C/2025/6772

23.12.2025

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 18 listopada 2025 r.

w sprawie wniosku dotyczącego pakietu uproszczeń fiskalnych obejmującego ukierunkowane zmiany niektórych unijnych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego

(CON/2025/37)

(C/2025/6772)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniach 17 i 22 października 2025 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wnioski odpowiednio od Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego o wydanie opinii w sprawie a) wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1173/2011 i (UE) nr 473/2013 w odniesieniu do dostosowania do unijnych ram zarządzania gospodarczego oraz dalszego uproszczenia tych ram ([1]) (zwanego dalej „projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1173/2011 i (UE) nr 473/2013"); oraz b) wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 472/2013 w odniesieniu do nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej ([2]) (zwanego dalej „projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 472/2013").

Ponadto w dniu 17 października 2025 r. EBC otrzymał od Rady Unii Europejskiej wniosek o wydanie opinii w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 332/2002 w odniesieniu do ustaleń dotyczących finansowania oraz w odniesieniu do stosowania zróżnicowanej strategii finansowania ([3]) (zwanego dalej „projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 332/2002", a wraz z projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1173/2011 i (UE) nr 473/2013 oraz projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 472/2013 – „projektami rozporządzeń").

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jako że projekty rozporządzeń mają znaczenie w kontekście głównego celu Europejskiego Systemu Banków Centralnych, jakim jest utrzymywanie stabilności cen zgodnie z treścią art. 127 ust. 1 i art. 282 ust. 2 Traktatu oraz art. 2 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Uwagi ogólne

1.1. EBC z zadowoleniem przyjmuje projekty rozporządzeń, które obejmują niezbędne i ukierunkowane zmiany niektórych unijnych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego właściwych dla strefy euro. Zmiany te mają na celu zapewnienie dostosowania tych przepisów do kompleksowej reformy unijnych zasad zarządzania gospodarczego dla całej Unii, przyjętej w kwietniu 2024 r ([4]). Rzeczywiście, elementy unijnego zarządzania gospodarczego specyficzne dla strefy euro objęte projektami rozporządzeń nie zostały uwzględnione w tej kompleksowej reformie i dlatego powinny zostać do niej dostosowane. Projekty rozporządzeń mają również na celu ograniczenie wymogów sprawozdawczych dla państw członkowskich, w tym uniknięcie pewnego powielania sprawozdawczości.

([1]) COM(2025) 591 final.
([2]) COM(2025) 593 final.
([3]) COM(2025) 595 final.
([4]) Obejmującej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj), rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) oraz dyrektywę Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającą dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj.

1.2. Projekty rozporządzeń obejmują między innymi następujące zmiany w celu zapewnienia zgodności z reformą z 2024 r.: a) wspólne przepisy dotyczące monitorowania i oceny wstępnych planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro; b) sankcje za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego przez państwa członkowskie strefy euro; oraz c) przepisy dotyczące wzmocnionego nadzoru nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej lub otrzymującymi pomoc finansową, a także nadzoru po zakończeniu programu. Dostosowanie to przyczyni się do wzmocnienia ogólnej stabilności unijnego zarządzania gospodarczego. Jak już stwierdzono w opinii EBC dotyczącej tej reformy, solidne unijne ramy koordynacji i nadzoru polityki gospodarczej i fiskalnej leżą w głębokim i żywotnym interesie Unii i państw członkowskich, a w szczególności strefy euro ([5]).

1.3. Doprecyzowanie i uproszczenie procedur i obowiązków sprawozdawczych przewidziane w projektach rozporządzeń poprawi również skuteczność nadzoru gospodarczego i fiskalnego oraz zmniejszy obciążenia sprawozdawcze państw członkowskich.

1.4. W odniesieniu w szczególności do wzmocnionego nadzoru EBC z zadowoleniem przyjmuje wyjaśnienie, że jego zastosowanie wobec państwa członkowskiego strefy euro otrzymującego ostrożnościową pomoc finansową jest wyraźnie powiązane z wymogiem przyjęcia przez to państwo członkowskie nowych środków w ramach polityki. Miałoby to miejsce niezależnie od tego, czy ostrożnościowa pomoc finansowa jest udzielana ze wspomagającej uwarunkowanej linii kredytowej (ECCL) Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM), która sama w sobie obejmuje wymóg przyjęcia nowych działań w ramach polityki, czy też w ramach innego ostrożnościowego instrumentu pomocy finansowej ([6]). Wyjaśnienie to wyłączy ze stosowania wzmocnionego nadzoru państwa członkowskie strefy euro korzystające z ostrożnościowej pomocy finansowej, w przypadku której nie są wymagane nowe środki polityki. Ponadto w odniesieniu do ewentualnych przyszłych instrumentów ESM dotyczących ostrożnościowej pomocy finansowej Komisja oceni, czy zastosowanie wzmocnionego nadzoru jest ostatecznie uzasadnione. EBC z zadowoleniem przyjmuje to usystematyzowanie stosowania lub wyłączenie stosowania wzmocnionego nadzoru w odniesieniu do państw członkowskich strefy euro otrzymujących ostrożnościową pomoc finansową. EBC z zadowoleniem przyjmuje również fakt, że projekty rozporządzeń precyzują cel i zakres nadzoru po zakończeniu programu oraz go usprawniają, przy jednoczesnym utrzymaniu skutecznej oceny ryzyka spłaty.

1.5. Wreszcie projekty rozporządzeń dostosowują również mechanizmy finansowania zapewniające unijną pomoc finansową dla państw członkowskich spoza strefy euro doświadczających trudności w bilansie płatniczym do obecnie obowiązującej ogólnej unijnej zróżnicowanej strategii finansowania, co EBC również przyjmuje z zadowoleniem.

2. **Uwagi szczegółowe**

2.1. *Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1173/2011 i (UE) nr 473/2013*

EBC z zadowoleniem przyjmuje proponowane zmiany do rozporządzeń (UE) nr 1173/2011 i (UE) nr 473/2013, ponieważ mają one na celu zapewnienie zgodności tych rozporządzeń z przepisami oraz ogólnym zamysłem i podejściem zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego. Zapewnienie spójności między różnymi rozporządzeniami składającymi się na unijne ramy zarządzania gospodarczego przyczyni się do większej jasności i przejrzystości, które mają zasadnicze znaczenie dla skutecznego wdrożenia zreformowanych ram.

2.2. *Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 472/2013*

2.2.1. Jak wskazano w pkt 1.4, EBC z zadowoleniem przyjmuje wyjaśnienia dotyczące proponowanych zmian w rozporządzeniu (UE) nr 472/2013. Zgodnie z motywem 8 państwo członkowskie strefy euro, które otrzymuje od jednego lub kilku innych państw członkowskich lub państw trzecich, z europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej, ESM lub innej właściwej międzynarodowej instytucji finansowej, takiej jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, pomoc finansową na zasadzie ostrożnościowej, wymagającą przyjęcia nowych działań w ramach polityki, powinno podlegać wzmocnionemu nadzorowi, w tym jeżeli ta pomoc finansowa nie została jeszcze

([5]) Zob. uwagi ogólne w opinii Europejskiego Banku Centralnego CON/2023/20 z dnia 5 lipca 2023 r. w sprawie projektu reform zarządzania gospodarczego w Unii (Dz.U. C 290 z 18.8.2023, s. 17). Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EUR-Lex.

([6]) Zob. motyw 8 projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 472/2013.

wykorzystana. Motyw ten wyjaśnia także, że aby uzyskać pomoc ze wspomagającej uwarunkowanej linii kredytowej (ECCL) w ramach ESM konieczne jest podjęcie takich nowych działań w ramach polityki, a państwo członkowskie otrzymujące taką pomoc finansową na zasadzie ostrożnościowej powinno podlegać wzmocnionemu nadzorowi. Wreszcie motyw 8 wyjaśnia, że w odniesieniu do nowych instrumentów ESM dotyczących ostrożnościowej pomocy finansowej Komisja powinna ocenić w poszczególnych przypadkach, czy rzeczywiście istnieją takie nowe działania w ramach polityki związane z nowym instrumentem zastosowanym w danym przypadku i czy otrzymanie takiej pomocy finansowej przez państwo członkowskie przemawia za zastosowaniem wzmocnionego nadzoru.

2.2.2. Ponadto, jak wskazano w pkt 1.4, EBC z zadowoleniem przyjmuje proponowane dodanie do art. 14 rozporządzenia (UE) nr 472/2013 przepisu wyjaśniającego cel i zakres nadzoru po zakończeniu programu jako monitorowania i oceny a) zdolności danego państwa członkowskiego do spłaty otrzymanej pomocy finansowej, z uwzględnieniem jego sytuacji gospodarczej, budżetowej i finansowej; b) wdrożenia wszelkich reform zawartych w programie dostosowań makroekonomicznych lub spełnienia warunków stanowiących podstawę otrzymanej ostrożnościowej pomocy finansowej; oraz c) potrzeby podjęcia działań naprawczych w celu ograniczenia ryzyka, które może utrudnić danemu państwu członkowskiemu spłatę otrzymanej pomocy finansowej ([7]). Misje przeglądowe oraz przekazywanie wyników oceny przeprowadzonej przez Komisję właściwej komisji Parlamentu Europejskiego, Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu oraz parlamentowi danego państwa członkowskiego mają nadal odbywać się w porozumieniu z EBC, co do zasady co sześć miesięcy.

2.2.3. EBC z zadowoleniem przyjmuje również proponowane dodanie kolejnego nowego postanowienia do art. 14 rozporządzenia (UE) nr 472/2013, umożliwiającego Komisji zawieszenie nadzoru po zakończeniu programu pięć lat po jego rozpoczęciu na okres pięciu lat, z zastrzeżeniem szczegółowej oceny, którą Komisja może przygotować w odniesieniu do zdolności danego państwa członkowskiego do spłaty otrzymanej pomocy finansowej, przy czym Komisja musi uwzględnić pewne okoliczności określone w tym proponowanym nowym postanowieniu ([8]). EBC zauważa, że nie przewiduje się jego współpracy z Komisją w zakresie przekazywania wyników dokonanej przez nią oceny lub decyzji dotyczącej zawieszenia nadzoru po zakończeniu programu. Odpowiednie misje mają jednak być prowadzone we współpracy z EBC, podobnie jak misje przeglądowe po zakończeniu programu.

2.2.4. W momencie publikacji wniosku Komisji, który doprowadził do przyjęcia rozporządzenia (UE) nr 472/2013, rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 ([9]) (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego") nie zostało jeszcze przyjęte. Ponadto opinia EBC w sprawie tego wniosku Komisji ([10]) została przyjęta w dniu 7 marca 2012 r., na długo przed sfinalizowaniem rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzoru i przed rozpoczęciem wykonywania przez EBC zadań powierzonych mu na mocy rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzoru w dniu 4 listopada 2014 r. EBC z zadowoleniem przyjmuje wyraźne odniesienie w projekcie rozporządzenia do wzajemnego oddziaływania między rozporządzeniem w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego z jednej strony a rolą EBC jako organu nadzoru i odpowiednich właściwych organów krajowych w ramach wzmocnionego nadzoru ([11]) na mocy art. 3 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 472/2013 z drugiej strony.

2.3. *Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 332/2002*

2.3.1. EBC z zadowoleniem przyjmuje projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 332/2002, którego celem jest uproszczenie mechanizmów finansowania instrumentu wsparcia bilansu płatniczego na rzecz państw członkowskich spoza strefy euro oraz zwiększenie jego skuteczności i efektywności kosztowej.

([7]) Zob. art. 1 pkt 9 lit. b) proponowanych zmian w rozporządzeniu (UE) nr 472/2013, w którym dodano nowy art. 14 ust. 1a do rozporządzenia (UE) nr 472/2013.

([8]) Zob. art. 1 pkt 9 lit. d) proponowanych zmian w rozporządzeniu (UE) nr 472/2013, w którym dodano nowy art. 14 ust. 2a do rozporządzenia (UE) nr 472/2013.

([9]) Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1024/oj).

([10]) Zob. opinia Europejskiego Banku Centralnego CON/2012/18 z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie reformy zarządzania gospodarczego w strefie euro (Dz.U. C 141 z 17.5.2012, s. 7).

([11]) EBC zauważa, że art. 7 ust. 4 (nadzór nad programem) i art. 14 ust. 2 (nadzór po zakończeniu programu) rozporządzenia (UE) nr 472/2013 zawierałyby, po zmianie wprowadzonej projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 472/2013, odesłanie do art. 3 ust. 3.

2.3.2. Metoda finansowania instrumentu unijnego opiera się obecnie na finansowaniu określanym jako „back-to-back", w ramach którego Komisja przeprowadza operacje rynkowe w oparciu o wymogi każdej konkretnej sytuacji udzielania pożyczki. Oznacza to, że każda transakcja zaciągnięcia pożyczki przez Komisję jest bezpośrednio związana z potrzebą wypłaty środków. Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 332/2002 zmienia metodę finansowania instrumentu w kierunku zróżnicowanej strategii finansowania, z dostosowaniem do przyjętej przez Komisję jednolitej strategii finansowania, która jest obecnie stosowana.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 18 listopada 2025 r.

Prezes EBC
Christine LAGARDE