

Bruksela, 11 listopada 2025 r.
(OR. en)

14921/25

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2008/0140(CNS)

ANTIDISCRIM 103
FREMP 300
GENDER 195
JAI 1592
MI 869
SOC 728

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr poprz. dok.:	14287/25
Dotyczy:	Wniosek dotyczący DYREKTYWY RADY w sprawie wprowadzania w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną – <i>Sprawozdanie z postępu prac</i>

I. WPROWADZENIE

2 lipca 2008 r. Komisja przedłożyła Radzie i Parlamentowi Europejskiemu wniosek dotyczący dyrektywy Rady, której celem jest rozszerzenie – na dziedziny inne niż zatrudnienie – ochrony przed dyskryminacją ze względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Proponowana horyzontalna dyrektywa w sprawie równego traktowania miałaby uzupełnić obowiązujące przepisy Unii¹ w tym obszarze, tj. zakazać dyskryminacji z wyżej wymienionych względów w następujących dziedzinach: ochrona socjalna, łącznie z zabezpieczeniem społecznym i opieką zdrowotną; edukacja, a także dostęp do towarów i usług, w tym mieszkań.

¹ W szczególności dyrektywy Rady 79/7/EWG, 2000/43/WE, 2000/78/WE i 2004/113/WE.

W następstwie wejścia w życie – 1 grudnia 2009 r. – traktatu z Lizbony wniosek podlega obecnie art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (specjalna procedura ustawodawcza); wymaga zatem jednomyślności w Radzie, a wcześniej – zgody Parlamentu Europejskiego.

2 kwietnia 2009 r. w ramach procedury konsultacji swoją opinię² przyjął Parlament Europejski. Rada będzie musiała zwrócić się do Parlamentu Europejskiego o zgodę na ostateczne brzmienie tekstu.

Choć wniosek jest przedmiotem dyskusji od ponad siedemnastu lat i niemal każda z prezydencji umieszczała ten akt w porządku obrad Rady, jak dotąd nie udało się osiągnąć porozumienia. Najnowsze sprawozdanie z postępu prac³ zostało przedłożone Radzie EPSCO 19 czerwca 2025 r.

Choć znacząca większość delegacji od dawna popiera dyrektywę, zgadzając się z faktem, że ma ona uzupełnić obowiązujące ramy prawne poprzez objęcie wszystkich czterech przesłanek dyskryminacji podejściem horyzontalnym, część innych delegacji wyrażała wątpliwości i zwracała się o doprecyzowania dotyczące postrzeganego braku pewności prawa, podziału kompetencji i zgodności z zasadą pomocniczości oraz skutków wniosku, w szczególności potencjalnych skutków finansowych.

Aby odpowiedzieć na wyrażone wątpliwości, na przestrzeni lat dokonywano istotnych zmian redakcyjnych, w tym poprzez doprecyzowanie obowiązków prawnych zarówno co do istoty, jak i pod względem podziału kompetencji, a także poprzez znaczne ograniczenie potencjalnych skutków finansowych projektu dyrektywy.

² Zob. dok. A6-0149/2009. Alice Kuhnke (SE / Grupa Zielonych / Wolne Przymierze Europejskie) jest obecnie sprawozdawczynią w Parlamencie.

³ Dok. 9573/25.

Przypomina się, że w ciągu ostatniego roku duża większość państw członkowskich wyraźnie i wielokrotnie wyrażała na szczeblu ministerialnym poparcie dla porozumienia w sprawie tego dawno złożonego wniosku, uznając, że jest on odpowiedni, konieczny i na czasie.⁴

Komisja opowiadała się za poszukiwaniem kompromisu, podtrzymując jednocześnie na tym etapie zastrzeżenie weryfikacji do wszelkich zmian wprowadzonych do pierwotnego wniosku.

W swoim programie prac na 2025 r., opublikowanym 11 lutego 2025 r., Komisja ogłosiła zamiar wycofania wniosku dotyczącego dyrektywy o równym traktowaniu. Niemniej wniosek został ostatecznie utrzymany i nie znalazł się w wykazie wycofanych wniosków opublikowanym 6 października 2025 r.⁵

II. PRACE RADY PROWADZONE W TRAKCIE PREZYDENCJI DUŃSKIEJ

Podczas prezydencji duńskiej kontynuowano wysiłki na rzecz osiągnięcia jednomyślności w sprawie wniosku. Grupa Robocza do Spraw Społecznych omówiła to dossier na dwóch posiedzeniach⁶. Jednocześnie prezydencja nawiązała dwustronne kontakty z delegacjami, które wciąż zgłaszają nierozstrzygnięte obawy, w celu określenia pozostałych kwestii i zbadania możliwych rozwiązań.

Na posiedzeniu Grupy Roboczej do Spraw Społecznych 2 października 2025 r. przedstawiciel OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) przedstawił swoje sprawozdanie pt. „Combatting Discrimination in the European Union” („Zwalczanie dyskryminacji w Unii Europejskiej”)⁷, zauważając, że dyskryminacja jest bardziej rozpowszechniona w obszarach nieobjętych jeszcze prawodawstwem UE, co przemawia za rozszerzeniem ochrony poza zatrudnienie. W sprawozdaniu podkreślono również gospodarcze i społeczne koszty dyskryminacji, sugerując, że korzyści płynące z horyzontalnej dyrektywy w sprawie równości przewyższą koszty.

⁴ Posiedzenia Rady EPSCO 7 maja 2024 r., 20 czerwca 2024 r., 2 grudnia 2024 r. i 19 czerwca 2025 r.

⁵ Dz.U. C/2025/5423 z 6.10.2025, s. 1–4, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2025/5423/oj>.

⁶ 2 i 30 października 2025 r.

⁷ [Combatting Discrimination in the European Union | OECD](#)

Następnie grupa robocza omówiła wniosek na podstawie noty orientacyjnej prezydencji⁸. Państwa członkowskie, które nie były w stanie poprzeć najnowszego tekstu⁹, zostały poproszone o sprecyzowanie swoich pozostałych obaw w celu znalezienia najsukuteczniejszych i najwydajniejszych rozwiązań. Zdecydowana większość państw członkowskich potwierdziła swoje poparcie dla dyrektywy, a kilka podzieliło się własnymi analizami jej skutków pod względem kosztów, które uznano za niskie lub nieznaczne w porównaniu z korzyściami z niej wynikającymi.

W oparciu o te informacje i dalsze dwustronne wymiany prezydencja określiła szereg nierozstrzygniętych kwestii, które – zdaniem państw członkowskich nadal podtrzymujących obawy – wciąż wymagają rozwiązania. Zostały one omówione na posiedzeniu Grupy Roboczej do Spraw Społecznych w dniu 30 października na podstawie noty orientacyjnej¹⁰:

i) Zakres stosowania

Jedna z delegacji wyraziła obawy co do zakresu dyrektywy w odniesieniu do ochrony socjalnej i edukacji, w szczególności co do potrzeby poszanowania kompetencji krajowych w tych newralgicznych obszarach. Delegacja ta zaproponowała również, aby przepis określający dopuszczalne różnice w traktowaniu w art. 2 ust. 5a został rozszerzony tak, aby miał zastosowanie do wszystkich przesłanek dyskryminacji objętych dyrektywą, a nie tylko do wieku.

W tym kontekście prezydencja zwróciła się do państw członkowskich, które nadal mają obawy, o sprecyzowanie zmian związanych z ochroną socjalną i edukacją, które byłyby potrzebne, aby państwa te mogły poprzeć dyrektywę; natomiast państwa popierające rozszerzenie art. 2 ust. 5a na wszystkie przesłanki dyskryminacji zostały poproszone o przedstawienie praktycznych przykładów i wyjaśnienie politycznych i prawnych powodów dopuszczenia odmiennego traktowania ze względu na orientację seksualną, religię lub przekonania oraz niepełnosprawność.

⁸ Dok. 12823/25.

⁹ Najnowsza wersja tekstu jest zamieszczona w dok. 10817/24.

¹⁰ Dok. 14287/25.

Chociaż delegacje zasadniczo były gotowe wykazać elastyczność i rozważyć nowe propozycje, kilka wyraziło zastrzeżenia co do dalszego zawężenia zakresu i zwróciło się o konkretne propozycje i uzasadnienia, w szczególności co do ewentualnego rozszerzenia przepisu zawartego w art. 2 ust. 5a. Niektóre delegacje podkreślały również znaczenie zachowania ogólnej ambicji dyrektywy. Jedna z delegacji wezwała natomiast do wyłączenia ochrony socjalnej i edukacji z zakresu dyrektywy oraz do rozszerzenia przepisu art. 2 ust. 5a na wszystkie przesłanki dyskryminacji, a nie tylko na wiek. Inna delegacja wyraziła obawy co do jasności prawa w kontekście przepisów dotyczących edukacji.

ii) Wdrażanie

Jeżeli chodzi o wdrażanie, pojawiły się pytania dotyczące skutków finansowych dyrektywy, w tym w szczególności kosztów zapewnienia racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami.

W tym kontekście prezydencja zwróciła się do państw członkowskich o wskazanie, jakiego rodzaju wsparcie ułatwiłoby sporządzanie ich krajowych ocen kosztów i korzyści obowiązku zapewnienia racjonalnych usprawnień, oraz o wskazanie wszelkich terminów lub przepisów prawnych wymagających dalszego wyjaśnienia, w tym wskazanie, czy w tekście należy zamieścić dodatkowe elementy, a jeżeli tak, to jakie i w jakim formacie.

Część państw członkowskich podkreśliła, że obowiązki zostały już wprowadzone na mocy Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz że dyrektywa nie stworzy dodatkowych wymogów dotyczących racjonalnych usprawnień. Jedna delegacja podkreśliła rozróżnienie między racjonalnymi usprawnieniami a dostępnością, zauważając, że brak tego ostatniego elementu w tekście kompromisowym znacznie obniża koszty. Zasugerowano również, że po przyjęciu dyrektywy Komisja będzie mogła przedstawić wytyczne dotyczące wdrażania. Inne państwo członkowskie wezwało do przeprowadzenia nowej oceny skutków. Przedstawiciel Komisji podkreślił, że Komisja przeprowadziła ocenę skutków towarzyszącą wnioskowi ustawodawczemu oraz że nie jest ona zobowiązana do przeprowadzenia ocen skutków w odniesieniu do zmian wprowadzonych przez Radę do wniosku Komisji.

iii) Zdecentralizowane kompetencje

Niektóre państwa członkowskie podkreśliły wyzwania związane z wdrażaniem dyrektywy w sytuacjach, w których kompetencje są wykonywane na szczeblu regionalnym lub zdecentralizowanym, i wezwały do wprowadzenia rozwiązań respektujących takie struktury zarządzania.

W tym kontekście prezydencja zwróciła się do państw członkowskich zainteresowanych wpływem dyrektywy na zdecentralizowane struktury polityki o sprecyzowanie obszarów polityki, które budzą te obawy, oraz o zaproponowanie konkretnych rozwiązań w celu rozwiania tych obaw.

Dwa państwa członkowskie stwierdziły, że nie mają obaw co do kompetencji zdecentralizowanych, mimo że same posiadają zdecentralizowane struktury zarządzania na szczeblu krajowym.

III. PODSUMOWANIE

Celem prezydencji było wypracowanie podejścia ogólnego w sprawie wniosku na posiedzenie Rady EPSCO 1 grudnia. Podczas dyskusji na forum Grupy Roboczej do Spraw Społecznych trzy delegacje podtrzymały jednak zastrzeżenia ogólne, co świadczyło o tym, że nadal nie uda się osiągnąć wymaganej jednomyślności. Niemniej bardzo duża większość delegacji nadal popiera najnowszy tekst kompromisowy i cel, którym jest wypracowanie podejścia ogólnego w Radzie.

Przy braku dodatkowych sugestii lub wyjaśnień ze strony państw członkowskich, które zgłosiły nierozstrzygnięte kwestie, prezydencja nie była w stanie zaproponować nowego tekstu kompromisowego. Zanim możliwe będzie znalezienie potencjalnych rozwiązań, należy dokładniej przeanalizować stanowiska delegacji. Oczekuje się, że pozostałe problemy można rozwiązać poprzez konstruktywne zaangażowanie wszystkich delegacji.

Prezydencja jest głęboko przekonana, że w świecie, w którym prawa podstawowe i równość znajdują się pod coraz większą presją, UE powinna być dla innych wzorem. W związku z tym oczekuje się, że w niedalekiej przyszłości uda się osiągnąć w Radzie jednomyślność.