



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 48 (1980), 17 marca 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Reakcja Unii Europejskiej na epidemię koronawirusa

Melchior Szczepanik, Jolanta Szymańska

Różnice w podejściu państw członkowskich do COVID-19 doprowadziły do nieporozumień między nimi, utrudniając przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się choroby w Europie. Choć kompetencje UE w zakresie zdrowia publicznego są ograniczone, unijne instytucje podjęły działania, by wesprzeć państwa w walce z pandemią i zachęcić je do lepszej koordynacji. Konieczność sprostania pandemii nie tylko wymusi modyfikację programu Komisji, ale też wpłynie na kształt wieloletniego budżetu na lata 2021–2027, rozwój polityk sektorowych oraz przebieg konferencji o przyszłości UE.

Zdrowie publiczne w prawie UE. Odpowiedzialność za ochronę zdrowia, a przede wszystkim za systemy opieki zdrowotnej, spoczywa na państwach członkowskich. Unia Europejska, na podstawie art. 168 Traktatu o funkcjonowaniu UE, uzupełnia jednak polityki krajowe w tym zakresie. Jej działania nakierowane są przede wszystkim na poprawę zdrowia publicznego, profilaktykę oraz usuwanie zagrożeń. Unia wspiera badania nad przyczynami epidemii oraz sposobami ich rozprzestrzeniania się i zwalczania. Monitoruje również transgraniczne zagrożenia dla zdrowia, ostrzegając państwa członkowskie oraz zachęcając je do współpracy. Ważnym dokumentem regulującym zasady unijnego wsparcia współpracy państw w przypadku wystąpienia epidemii jest decyzja Rady z 2013 r. Ustanawia ona system wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, umożliwiającą stałą łączność między KE a państwami członkowskimi, a także Komitet ds. Bezpieczeństwa Zdrowia, do którego zadań należy koordynowanie (w porozumieniu z Komisją) działań państw w zakresie planowania i reagowania na poważne zagrożenia zdrowia. Istotną rolę w systemie odgrywają również unijne agencje, w szczególności Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC). Jego kompetencje obejmują przede wszystkim wykrywanie i analizę potencjalnych zagrożeń dla zdrowia w UE, doradztwo naukowe i szkolenia.

Rozwój sytuacji. Rozprzestrzenianie się choroby COVID-19 długo nie było traktowane jako poważne zagrożenie dla UE. 7 lutego br. dyrektor ECDC wezwała państwa do przeglądu planów współpracy na wypadek pandemii, oceniając jednocześnie, że ryzyko dla UE jest niskie. Większość przywódców europejskich wierzyła, że, podobnie jak w latach 2002–2003 w przypadku choroby wywołanej przez koronawirusa SARS, COVID-19 nie rozprzestrzeni się w znacznym stopniu poza Azję. Jednak od końca lutego liczba wykrywanych przypadków zarażeń w Europie zaczęła szybko rosnąć. 9 marca było to ponad 2 tys. dziennie, 14 marca – ponad 6 tys. 13 marca Światowa Organizacja Zdrowia uznała Europę za epicentrum pandemii.

Skokowy wzrost zachorowań we Włoszech i kilka dni później również w innych państwach doprowadził do zadrażnień między członkami UE. Żadne państwo członkowskie nie odpowiedziało na prośbę Włoch o dostarczenie środków ochronnych dla lekarzy, a niektóre (w tym Francja i Niemcy) wręcz zabroniły ich sprzedaży za granicę. Tymczasem zakup sprzętu medycznego zaoferowały Włochom Chiny. Sytuacja ta została przedstawiona przez eurosceptycznych polityków i wspierane przez Rosję media jako dowód na brak europejskiej solidarności. Rozczarowanie rządu włoskiego wywołały także decyzje Austrii i Słowenii ograniczające możliwość przekraczania ich granic przez obywateli Włoch. Negatywne

konsekwencje miała wypowiedź szefowej Europejskiego Banku Centralnego (EBC) Christine Lagarde, która zaznaczyła, że kierowana przez nią instytucja nie będzie interweniować w celu zahamowania wzrostu oprocentowania obligacji państw członkowskich. Wypowiedź ta, za którą Lagarde później przeprosiła, przyczyniła się do ostrego spadku indeksu giełdowego w Mediolanie (o prawie 17% w ciągu jednego dnia).

Reakcja UE. 10 marca br. KE wraz z przewodniczącym Rady Europejskiej wezwała państwa członkowskie do koordynacji działań. Miałaby ona nie tylko umożliwić skuteczniejszą walkę z wirusem, ale również wyeliminować szkodliwe dla wizerunku Unii sytuacje, w których państwa działają w pojedynkę, nie biorąc pod uwagę interesu pozostałych. Temu celowi mają służyć zainicjowane przez KE codzienne telekonferencje ministrów zdrowia i spraw wewnętrznych. Ursula von der Leyen wezwała państwa do współpracy w zakresie produkcji i wykorzystania leków oraz środków ochronnych i zapowiedziała aktywność KE w celu precyzyjnego określenia ich zapasów i dostępności. Poinformowała również, że po interwencji KE państwa członkowskie zrezygnowały z ograniczania wywozu produktów medycznych, które są pilnie potrzebne winnym miejscu. Przewodnicząca KE zaproponowała ograniczenie wjazdu cudzoziemców do UE na 30 dni. Liczy, że przekona to państwa członkowskie do rozluźnienia kontroli wprowadzanych przez nie na granicach wewnętrznych UE, które zdaniem KE stwarzają ryzyko zakłócenia łańcuchów dostaw.

13 marca von der Leyen zapowiedziała, że KE zrobi wszystko, co konieczne, by wspomóc Europejczyków i gospodarkę europejską. Kluczowym instrumentem ma być specjalny fundusz w wysokości 37 mld euro, finansowany ze środków polityki spójności, które nie zostały jeszcze rozdysponowane. Polsce, największemu odbiorcy funduszy strukturalnych, przypadnie 7,5 mld. Państwa będą mogły wydać pieniądze na wsparcie zarówno służby zdrowia, jak i firm oraz pracowników, którzy stracili dochody. Dodatkowo KE chce jeszcze uruchomić prawie miliard euro z funduszu solidarności i funduszu dostosowania do globalizacji. W ramach programu Horyzont Europa 2020 Komisja zmobilizowała z kolei środki w wysokości 140 mln euro na dwa specjalne programy badawcze, mające na celu lepsze poznanie koronawirusa oraz rozwój diagnostyki, szczepienia i leczenia. 80 mln euro wsparcia ma otrzymać niemiecka firma CureVac, pracująca nad stworzeniem szczepionki.

Von der Leyen przypominała również, że przepisy unijnej polityki fiskalnej zawierają klauzule, które w sytuacji nadzwyczajnej zwalniają państwa członkowskie z konieczności wdrażania polityki oszczędności. KE będzie również interpretowała zasady dotyczące pomocy państwowej w sposób, który umożliwi rządowi wsparcie firm odnotowujących straty z powodu pandemii. Z kolei EBC zapowiedział przeznaczenie dodatkowych 120 mld euro na zakupy obligacji firm, by zapewnić ich płynność finansową.

Jednocześnie UE podejmuje walkę z rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji nt. COVID-19. Unijny zespół odpowiedzialny za walkę z dezinformacją ostrzega, że sprawa epidemii jest chętnie wykorzystywana przez Rosję. W internecie promowane są nieprawdziwe informacje o pochodzeniu wirusa, sposobach leczenia oraz walki z epidemią.

Wnioski i perspektywy. Szybki rozwój pandemii COVID-19 zaskoczył państwa członkowskie i instytucje UE – w obu przypadkach odpowiednie kroki zostały podjęte za późno. Nieskoordynowane działania państw i różnice w strategiach powstrzymywania rozprzestrzeniania się wirusa stworzyły wrażenie chaosu na terytorium UE. Zaognienie sporów między państwami, brak solidarności czy oskarżenia o „eksportowanie wirusa” mogą nadwyrężyć poczucie wspólnotowości społeczeństw Europy. Zarzucanie Unii braku reakcji jest jednak nieuzasadnione ze względu na ograniczony zakres kompetencji UE w tym obszarze.

Sytuacja skłania do refleksji nad rozszerzeniem kompetencji UE w obszarze zdrowia publicznego. Jej zapowiedzią jest list otwarty ekspertów oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, biznesu i polityki, w którym wzywają oni do rewizji traktatu, mającej na celu uznanie zdrowia publicznego i walki z epidemiami za kompetencję współdzieloną przez państwa członkowskie i UE, podlegającą zwykłej procedurze legislacyjnej. W tym celu domagają się przekształcenia [planowanej konferencji o przyszłości UE](#) w prawdziwą europejską konwencję, na której wypracowany zostanie projekt zmiany traktatów.

Pandemia będzie miała wpływ na trwające negocjacje wieloletnich ram finansowych. KE będzie prawdopodobnie chciała, by częścią budżetu stał się duży fundusz na pomoc dla przedsiębiorstw. Będzie to oznaczało spadek nakładów na inne cele, nawet jeśli państwa – płatnicy netto zmieniają dotychczasowe stanowisko i przystaną na budżet stanowiący ponad 1% unijnego dochodu narodowego brutto. Konieczność szybkiego pobudzenia wzrostu gospodarczego po pandemii może sprawić, że państwa członkowskie i organizacje gospodarcze będą naciskać na złagodzenie niektórych wymagań klimatycznych i środowiskowych wpisanych w zieloną strategię KE. Koncentracja instytucji i państw członkowskich na walce z COVID-19 opóźni również wdrożenie pozostałych projektów KE, takich jak strategia cyfrowa, i utrudni skuteczną reakcję na wyzwania migracyjne.