryczna, poczta i transport kolejowy) są nadal świadczone przez przedsiębiorstwa publiczne lub przedsiębiorstwa kontrolowane przez organy publiczne. Takie usługi są uważane za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym i podlegają szczególnym zasadom w kontekście unijnych ram pomocy państwa. Również w art. 36 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej uznaje się znaczenie dostępu obywateli Unii do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.



EGZEKOWANIE PRZEPISÓW

Rygorystyczne i skuteczne egzekwowanie unijnych reguł konkurencji jest niezbędne, aby zapewnić osiągnięcie celów polityki konkurencji. Komisja jest głównym organem odpowiedzialnym za zapewnienie prawidłowego stosowania tych zasad i ma szerokie uprawnienia kontrolne oraz wykonawcze. W [rozporządzeniu Rady \(WE\) nr 1/2003](#) zezwolono jednak na wzmocnioną rolę krajowych organów antymonopolowych i sądów w zakresie egzekwowania prawa, którą dodatkowo wzmocniono na mocy [dyrektywy \(UE\) 2019/1](#). Koordynację między poziomami wspiera [Europejska Sieć Konkurencji](#), w skład której wchodzi krajowe organy ochrony konkurencji i Komisja.

W dziedzinie ochrony konkurencji w 2014 r. przyjęto [dyrektywę w sprawie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych](#), aby zwiększyć efekt odstrasżający w odniesieniu do zakazanych porozumień (karteli i nadużywania pozycji dominującej) oraz zapewnić lepszą ochronę konsumentów. Ułatwia ona uzyskanie odszkodowania za poniesioną szkodę.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W polityce konkurencji główną rolą Parlamentu jest kontrola organów wykonawczych. Komisarz do spraw konkurencji staje kilka razy w roku przed [Komisją Gospodarczą i Monetarną \(ECON\)](#), aby wyjaśnić prowadzoną politykę i omówić poszczególne decyzje. W odniesieniu do przyjmowania prawa konkurencji Parlament Europejski jest najczęściej zaangażowany jedynie w ramach procedury konsultacji. Jednak istnieje możliwość zastosowania zwykłej procedury ustawodawczej, na przykład do przyjęcia wyżej wspomnianych dyrektyw w sprawie dochodzenia roszczeń i wzmocnienia organów ochrony konkurencji państw członkowskich.

W czasie ósmej kadencji parlamentarnej trzy komisje specjalne ds. interpretacji prawa podatkowego i innych środków o podobnym charakterze lub skutkach (TAXE 1, TAXE 2 i TAXE 3) przeanalizowały środki podejmowane w celu przeprowadzenia oceny zgodności interpretacji indywidualnej prawa podatkowego w państwach członkowskich z zasadami pomocy państwa oraz możliwość doprecyzowania przepisów regulujących wzajemną wymianę informacji. We wrześniu 2020 r. utworzono [Podkomisję do Spraw Podatkowych \(FISC\)](#), która ma kontynuować te prace i dopilnować, by Parlament promował sprawiedliwe opodatkowanie na szczeblu krajowym, unijnym i globalnym.

Parlament nadal monitoruje rozwój polityki konkurencji i prace Komisji w tej dziedzinie. Specjalna [grupa robocza ds. polityki konkurencji w komisji ECON](#) i coroczne rezolucje Parlamentu w sprawie sprawozdania rocznego Komisji na temat polityki konkurencji zapewniają wkład polityczny i wytyczne potrzebne do kształtowania opinii Parlamentu na temat sprostania wyzwaniom unijnej polityki konkurencji.

Christian Scheinert
10/2023



2.6.13. POLITYKA W DZIEDZINIE USŁUG FINANSOWYCH

Usługi finansowe to zasadniczy element dążeń UE do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego zgodnie z zasadą swobodnego przepływu usług i kapitału. Postępy osiągnęto etapami: (1) usunięcie krajowych barier wejścia (1957-1973); (2) harmonizacja polityki i przepisów państw członkowskich (1973-1983); (3) urzeczywistnienie rynku wewnętrznego (1983-1992); (4) Utworzenie wspólnego obszaru walutowego (1993-2007) oraz (5) globalny kryzys finansowy i reforma pokryzysowa (od 2007 r.).

PODSTAWA PRAWNA

Podstawę prawną stanowią: art. 49 (swoboda przedsiębiorczości), 56 (swoboda świadczenia usług), 63 (swobodny przepływ kapitału) i 114 (zbliżenie przepisów z myślą o ustanowieniu i funkcjonowaniu rynku wewnętrznego) [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#).

KAMIENIE MIŁOWE W PROCESIE INTEGRACJI RYNKU FINANSOWEGO UE

A. Początkowe starania o usunięcie barier wejścia (1957-1973)

Początkowe dążenia do integracji systemów finansowych państw członkowskich wynikały z zasad swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług i w razie potrzeby obejmowały koordynację ustawodawstwa i polityki. Na mocy traktatu rzymskiego podpisanego w 1957 r. utworzono wspólny rynek, znosząc przeszkody w swobodnym przepływie osób, usług i kapitału między państwami członkowskimi. W 1962 r. Rada przyjęła ogólne programy przewidujące zniesienie ograniczeń dotyczących [swobody świadczenia usług](#) i [swobody przedsiębiorczości](#).

B. Harmonizacja prawa krajowego i polityki krajowej (1973-1983)

Proces harmonizacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich rozpoczął się wraz z przyjęciem trzech dyrektyw Rady: pierwszej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie (73/239/EWG) z 1973 r., pierwszej dyrektywy bankowej (77/780/EWG) z 1977 r. oraz pierwszej dyrektywy w sprawie bezpośrednich ubezpieczeń na życie (79/267/EWG) z 1979 r.

C. Urzeczywistnienie rynku wewnętrznego (1983-1992)

W czerwcu 1985 r. Komisja opublikowała [białą księgę](#), w której szczegółowo określiła program i harmonogram urzeczywistnienia rynku wewnętrznego do końca 1992 r. Zawierała ona odrębny dział poświęcony usługom finansowym. Proponowana harmonizacja opierała się na zasadach jednolitego pozwolenia na prowadzenie działalności bankowej, wzajemnego uznawania i kontroli w państwie rodzimym. [Jednolity akt europejski](#) z 1987 r. włączył do unijnego prawa pierwotnego cel określony w białej księdze z 1985 r., określający termin urzeczywistnienia rynku wewnętrznego na 31 grudnia 1992 r.



D. Utworzenie wspólnego obszaru walutowego (1993-2007)

[Traktat z Maastricht](#), który wszedł w życie w 1993 r., ukształtował drogę do stworzenia wspólnej waluty europejskiej: euro (pierwotnie nazywane ECU). W maju 1999 r. Komisja opublikowała [plan działań w zakresie usług finansowych](#), obejmujący 42 środki ustawodawcze i nieustawodawcze, które miały zostać wdrożone do 2004 r. W lipcu 2000 r. Rada utworzyła Komitet Mędrców ds. Regulacji Europejskich Rynków Papierów Wartościowych, któremu przewodniczył Alexandre Lamfalussy. W [sprawozdaniu końcowym](#) komitet ten stwierdził, że ramy instytucjonalne są „zbyt wolne, sztywne, złożone i niedostosowane do tempa zmian zachodzących na globalnym rynku finansowym”. W efekcie zaproponowano [procedurę Lamfalussy’ego](#), czteropoziomowe podejście legislacyjne stosowane najpierw tylko do przepisów dotyczących papierów wartościowych, a później rozszerzone na inne obszary prawodawstwa w zakresie usług finansowych.

E. Globalny kryzys finansowy i reforma pokryzysowa (od 2007 r.)

Okres przed rokiem 2007 charakteryzowały coraz większa integracja i współzależność rynków finansowych, nie tylko w UE, ale również na całym świecie. Tendencję tę zatrzymał nagle wybuch globalnego kryzysu finansowego w latach 2007-2008, w związku z którym zaistniała pilna konieczność reformy sektora usług finansowych. Komisja przedstawiła ponad 50 wniosków ustawodawczych i nieustawodawczych. Najważniejsze wnioski były elementem takich sztandarowych inicjatyw UE jak unia bankowa i unia rynków kapitałowych. Reformy pokryzysowe przyniosły pewien stopień centralizacji oraz doprowadziły do przeniesienia odpowiedzialności za wiele aspektów regulacji i nadzoru usług finansowych ze szczebla krajowego na szczebel UE. Ostatnio w programie polityki UE w zakresie usług finansowych uwzględniono wysiłki na rzecz rozwiązania problemu zmiany klimatu, opracowania bardziej zrównoważonej ścieżki rozwoju gospodarczego, a także sprostania nowym wyzwaniom związanym z transformacją cyfrową.

W związku z możliwym efektem domina znacznie wzrosła rola forów międzynarodowych w ustanawianiu przepisów i norm. W związku z tym dla unijnych organów regulacyjnych i nadzorczych na znaczeniu zyskały takie podmioty jak G-20, Rada Stabilności Finansowej, Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (komitet bazylejski), Międzynarodowe Stowarzyszenie Organów Nadzoru Ubezpieczeniowego (IAIS) i Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO).

PODSTAWOWE PRAWODAWSTWO UE W ZAKRESIE USŁUG FINANSOWYCH

A. Bankowość

Reforma ram regulacyjnych dla sektora bankowego znalazła się w centrum pokryzysowej reformy legislacyjnej sektora finansowego. Położyła ona podwaliny pod unię bankową, która była stopniowo ustanawiana w strefie euro. Reforma regulacyjna sektora bankowego obejmowała szeroko zakrojone środki ustanawiające: (1) bardziej rygorystyczne wymogi ostrożnościowe dla banków; (2) lepszą strukturę nadzoru bankowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków; (3) zasady zarządzania upadającymi bankami; oraz (4) lepszą ochronę deponentów. Inicjatywy te określane są wspólnie jako „jednolity zbiór przepisów”.



1. Wymogi ostrożnościowe dla banków

Dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych (CRD) ([2013/36/UE](#)) określa zasady dotyczące dostępu do działalności instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, nadzoru ostrożnościowego i zarządzania bankami. Rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych (CRR) ([\(UE\) nr 575/2013](#)) określa minimalne standardy służące zagwarantowaniu dobrej kondycji finansowej banków (tj. wymogi kapitałowe, bufory płynnościowe i wskaźniki dźwigni). Przepisy CRD/CRR są stale aktualizowane, głównie w celu odzwierciedlenia najnowszych wyników prac Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego i Rady Stabilności Finansowej.

2. Lepsza struktura nadzoru bankowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków

Od 2014 r. zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (SSM) ([\(UE\) nr 1024/2013](#)) EBC jest centralnym organem nadzoru ostrożnościowego dla wszystkich banków w strefie euro i w państwach członkowskich spoza strefy euro, które decydują się na przystąpienie do Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Uzupełnieniem Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego jest przyjęte również w 2014 r. rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ([\(UE\) nr 806/2014](#)), którego celem jest zapewnienie skutecznego zarządzania upadłością banków objętych Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym.

3. Zasady zarządzania upadającymi bankami

Dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków ([2014/59/UE](#)), przyjęta również w 2014 r., ma zapobiegać wykorzystywaniu pieniędzy podatników do udzielania pomocy upadającym bankom, gdyż wprowadza mechanizm umorzenia lub konwersji długu, który zapewnia, że to akcjonariusze i wierzyciele banku w pierwszej kolejności pokryją straty. Zobowiązuje ona państwa członkowskie do ustanowienia krajowych funduszy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

4. Lepsza ochrona deponentów

W obliczu zawirowań związanych z kryzysem finansowym kluczowym priorytetem było zapewnienie odpowiedniej ochrony depozytów bankowych obywateli. Pierwszą reakcją było podniesienie (w dwóch krokach) minimalnej kwoty, do jakiej depozyty bankowe są gwarantowane w przypadku upadłości banku. Następnie przeprowadzono bardziej kompleksową reformę systemu krajowych systemów gwarancji depozytów, który w tym czasie był bardzo rozdrobniony, za pomocą przyjętej w 2014 r. dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów ([2014/49/EU](#)). Zaproponowany w 2015 r. [europejski system gwarantowania depozytów](#) jak dotąd napotyka przeszkody polityczne zarówno w Radzie, jak i w Parlamencie. W kwietniu 2023 r. Komisja [przyjęła](#) pakiet ustawodawczy mający na celu reformę ram zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym oraz przepisów dotyczących gwarantowania depozytów.

B. Rynki finansowe i infrastruktura rynkowa

1. Usługi inwestycyjne i systemy obrotu

W 2004 r. w dyrektywie w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID I) ([2004/39/WE](#)) określono jednolite normy regulujące obrót papierami wartościowymi w celu zwiększenia konkurencji i zapewnienia lepszej ochrony inwestorów. W 2014 r.



przyjęto zmiany do tej dyrektywy (MiFID II) ([2014/65/UE](#)) oraz rozporządzenie (MiFIR) ([\(UE\) nr 600/2014](#)), które zaktualizowały w sposób znaczący ramy prawne. Ramy te wprowadzają szereg przepisów mających zwiększyć ochronę konsumentów i przejrzystość rynku. Oba dokumenty były wielokrotnie poddawane przeglądowi.

2. Kontrakty na instrumenty pochodne i izby rozliczeniowe

Kontrakty na instrumenty pochodne odgrywają ważną rolę gospodarczą, ale wiążą się również z pewnym ryzykiem, które uwidoczniło się podczas kryzysu finansowego. Przyjęte w 2012 r. rozporządzenie w sprawie infrastruktury rynku europejskiego (EMIR) ([\(UE\) nr 648/2012](#)) określa zasady dotyczące kontraktów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym (OTC), kontrahentów centralnych (CCP lub izb rozliczeniowych) oraz repozytoriów transakcji. Ma ono chronić stabilność finansową, łagodzić ryzyko systemowe i zwiększać przejrzystość obrotu poza rynkiem regulowanym. Rozporządzenie jest regularnie poddawane przeglądowi i aktualizowane. Ewentualna upadłość CCP może stanowić zagrożenie dla stabilności finansowej. W grudniu 2020 r. współprawodawcy przyjęli rozporządzenie w sprawie działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do CCP ([\(UE\) 2021/23](#)), aby umożliwić uporządkowaną restrukturyzację i uporządkowaną likwidację w scenariuszu kryzysowym.

3. Dostęp do finansowania z rynku kapitałowego

Inicjatywa przewodnia dotycząca utworzenia unii rynków kapitałowych przewidywała gruntowny przegląd unijnych ram w zakresie ofert publicznych papierów wartościowych (tj. pierwszych ofert publicznych lub IPO). Dyrektywa w sprawie prospektu emisyjnego z 2003 r. ([2017/1129/WE](#)), obecnie zastąpiona rozporządzeniem ([UE\) 2017/1129](#), ma na celu ułatwienie mniejszym przedsiębiorstwom dostępu do finansowania z rynku kapitałowego oraz poprawę jakości i ilości informacji przekazywanych inwestorom, w szczególności inwestorom detalicznym. Wysiłki na rzecz poprawy możliwości finansowania mniejszych przedsiębiorstw uzupełniono rozporządzeniem w sprawie finansowania społecznościowego ([\(UE\) 2020/1503](#)), które obowiązuje od listopada 2021 r.

C. Ubezpieczenia

W dyrektywie Wyplącalność II ([2009/138/WE](#)), przyjętej w 2009 r., ujednoczono dotychczasowe fragmentaryczne zasady dotyczące sektorów ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie, ubezpieczeń na życie i reasekuracji. Określono zasady zezwalania na podejmowanie działalności, wymogi kapitałowe oraz zasady zarządzania ryzykiem i nadzoru nad towarzystwami ubezpieczeń bezpośrednich i reasekuracji. Przepisy dyrektywy Wyplącalność II były kilkakrotnie zmieniane.

D. Usługi płatnicze

Druga dyrektywa w sprawie usług płatniczych ([\(UE\) 2015/2366](#)) zaktualizowała unijne przepisy dotyczące płatności, aby dostosować je do zmian w dziedzinie płatności cyfrowych. Dyrektywa ta obowiązuje od 13 stycznia 2018 r. Wzmacnia ona wymogi bezpieczeństwa w odniesieniu do płatności elektronicznych oraz standardy ochrony danych finansowych konsumentów. Otwiera również rynek na innowacyjne modele biznesowe („otwarta bankowość”) i zawiera przepisy dotyczące udzielania zezwoleń instytucjom płatniczym i nadzoru nad nimi.



E. Zrównoważone finansowanie

System finansowy ma do odegrania ważną rolę we wspieraniu wysiłków na rzecz przejścia na bardziej ekologiczną, bardziej sprawiedliwą i bardziej inkluzywną gospodarkę i społeczeństwo. [Plan działania w zakresie finansowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego](#) z marca 2018 r. ma na celu należyte uwzględnienie kwestii środowiskowych, społecznych i związanych z zarządzaniem przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych w sektorze finansowym. Głównymi elementami obecnych ram prawnych są: rozporządzenie w sprawie unijnej systematyki ((UE) 2020/852), rozporządzenie w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych ((UE) 2019/2088) oraz rozporządzenie w sprawie ujawniania informacji dotyczących wskaźników referencyjnych w związku z kwestiami dotyczącymi zrównoważonego rozwoju ((UE) 2019/2089). Dalsze inicjatywy są w przygotowaniu.

F. Finanse cyfrowe

Wykorzystanie nowych technologii w finansach (fintech) pozwala liczyć na wzrost konkurencji oraz powstanie nowych, bardziej wydajnych lub korzystniejszych produktów i usług. Wiąże się ono jednak również z wyższym poziomem złożoności i stanowi wyzwanie dla organów regulacyjnych i organów nadzoru. We wrześniu 2020 r. Komisja uruchomiła [strategię w zakresie finansów cyfrowych](#), w związku z którą przedstawiono szereg inicjatyw ustawodawczych. Należy tu wymienić w szczególności rozporządzenie w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego ((UE) 2022/2554), w którym ustanowiono jednolite ramy w celu zadbania o to, aby instytucje finansowe były w stanie ograniczyć ryzyko w cyberprzestrzeni i inne rodzaje ryzyka związanego z ICT oraz przeciwdziałać temu ryzyku, a także rozporządzenie w sprawie rynków kryptoaktywów (MiCA), które określa standardy emisji kryptoaktywów i świadczenia powiązanych usług. Rozporządzenie w sprawie systemu pilotażowego na potrzeby infrastruktur rynkowych opartych na technologii rozproszonego rejestru ((UE) 2022/858) ma formę przypominającą piaskownicę regulacyjną, tj. umożliwia elastyczne otoczenie regulacyjne.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Od czasu podpisania traktatu rzymskiego w 1957 r. rola Parlamentu Europejskiego w podejmowaniu decyzji w obszarze usług finansowych znacznie wzrosła – początkowo zastosowanie miała procedura konsultacji, obecnie Parlament decyduje na równi z Radą, gdyż w wielu obszarach polityki stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą.

„Procedura Lamfalussy’ego”, stosowania przy przyjmowaniu i wdrażaniu prawodawstwa UE w zakresie usług finansowych, oznacza, że Parlament wraz z Radą przyjmuje podstawowe akty prawne (poziom 1) w zwykłej procedurze ustawodawczej (unijne prawo wtórne). Parlament pełni również funkcję kontrolną przy przyjmowaniu środków wykonawczych poziomu 2.

Parlament aktywnie uczestniczył w realizacji ambitnych projektów legislacyjnych służących opracowaniu unijnych ram regulacyjnych dla sektora finansowego. Komisją przedmiotowo właściwą Parlamentu Europejskiego w dziedzinie usług finansowych jest [Komisja Gospodarcza i Monetarna \(ECON\)](#).



Po wybuchu światowego kryzysu finansowego Parlament powołał Komisję Specjalną ds. Kryzysu Finansowego, Gospodarczego i Społecznego (CRIS). Komisja ta działała od października 2009 r. do lipca 2011 r., a jej prace [zakończyły się rezolucją](#) Parlamentu zawierającą szereg zaleceń dotyczących środków i inicjatyw, które należy podjąć w odpowiedzi na kryzys.

Christian Scheinert
10/2023



2.6.14. EUROPEJSKI SYSTEM NADZORU FINANSOWEGO (ESNF)

Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF) to zdecentralizowany i wielopoziomowy system organów mikro- i makroostrożnościowych mający na celu zapewnienie konsekwentnego i spójnego nadzoru finansowego w UE. Obejmuje on Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego, trzy Europejskie Organy Nadzoru (EUNB, ESMA i EIOPA) oraz krajowe organy nadzoru. Europejski Bank Centralny, jako członek Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, jest organem nadzorującym największe banki.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 114 i art. 127 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

INFORMACJE OGÓLNE I CELE

Sektor finansowy podlega ścisłym ramom regulacyjnym i nadzorczym mającym na celu wspieranie stabilności finansowej i ochronę klientów usług finansowych. W przepisach UE określono zasady i normy, których muszą przestrzegać instytucje finansowe. Nadzór jest procesem kontrolnym, którego celem jest zapewnienie prawidłowego stosowania tych zasad i norm przez instytucje finansowe. Światowy kryzys finansowy w latach 2007–2008 ujawnił m.in. potrzebę poprawy i wzmocnienia europejskiej struktury regulacyjnej i nadzorczej. W ślad za zaleceniami ujętymi w [sprawozdaniu](#) grupy ekspertów de Larosière'a na temat wzmocnienia europejskich ram nadzorczych w 2010 r. wprowadzono Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF), który rozpoczął działalność 1 stycznia 2011 r. ESNF składa się z [Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego](#) (ERRS), trzech europejskich urzędów nadzoru (EUN), a mianowicie [Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego](#) (EUNB), [Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych](#) (ESMA) oraz [Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych](#) (EIOPA), [Wspólnego Komitetu EUN](#) i krajowych organów nadzoru.

Głównym celem ESNF jest dopilnowanie, by zasady mające zastosowanie do sektora finansowego były odpowiednio wdrażane we wszystkich państwach członkowskich w celu zachowania stabilności finansowej, wzmocnienia zaufania i zapewniania ochrony konsumentów.

ESNF jest systemem łączącym nadzór mikro- i makroostrożnościowy. Głównym celem nadzoru mikroostrożnościowego jest ograniczenie prawdopodobieństwa upadku poszczególnych instytucji finansowych. Nadzór makroostrożnościowy dotyczy ekspozycji całego systemu finansowego na wspólne zagrożenia. Służy on ograniczeniu trudności w celu ochrony całej gospodarki przed znacznymi stratami w produkcji realnym.

Światowy kryzys finansowy w latach 2007–2008 pokazał, że w systemie nadzoru UE sprzed kryzysu położono zbyt duży nacisk na nadzór nad poszczególnymi instytucjami finansowymi, a zbyt mały na aspekty makroostrożnościowe. W związku z tym utworzono ERRS odpowiedzialny za nadzór makroostrożnościowy nad systemem



finansowym UE oraz zapobieganie ryzyku systemowemu i jego łagodzenie. Nadzór mikroostrożnościowy w odpowiednich sektorach usług finansowych, tj. bankowości, rynków kapitałowych i ubezpieczeń, prowadzą EUNB, ESMA i EIOPA. Trzy organy nadzoru mikroostrożnościowego współpracują w ramach Wspólnego Komitetu EUN nad kwestiami międzysektorowymi i horyzontalnymi.

ZASADY OGÓLNE

A. Nadzór mikroostrożnościowy

W UE nadzór mikroostrożnościowy charakteryzuje się wielowarstwowym systemem urzędów podzielonych ze względu na obszar sektorowy (bankowość, ubezpieczenia i rynki kapitałowe) oraz szczebel, na którym odbywa się nadzór i regulacja (unijny i krajowy).

1. Europejskie urzędy nadzoru (EUN)

EUNB, ESMA i EIOPA to agencje UE, które mają osobowość prawną i są reprezentowane przez swoich przewodniczących. Muszą działać w niezależny sposób i jedynie w interesie całej UE. Rozliczają się z podejmowanych działań przed Parlamentem i Radą.

Głównym celem europejskich urzędów nadzoru, określonym w odpowiednich rozporządzeniach ustanawiających (rozporządzenia EUN), jest ochrona interesu publicznego dzięki wspieraniu stabilności i skuteczności systemu finansowego.

Europejskie Urzędy Nadzoru przyczyniają się do stworzenia jednolitego zbioru przepisów przez opracowywanie dwóch rodzajów standardów technicznych (projektów regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych), które są następnie przyjmowane przez Komisję (jako akty delegowane lub akty wykonawcze). Aby zwiększyć konwergencję praktyk nadzorczych, urzędy wydają wytyczne i zalecenia, a także mają określone kompetencje w przypadku naruszeń przepisów unijnych przez krajowe organy nadzoru, sytuacji nadzwyczajnych i sporów między właściwymi urzędami krajowymi.

Każdy europejski urząd nadzoru ma przygotować, w porozumieniu z ERRS, kryteria identyfikowania i ilościowego określenia ryzyka systemowego dla swojego odpowiedniego sektora działalności oraz opracować odpowiedni system testów warunków skrajnych dla instytucji wchodzących w zakres odnośnych kompetencji. Europejskie urzędy nadzoru rozpoczynają też i koordynują w całej UE testy warunków skrajnych w celu oceny odporności uczestników rynku finansowego.

Rada Organów Nadzoru jest głównym organem decyzyjnym we wszystkich urzędach. Składa się z przewodniczącego, naczelnika właściwego organu nadzoru z każdego państwa członkowskiego oraz po jednym przedstawicielu z Komisji, Europejskiego Banku Centralnego (EBC), ERRS oraz dwóch pozostałych EUN.

a. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB)

Podstawa prawna: rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), [zmienione kolejnymi aktami](#).

W czerwcu 2019 r. przeniesiono EUNB z Londynu do Paryża. Zakres kompetencji EUNB obejmuje instytucje kredytowe, konglomeraty finansowe, firmy inwestycyjne, instytucje płatnicze i instytucje pieniądza elektronicznego. W ramach przeglądu w



2019 r. EUNB powierzono również zadanie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

b. Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA)

Podstawa prawna: rozporządzenie (UE) nr 1094/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), [zmienione kolejnymi aktami](#).

Siedziba EIOPA znajduje się we Frankfurcie nad Menem. Urząd zajmuje się przede wszystkim zakładami ubezpieczeń i reasekuracji, pośrednikami ubezpieczeniowymi, konglomeratami finansowymi oraz instytucjami pracowniczych programów emerytalnych (IORP). Bierze głównie udział w opracowywaniu jednolitego zbioru przepisów w zakresie ubezpieczeń i pracowniczych programów emerytalnych za pośrednictwem odpowiednio systemów [Wypłacalność II](#) i [IORP](#).

c. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA)

Podstawa prawna: rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), [zmienione kolejnymi aktami](#).

ESMA ma siedzibę w Paryżu. Zakres jego kompetencji obejmuje rynki kapitałowe i instytucje uczestniczące (wymiana, podmioty handlowe, fundusze itd.). W UE urząd ten sprawuje bezpośredni nadzór nad rejestracją agencji ratingowych i repozytoriów transakcji oraz ponosi wyłączną odpowiedzialność za dozór nad nimi i nakładanie na nie sankcji. Odpowiada także za uznawanie kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji z państw trzecich (tj. państw spoza UE) oraz certyfikację i zatwierdzanie agencji ratingowych z państw trzecich.

2. Wspólne organy

Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru ([wspólny komitet](#)) odpowiada za ogólną i międzysektorową koordynację działań mającą na celu zapewnienie spójności nadzoru. Do jego zadań należy też rozstrzyganie sporów między europejskimi urzędami nadzoru w sprawach międzysektorowych.

Komisja Odwoławcza to organ niezależny od trzech europejskich urzędów nadzoru odpowiadający za odwołania wystosowane przez strony, na które mają wpływ decyzje Urzędów. Sprzeciw wobec decyzji Komisji Odwoławczej można wnosić do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

3. Właściwe krajowe organy nadzoru

Każde państwo członkowskie powołuje własne właściwe organy, które stanowią część ESNF i są reprezentowane w europejskich urzędach nadzoru.

B. Nadzór makroostrożnościowy – Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS)

Podstawa prawna: rozporządzenie (UE) nr 1092/2010 w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, [zmienione późniejszymi przepisami](#), a także [rozporządzenie Rady \(UE\) nr 1096/2010](#) w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego.



ERRS sprawuje nadzór makroostrożnościowy na szczeblu UE. Działalność tej Rady ma służyć zapobieganiu ryzyku systemowemu w zakresie stabilności finansowej w odniesieniu do zmian o charakterze makroekonomicznym i ograniczaniu go. W jej skład wchodzi Zarząd Główny, Komitet Sterujący, dwa organy doradcze (Doradczy Komitet Naukowy i Doradczy Komitet Techniczny) i sekretariat. Wsparcie analityczne, statystyczne, administracyjne i logistyczne na rzecz ERRS zapewnia EBC. Prezes EBC jest również przewodniczącym ERRS.

C. Współpraca na różnych szczeblach

Rynki finansowe są złożone, wzajemnie połączone i coraz bardziej zglobalizowane. Kluczowe znaczenie mają zatem koordynacja i współpraca między organami nadzoru odpowiedzialnymi za poszczególne podmioty i sektory w UE i na całym świecie. W tym kontekście EUN odgrywają istotną rolę koordynacyjną. Różne podmioty w ramach ESNF koordynują również współpracę z instytucjami międzynarodowymi, w tym na takich forach nadzorczych jak Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO), Rada Stabilności Finansowej (FSB) i Międzynarodowe Stowarzyszenie Organów Nadzoru Ubezpieczeniowego (IAIS), oraz z organami nadzoru państw trzecich.

D. Rozwój ram nadzorczych

W czasie światowego kryzysu finansowego w latach 2007–2008 i w jego następstwie stało się jasne, że konieczna jest ściślejsza integracja nadzoru bankowego w strefie euro. W związku z tym w 2013 r. ustanowiono [unię bankową](#) UE, która zaczęła funkcjonować w listopadzie 2014 r. i która wprowadziła nowe elementy oraz podmioty. Szczególnie istotnym elementem ram nadzorczych jest [Jednolity Mechanizm Nadzorczy](#) (SSM) jako jeden z głównych filarów unii bankowej.

Zgodnie z [rozporządzeniem ustanawiającym Jednolity Mechanizm Nadzorczy](#) EBC jest organem nadzorującym największe banki („istotne instytucje kredytowe”) w państwach członkowskich należących do strefy euro oraz w państwach członkowskich spoza strefy euro, które zdecydują się do niej przystąpić. W związku z tym strukturę zarządzania EBC dostosowano przez powołanie Rady ds. Nadzoru. Zadania EBC obejmują w związku z tym udzielanie zezwoleń instytucjom kredytowym, zapewnianie zgodności z wymogami ostrożnościowymi i innymi wymogami prawnymi oraz przeprowadzanie przeglądów nadzorczych. Krajowe organy nadzoru bankowego nadal nadzorują pozostałe banki. Poza zadaniami mikroostrożnościowymi EBC wykonuje również zadania makroostrożnościowe za pomocą odpowiednich narzędzi. Z myślą o zapewnieniu spójnego nadzoru EBC ściśle współpracuje z krajowymi organami nadzoru bankowego w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego oraz z innymi organami wchodzącymi w skład ESNF, a szczególnie z EUNB.

Ponadto dla banków objętych SSM ustanowiono [jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji](#), który zaczął funkcjonować w 2016 r. Umożliwia on skuteczne zarządzanie restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją banków za pośrednictwem [Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji](#) (SRB) oraz [jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji](#) finansowanego przez sektor bankowy. Ma on zapewnić restrukturyzację i uporządkowaną likwidację upadających banków przy minimalnych kosztach dla podatników i gospodarki realnej.



W dążeniu do stworzenia unii rynków kapitałowych UE oraz w ramach szerszego wachlarza środków po przeprowadzonym w 2019 r. przeglądzie ram ESNF zmieniono rozporządzenia ustanawiające europejskie urzędy nadzoru i ERRS. Celem było wzmocnienie uprawnień, zarządzania i finansowania europejskich urzędów nadzoru oraz poprawa zdolności ERRS do nadzoru nad systemem finansowym i wykrywania zagrożeń dla stabilności finansowej, w tym w takich nowych dziedzinach jak technologia finansowa (FinTech).

Ostatni [przeгляд](#) działalności EUN przewidziano w [planie działania na rzecz unii rynków kapitałowych](#) z 2020 r. i zakończono w maju 2022 r. Zaproponowano w nim wprowadzenie ukierunkowanych zmian, aby wspierać konwergencję praktyk nadzorczych w prawodawstwie sektorowym oraz kontynuować proces refleksji nad ewentualnymi dalszymi obszarami wymagającymi poprawy.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Jako współprawodawca Parlament odegrał ważną rolę w określeniu przepisów ustanawiających ESNF. Ponadto sprawuje on funkcję kontrolną w odniesieniu do środków przyjętych w celu opracowania jednolitego zbioru przepisów, tj. aktów delegowanych (w tym regulacyjnych standardów technicznych) i aktów wykonawczych (w tym wykonawczych standardów technicznych). Parlament musi zatwierdzić przewodniczących i dyrektorów wykonawczych EUN. Parlament ma też szerokie prawa do informacji, np. do otrzymywania rocznego programu prac, wieloletniego programu działania i rocznych sprawozdań europejskich urzędów nadzoru. Ponadto PE może zwrócić się do europejskich urzędów nadzoru o wydanie opinii. Corocznie głośnie także nad przyznaniem europejskim urzędom nadzoru absolutorium z wykonania budżetu.

Parlament i EBC zawarły ponadto [porozumienie międzyinstytucjonalne \(2013/694/UE\)](#) z myślą o zapewnieniu [rozliczalności](#) i nadzoru w związku z zadaniami powierzonymi EBC w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. W szczególności Parlament podejmuje decyzję w sprawie zatwierdzenia kandydatów zaproponowanych przez EBC odpowiednio na stanowiska przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady ds. Nadzoru w drodze głosowania w Komisji Gospodarczej i Monetarniej (ECON) oraz na posiedzeniu plenarnym. Ponadto przewodniczący Rady ds. Nadzoru uczestniczy w regularnych [wysłuchaniach](#) i wymianach poglądów z posłami do PE, na których przedstawia [sprawozdanie roczne](#) EBC z działalności nadzorczej oraz wyjaśnia kwestie związane z wykonywaniem przez EBC zadań nadzorczych, a także odpowiada na pytania posłów do PE.

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Gospodarczej i Monetarniej](#).

Christian Scheinert
10/2023

