



Bruksela, dnia 9 października 2013 r.

## KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

### Sprawozdanie nr 89/2013

## Sprawozdanie z inicjatyw i opinii Komisji Europejskiej we wrześniu 2013 r.

(budżet, podatki, rynek wewnętrzny, polityka konsumencka,  
rolnictwo, prawa obywatelskie)

1. **BUDŻET** - Korekta budżetu UE na 2013 r. zgodnie z porozumieniem politycznym w sprawie wieloletnich ram finansowych
2. **BUDŻET** - Projekt budżetu na rok 2014: aktualizacja na rzecz studentów, przedsiębiorstw i badań naukowych oraz pomocy dla Cypru
3. **PODATKI** - Zwalczanie nadużyć finansowych: nowe badanie potwierdza sięgające miliardów euro straty związane z ubytkiem dochodów z VAT
4. **PODATKI** - Komisja kieruje do Trybunału Sprawiedliwości sprawę przeciwko Polsce w związku ze stosowaniem obniżonej stawki VAT na sprzęt medyczny i towary przeznaczone na cele ochrony przeciwpożarowej
5. **RYNEK WEWNĘTRZNY** - Nowe środki na rzecz przywrócenia zaufania do wskaźników po skandalach LIBOR i EURIBOR
6. **RYNEK WEWNĘTRZNY** - Komisja chce ograniczyć ryzyko związane z równoległym systemem bankowym
7. **POLITYKA KONSUMENCKA** - Zwiększenie bezpieczeństwa konsumentów: poprawa bezpieczeństwa wyrobów medycznych
8. **ROLNICTWO** - Komisja przedstawia nową strategię leśną UE w oparciu o nowe, szersze podejście do ochrony lasów
9. **ROLNICTWO** - Zdaniem unijnych kontrolerów fundusze UE na rzecz różnicowania gospodarki wiejskiej nie zapewniają optymalnego wykorzystania środków
10. **ADMINISTRACJA** - Przewodniczący José Manuel Barroso i Edmund Stoiber wzywają państwa członkowskie do intensyfikacji wysiłków na rzecz ograniczenia biurokracji wobec MŚP i poprawy skuteczności krajowej administracji publicznej

## 11. PRAWA OBYWATELSKIE - Emily O'Reilly rozpoczyna pracę jako Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

### 1. BUDŻET - Korekta budżetu UE na 2013 r. zgodnie z porozumieniem politycznym w sprawie wieloletnich ram finansowych

Komisja przyjęła 25 września 2013 r. drugą ratę swojego projektu budżetu korygującego nr 2 z dnia 27 marca 2013 r., wynoszącą 3,9 mld EUR. Propozycja ta została złożona po realokacji dostępnych środków w budżecie. Rada (państwa członkowskie) i Parlament Europejski przyjęły już pierwszą ratę (7,3 mld EUR) po uzgodnieniu podziału pierwotnego projektu budżetu korygującego nr 2 na dwie raty podczas negocjacji dotyczących kolejnego okresu finansowego (wieloletnie ramy finansowe, WRF na lata 2014-2020).

Wniosek ten jest powiązany z przyjęciem WRF, ponieważ Parlament Europejski stwierdził, że absolutna gwarancja, iż zaległe wnioski o płatności na 2013 r. zostaną w całości pokryte, jest jednym z warunków udzielenia jego zgody w sprawie rozporządzenia dotyczącego WRF obejmującego kolejny okres (2014-2020).

Druga rata jest oparta na uaktualnionych szacowanych płatnościach w ramach polityki spójności, przekazanych przez same państwa członkowskie; szacunki te pokazują, że budżet na 2013 r., przyjęty przez Radę i Parlament Europejski, nie pozwoli UE na zwrot kosztów dla beneficjentów programów finansowych przez UE, głównie w odniesieniu do zakończonych projektów w ramach polityki spójności.

„W ostatnich latach wielokrotnie ostrzegałem, że wysokość uchwalonych budżetów UE jest znacznie niższa od uzasadnionych roszczeń beneficjentów UE” mówi komisarz ds. budżetu UE **Janusz Lewandowski**. „Rezultaty widzimy dzisiaj, gdy szacunkowe przyszłe roszczenia zatwierdzone przez same państwa członkowskie jednoznacznie wskazują, że potrzebujemy dodatkowych środków do realizacji naszych zobowiązań prawnych wobec beneficjentów funduszy UE, głównie organów krajowych, regionalnych i lokalnych, które oczekują na zwrot kosztów przez UE w odniesieniu do zakończonych projektów finansowanych przez UE w danym państwie. Korekta ta jest szczególnie ważna, ponieważ jest warunkiem przyjęcia kolejnych wieloletnich ram finansowych. Musimy wreszcie przyjąć i wdrożyć wieloletnie ramy finansowe,

ponieważ budżet UE stanowi podstawowe źródło inwestycji w państwach UE. Jesteśmy to winni dotkniętej kryzysem Europie i setkom tysięcy beneficjentów UE. Jestem przekonany, że zarówno państwa członkowskie, jak i Parlament Europejski szybko przyjmą tę korektę budżetu UE”.

Większość kwoty 3,9 mld EUR zostanie przeznaczona na opłacenie rachunków przesłanych przez państwa członkowskie w obszarze **polityki spójności** (tj. **3,1 mld EUR**). Kwota około 344 mln EUR zostanie wykorzystana w celu zasilenia **instrumentów stymulujących wzrost gospodarczy i zatrudnienie** (tzw. dział 1a), w szczególności w zakresie badań, finansowania MŚP i mobilności uczniów i studentów. Kwota 121 mln EUR ma pomóc ofiarom poważnych kryzysów humanitarnych, zwłaszcza w **Syrii, Mali i Rogu Afryki** (zob. szczegółowe informacje w tabeli w załączniku).

Projekt budżetu korygującego musi zostać zatwierdzony przez władzę budżetową: Radę (państwa członkowskie UE) oraz Parlament Europejski.

- **Kontekst**

W uchwalonym budżecie na 2013 r. określono poziom środków na płatności w wysokości niższej o 5 mld EUR w stosunku do wniosku Komisji i o 2,9 mld EUR poniżej ostatecznego poziomu płatności w budżecie na 2012 r., co stworzyło bardzo trudną sytuację w zakresie płatności od początku 2013 r. Ponadto budżet na 2013 r. musiał objąć zaległe płatności pochodzące z końca 2012 r. i przeniesione do budżetu na 2013 r.

Przyjmując budżet UE na 2013 r. w listopadzie zeszłego roku, Rada i Parlament Europejski wydały **wspólne oświadczenie**, stwierdzając, że poziom płatności zaproponowany przez Komisję w jej projekcie budżetu na 2013 r. opierał się na założeniu, że płatności z 2012 r. zostaną dokonane w 2012 r. Ponieważ tak się nie stało, we wspólnym oświadczeniu wezwano Komisję do przedstawienia „na początku 2013 r. projektu budżetu korygującego, którego celem będzie wyłącznie pokrycie zawieszonych wniosków z 2012 r. (...) Aby zapewnić stabilne i dokładne sporządzenie budżetu UE, Rada i Parlament Europejski zajmą stanowisko w sprawie tego projektu budżetu korygującego bez zbędnej zwłoki, tak aby pokryć wszelkie braki środków”. Taki był cel projektu budżetu korygującego nr 2.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0486+0+DOC+XML+V0//PL>

Rada i Parlament uzgodniły część budżetu korygującego nr 2 i zwróciły się do Komisji o przedstawienie wniosku „wczesną jesienią na podstawie najnowszych uaktualnionych szacunków dotyczących środków na płatności”.

Projekt budżetu korygującego nie zawiera żadnych dodatkowych wniosków w odniesieniu do administracji (koszty funkcjonowania instytucji UE).

- **Dodatkowe informacje:**

Druga rata projektu budżetu korygującego nr 2 (pełna treść dokumentu):

[http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2013/2013\\_en.cfm#dab8](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2013/2013_en.cfm#dab8)

Elementy porozumienia politycznego w sprawie przyszłego budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020:

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-625\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-625_en.htm)

- **ZAŁĄCZNIK 1**

<b>Działy wieloletnich ram finansowych</b>	<b>Budżet na 2013 r. (wraz z BK nr 1-5 i PBK 6-7)</b>	<b>PBK nr 8</b>	<b>Budżet na 2013 r. (wraz z BK nr 1-5 i PBK 6-8)</b>
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	12 543,0	343,6	12 886,6
1b. Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	53 202,0	3 147,5	56 349,5
2. Gospodarowanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	57 882,7	185,3	58 068,0
3a. Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 001,2	49,3	1 050,4
3b. Obywatelstwo	663,9	0,9	664,8
4. UE jako partner na arenie międzynarodowej	6 727,7	213,4	6 941,1
5. Administracja	8 430,0		8 430,0
6. Wyrównania	75,0		75,0
<b>Ogółem</b>	<b>140 525,6</b>	<b>3 940,0</b>	<b>144 465,6</b>
<i>BK — budżety korygujące (już przyjęte przez Radę i Parlament)</i>			
<i>PBK — projekty budżetów korygujących (jeszcze nieprzyjęte przez Radę i Parlament)</i>			

## 2. BUDŻET - Projekt budżetu na rok 2014: aktualizacja na rzecz studentów, przedsiębiorstw i badań naukowych oraz pomocy dla Cypru

Komisja zaproponowała 18 września 2013 r. poprawki do wniosku dotyczącego budżetu UE na rok 2014. Zmiany te odzwierciedlają głównie porozumienie polityczne w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014-2020 osiągnięte w dniach **27-28 czerwca** przez przywódców Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/137653.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/137653.pdf)

Z uwagi na pilną potrzebę rozwiązania problemu bezrobocia osób młodych oraz wspierania badań naukowych w 2014 r. zwiększone zostanie finansowanie unijnych programów w tych obszarach. Na Erasmus+ (nowy program Unii Europejskiej w zakresie edukacji, szkolenia i młodzieży) dodatkowo 130 mln EUR, na nowy program COSME wspierający przedsiębiorczość, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw – 30 mln EUR, zaś na nowy program w dziedzinie badań i innowacji „Horyzont 2020” – 200 mln EUR.

„2014 r. będzie pierwszym rokiem nowych wieloletnich ram finansowych, chciałbym więc, aby budżet UE już od pierwszego dnia pobudzał gospodarki znajdujące się w trudnej sytuacji” – powiedział komisarz UE ds. budżetu **Janusz Lewandowski**.

„Dlatego proponuję przeznaczenie jeszcze większych funduszy na programy naukowo-badawcze i wsparcie dla przedsiębiorstw. Zmiany te pozwolą na tworzenie nowych miejsc pracy, przede wszystkim dla osób młodych. Cieszę się również, że mogę wyrazić solidarność Europy z Cyprzem poprzez przeznaczenie dalszych 200 mln EUR na inwestycje w gospodarkę tego kraju, aby złagodzić skutki bolesnych dostosowań.” — dodał.

W ramach wspomnianego porozumienia politycznego Komisja proponuje przyznać Cyprowi dodatkowe 200 mln EUR (z czego 100 mln EUR w 2014 r.). Kwota ta pozwoli temu państwu inwestować w efektywność energetyczną, wspierać małe i średnie przedsiębiorstwa oraz stworzyć lub zachować miejsca pracy, którym w przeciwnym razie groziłaby redukcja. Finansowanie będzie się odbywać za pośrednictwem funduszy strukturalnych i instrumentu elastyczności, który umożliwia przeznaczenie dodatkowych środków finansowych w jasno określonych przypadkach.

Wniosek dotyczy również zasobów ludzkich i finansowych niezbędnych do stworzenia nowej generacji wspólnych inicjatyw technologicznych (partnerstw publiczno-prywatnych lub publiczno-publicznych), których celem jest na przykład rozwijanie nowych i bardziej skutecznych metod diagnostyki i leczenia, tworzenie nowych konkurencyjnych łańcuchów wartości opartych na surowcach pochodzenia biologicznego lub opracowywanie ekologicznych rozwiązań w dziedzinie energii. Inicjatywy te będą finansowane z nowego programu „Horyzont 2020”.

Komisja proponuje również wyodrębnienie specjalnych linii budżetowych, aby uwzględnić ewentualne wnioski o pomoc techniczną składane przez państwa członkowskie mające tymczasowe trudności budżetowe. Ustanowienie tych linii budżetowych nie ma wpływu na budżet UE.

- **Kontekst**

Przedstawiony wniosek nazywany jest „listem w sprawie poprawek nr 1” do projektu budżetu na rok 2014. Komisja może przedkładać takie listy w sprawie poprawek, aby wprowadzać zmiany do swojego wniosku w sprawie budżetu rocznego przed przyjęciem budżetu na nadchodzący rok i przed rozpoczęciem postępowania pojednawczego, na podstawie nowych informacji, które nie były dostępne w czasie sporządzania projektu budżetu. Omawiany pierwszy list w sprawie poprawek do projektu budżetu na rok 2014 zostanie przedłożony Radzie i Parlamentowi Europejskiemu oraz uwzględniony w procedurze budżetowej.

Pierwotny wniosek Komisji w sprawie budżetu UE na rok 2014 jest obecnie przedmiotem obrad w Parlamencie Europejskim po głosowaniu w Radzie, które odbyło się w dniu 2 września.

- **Dodatkowe informacje**

List w sprawie poprawek nr 1 do projektu budżetu na rok 2014:

[http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2014/2014\\_en.cfm#a11](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2014/2014_en.cfm#a11)

Strona internetowa komisarza Janusza Lewandowskiego:

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/lewandowski/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/lewandowski/index_pl.htm)

### 3. PODATKI - Zwalczanie nadużyć finansowych: nowe badanie potwierdza sięgające miliardów euro straty związane z ubytkiem dochodów z VAT

Z nowego badania na temat ubytku dochodów z VAT w państwach członkowskich wynika, że w rezultacie nieprzestrzegania przepisów lub nieściągnięcia podatków w 2011 r. utracono dochody z VAT w szacowanej wysokości 193 mld euro (1,5 % PKB). Badanie zostało sfinansowane przez Komisję w ramach prac nad reformą systemu VAT w Europie, jak również jej szerszej kampanii mającej na celu ograniczenie uchylania się od płacenia podatków. Badanie przedstawia szczegółowe dane na temat różnicy między kwotą należnego podatku VAT a kwotą faktycznie pobraną w 26 państwach członkowskich w latach 2000-2011. Przedstawiono również główne czynniki przyczyniające się do ubytku dochodów z VAT, a także przegląd wpływu kryzysu gospodarczego na dochody z tytułu VAT.

**Algirdas Šemeta**, komisarz ds. podatków, powiedział: „Wielkość kwot należnych z tytułu VAT, które wydostają się z systemu, jest nie do zaakceptowania, w szczególności biorąc pod uwagę wpływ, jaki kwoty te mogłyby mieć na naprawę finansów publicznych. Dzisiejsze ustalenia pozwalają nam jednak wyciągnąć również pozytywne wnioski. Nasza ambitna reforma systemu VAT, środki stosowane przez UE w celu zwalczania uchylania się od płacenia podatków i zalecenia dotyczące krajowych reform podatkowych zmierzają we właściwym kierunku. Znamy problem, zidentyfikowaliśmy sposoby jego rozwiązania, a teraz nadszedł czas, by działać zaczęły państwa członkowskie. Opublikowane dziś dane posłużą jako punkt odniesienia dla oceny postępów poczynionych przez te państwa w zakresie poprawy przestrzegania przepisów dotyczących podatku VAT w nadchodzących latach.”

Ubytek dochodów z VAT to różnica między oczekiwanymi dochodami z VAT a podatkiem VAT faktycznie pobranym przez władze krajowe. Podczas gdy nieprzestrzeganie przepisów jest bez wątpienia ważnym czynnikiem przyczyniającym się do tego spadku dochodów, **ubytek dochodów z VAT nie jest tylko skutkiem nadużyć finansowych**. Nieregulowanie należności z tytułu VAT wynika między innymi również z upadłości i niewypłacalności, błędów statystycznych, opóźnień w płatnościach i unikania płatności w drodze rozwiązań prawnych. Dlatego też skuteczne rozwiązanie problemu ubytku dochodów z VAT wymaga wielostronnego podejścia.

Po pierwsze, zasadnicze znaczenie ma bardziej nieustępliwe stanowisko w stosunku do przypadków uchylania się od opodatkowania oraz lepsze egzekwowanie prawa na

poziomie krajowym. Reforma systemu VAT rozpoczęta w grudniu 2011 r. dostarczyła już ważnych narzędzi gwarantujących skuteczniejszą ochronę przed oszustwami związanymi z podatkiem VAT. Na przykład mechanizm szybkiego reagowania, przyjęty w lipcu 2013 r., pozwoli państwom członkowskim znacznie szybciej i skuteczniej reagować na niespodziewane, zakrojone na szeroką skalę przypadki nadużyć w zakresie VAT.

Po drugie, im system jest prostszy, tym łatwiej jest podatnikom przestrzegać przepisów. W związku z tym, z myślą o europejskich przedsiębiorstwach, Komisja skoncentrowała się na uproszczeniu systemu VAT. Przykładowo, na początku roku weszły w życie nowe środki służące ułatwieniu fakturowania elektronicznego, a także szczególne przepisy dla małych przedsiębiorstw, natomiast w najbliższych tygodniach zaproponowany zostanie formularz standardowej deklaracji VAT dla całej UE. W dniu 1 stycznia 2015 r. wejdzie w życie system „jednego okienka” przeznaczony dla przedsiębiorstw z branży usług elektronicznych i telekomunikacji, który poprzez znaczne uproszczenie procedur VAT dla tych przedsiębiorstw i umożliwienie im składania jednego wniosku o zwrot VAT z tytułu ich działalności w całej UE, ułatwi im przestrzeganie przepisów.

Wreszcie państwa członkowskie muszą zreformować swoje krajowe systemy podatkowe w sposób ułatwiający przestrzeganie przepisów, zniechęcający do uchylania się od płacenia podatków i unikania zobowiązań podatkowych oraz poprawiający skuteczność poboru podatków. Komisja przedstawiła jasne wytyczne w tym zakresie w zaleceniach dla poszczególnych krajów (zob. [SPEECH/13/480](#)). Dzisiejsze sprawozdanie sugeruje również, że skomplikowane systemy podatkowe z wieloma stawkami mogą przyczynić się do naruszania przepisów. Dlatego też należy zwrócić szczególną uwagę na powtarzane przez Komisję wezwania wystosowywane do państw członkowskich o rozszerzenie krajowych podstaw opodatkowania oraz ograniczenie zwolnień i obniżek podatkowych. W ten sposób nie tylko uproszczono by systemy podatkowe, ale również umożliwiono państwom członkowskim unikanie podwyżek podstawowych stawek VAT.

- **Kontekst**



W grudniu 2011 r. Komisja przedstawiła kompleksową strategię reformy systemu VAT w Europie. Ostatnie badanie na temat ubytku dochodów z VAT opublikowano w 2009 r. i zawierało ono dane z lat 2000-2006.

Pełen tekst sprawozdania jest dostępny na stronie internetowej:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/publications/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm)

Table 3.1.1 – Estimates of the VAT Gap, 2011 and avg. 2000-2011 (EUR million)

Member State	VAT receipts	VTTL	VAT Gap	VAT Gap as a share of VTTL (%)		VAT Gap as a share of GDP (%)	
	2011	2011	2011	2011	2000-2011	2011	2000-2011
Austria	23 447	26 915	3 468	13	11	1.2	1.0
Belgium	26 021	30 991	4 970	16	13	1.3	1.1
Bulgaria	3 352	3 956	604	15	16	1.6	1.8
Czech Republic	10 994	15 235	4 241	28	23	2.7	2.1
Denmark	23 869	26 436	2 566	10	10	1.1	1.1
Estonia	1 363	1 664	301	18	15	1.9	1.6
Finland	16 915	19 746	2 831	14	13	1.5	1.3
France	140 506	172 739	32 233	19	16	1.6	1.3
Germany	189 920	216 830	26 910	12	13	1.0	1.0
Greece	15 027	24 790	9 763	39	30	4.7	3.0
Hungary	8 516	12 216	3 700	30	26	3.7	3.0
Ireland	9 782	10 890	1 108	10	8	0.7	0.6
Italy	98 557	134 691	36 134	27	26	2.3	2.1
Latvia	1 368	2 322	954	41	24	4.7	2.3
Lithuania	2 444	3 795	1 352	36	35	4.4	3.9
Luxembourg	2 690	3 242	551	17	12	1.3	0.8
Malta	520	541	21	4	13	0.3	1.0
Netherlands	41 610	45 622	4 012	9	5	0.7	0.4
Poland	29 843	35 253	5 410	15	13	1.5	1.1
Portugal	14 235	16 999	2 764	16	9	1.6	0.8
Romania	11 412	21 760	10 348	48	42	7.9	5.4
Slovakia	4 711	7 484	2 773	37	29	4.0	2.9
Slovenia	3 049	3 375	326	10	7	0.9	0.6
Spain	56 547	71 744	15 197	21	12	1.4	0.8
Sweden	36 610	37 542	932	2	4	0.2	0.4
United Kingdom	130 577	150 064	19 487	13	12	1.1	1.0
EU-26, total <sup>a</sup>	903 884	1 096 841	192 957	18	15	1.5	1.2
EU-26, average	..	..	..	20	17	2.1	1.6

Source: EUROSTAT; Own Calculations. a/: EU-26 treated as one unit.

#### **4. PODATKI - Komisja kieruje do Trybunału Sprawiedliwości sprawę przeciwko Polsce w związku ze stosowaniem obniżonej stawki VAT na sprzęt medyczny i towary przeznaczone na cele ochrony przeciwpożarowej**

Komisja Europejska podjęła 26 września 2013 r. decyzję o skierowaniu sprawy przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z niezgodnym z prawem objęciem obniżoną stawką podatku VAT sprzętu medycznego

przeznaczonego do użytku ogólnego i produktów farmaceutycznych. Zgodnie z unijną dyrektywą VAT państwa członkowskie mogą stosować obniżoną stawkę VAT na sprzęt medyczny i pozostałe urządzenia, jeśli ten sprzęt i urządzenia spełniają dwa warunki. Muszą być one przeznaczone do łagodzenia skutków lub leczenia niepełnosprawności i muszą być przeznaczone wyłącznie do użytku osobistego przez osoby niepełnosprawne. Polska wykroczyła poza dopuszczalny zakres ulgi, stosując obniżoną stawkę VAT na sprzęt medyczny przeznaczony do użytku ogólnego, jak na przykład sprzęt używany w szpitalach, oraz niektóre nielecnicze produkty farmaceutyczne, takie jak środki dezynfekujące i produkty do pielęgnacji (produkty spa).

Unijna dyrektywa VAT:

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006L0112:20130701:PL:PDF](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006L0112:20130701:PL:PDF)

Komisja skierowała również do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej sprawę przeciwko Polsce za niezgodne z prawem stosowanie obniżonej stawki VAT do towarów przeznaczonych na cele ochrony przeciwpożarowej. Zgodnie z unijnymi przepisami w sprawie VAT obniżoną stawkę VAT można stosować tylko do towarów i usług wymienionych w sposób wyczerpujący w odpowiednim wykazie. Dyrektywa nie zezwala Polsce na stosowanie obniżonej stawki VAT na towary przeznaczone na cele ochrony przeciwpożarowej, ponieważ one we wspomnianym wykazie się nie znajdują. Polskie przepisy wykraczają zatem poza założenia dyrektywy w sprawie VAT. Unijne przepisy w zakresie stawek VAT muszą być restrykcyjne przestrzegane i interpretowane w formie uzgodnionej i jednogłośnie przyjętej przez wszystkie państwa członkowskie UE.

Komisja, jako strażnik traktatów, wymaga od państw członkowskich, w tym Polski, przestrzegania przepisów dotyczących VAT, które same przyjęły. Stosowanie obniżonych stawek w stopniu wykraczającym poza założenia dyrektywy w sprawie VAT może doprowadzić do występowania zakłóceń konkurencji w UE. Prawodawstwo UE w zakresie obniżonych stawek VAT musi być interpretowane w sposób restrykcyjny. Zasada ta jest ugruntowana i została wielokrotnie potwierdzona przez Trybunał, ostatnio w decyzji z początku roku dotyczącej sprzętu medycznego.

- **Kontekst**

Polska nie wzięła pod uwagę uzasadnionej opinii Komisji ze stycznia 2013 r. i w dalszym ciągu stosuje obniżoną stawkę VAT na sprzęt medyczny przeznaczony do użytku ogólnego oraz do pewnych nieleczniczych produktów farmaceutycznych, takich jak środki dezynfekujące i produkty do pielęgnacji (produkty spa). Polska nie uwzględniła również uzasadnionej opinii Komisji z lutego 2013 r., utrzymując stosowanie obniżonej stawki VAT na towary przeznaczone na cele ochrony przeciwpożarowej. W następstwie niedostosowania przez Polskę jej prawodawstwa do przepisów UE w zakresie VAT Komisja podjęła decyzję o skierowaniu spraw przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w obydwu powyższych kwestiach.

## **5. RYNEK WEWNĘTRZNY - Nowe środki na rzecz przywrócenia zaufania do wskaźników po skandalach LIBOR i EURIBOR**

Komisja przedstawiła 18 września 2013 r. projekt legislacyjny, którego celem jest przywrócenie zaufania do rzetelności wskaźników. Wskaźnik to indeks (miara statystyczna) obliczana na podstawie reprezentatywnego zestawu danych bazowych, który jest wykorzystywany jako cena referencyjna instrumentów lub umów finansowych, lub też do mierzenia wyników funduszu inwestycyjnego. Nowe przepisy zwiększą wiarygodność wskaźników, ułatwią zapobieganie manipulowaniu nimi i wykrywanie takich działań, a także doprecyzują zakresy odpowiedzialności i nadzór właściwych organów nad wskaźnikami. Przepisy uzupełniają wnioski Komisji, przyjęte przez Parlament Europejski i Radę w czerwcu 2013 r., dotyczące uznawania manipulacji wskaźnikami za nadużycia na rynku podlegające surowym karom administracyjnym.

Manipulowanie londyńską międzybankową stopą procentową (LIBOR) oraz międzybankową stopą procentową strefy euro (EURIBOR) doprowadziło do nałożenia wielomilionowych grzywien na kilka banków w Europie i Stanach Zjednoczonych, natomiast zarzuty manipulowania wskaźnikami dotyczącymi towarów (np. ropy naftowej, gazu ziemnego i biopaliw) i kursów wymiany są objęte dochodzeniem. Ceny instrumentów finansowych o wartości bilionów euro zależą od wskaźników, z którymi powiązane są także miliony mieszkaniowych kredytów hipotecznych. Manipulowanie

nimi może zatem powodować znaczne straty dla konsumentów i inwestorów, zakłócać funkcjonowanie gospodarki realnej i naruszać zaufanie rynku.

Komisarz ds. rynku wewnętrznego, **Michel Barnier**, powiedział: „Choć wskaźniki znajdują się w centrum systemu finansowego i mają kluczowe znaczenie dla rynków finansowych oraz dla kredytów hipotecznych i oszczędności milionów obywateli, to do tej pory w większości nie podlegały one regulacji i nadzorowi. Skandale i zarzuty manipulowania wskaźnikami naruszyły zaufanie rynku. Ta sytuacja nie może dłużej trwać, musimy przywrócić zaufanie. Przedstawione dziś wnioski po raz pierwszy zapewnią objęcie wszystkich podmiotów udostępniających wskaźniki systemem zezwoleń i nadzorem, przyczynią się do zwiększenia przejrzystości i wyeliminowania konfliktów interesów. W rezultacie zapewniona zostanie zarówno rzetelność, jak i ciągłość i jakość kluczowych wskaźników.”

- **Najważniejsze elementy wniosku**

Wniosek jest spójny z uzgodnionymi niedawno na szczeblu międzynarodowym zasadami Międzynarodowej Organizacji Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO) i obejmuje szerokie spektrum wskaźników, nie tylko te dotyczące stóp procentowych, takie jak LIBOR, ale także wskaźniki odnoszące się do towarów. Obejmuje on wszystkie wskaźniki wykorzystywane jako punkty odniesienia dla instrumentów finansowych dopuszczonych do obrotu lub będących przedmiotem obrotu na rynku regulowanym, takich jak pochodne instrumenty energetyczne i walutowe, wskaźniki stosowane w umowach finansowych, takich jak kredyty hipoteczne, oraz wskaźniki stosowane do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych. Celem wniosku jest wyeliminowanie ewentualnych niedociągnięć na każdym etapie opracowywania i stosowania wskaźników.

Ostatecznym celem jest zapewnienie rzetelności wskaźników poprzez zagwarantowanie, że nie są one przedmiotem konfliktu interesów, że odzwierciedlają realia gospodarcze, do których pomiaru są przeznaczone, i że są prawidłowo stosowane.

Wniosek w szczególności:

- **przyczynia się do poprawy zarządzania procesem wyznaczania wskaźników i kontroli nad nim:**

działalność w zakresie udostępniania wskaźników będzie uzależniona od uzyskania uprzedniego zezwolenia i będzie podlegać stałemu nadzorowi na poziomie krajowym i unijnym. Wniosek wymaga, aby administratorzy, kiedy to tylko możliwe, unikali konfliktu interesów, a jeśli nie jest to możliwe, w odpowiedni sposób nim zarządzali;

- **przyczynia się do poprawy jakości danych wejściowych i metod stosowanych przez administratorów wskaźników:**

wymaga on wykorzystywania przy wyznaczaniu wskaźników wystarczających i dokładnych danych, tak aby odzwierciedlały one realia rynkowe i ekonomiczne, których dotyczą. Dane powinny pochodzić z wiarygodnych źródeł, a wskaźnik należy obliczać w sposób solidny i rzetelny. Oznacza to również, że w miarę możliwości muszą być stosowane dane dotyczące transakcji, a tylko gdy nie jest to możliwe – zweryfikowane szacunki;

- **zapewnia, że odpowiednie podmioty przekazują właściwe dane w celu wyznaczenia wskaźników i są poddane odpowiednim kontrolom:**

administrator opracuje kodeks postępowania, w którym wyraźnie określi zakres obowiązków i odpowiedzialności podmiotów przekazujących dane wejściowe dla wskaźników. Do obowiązków tych należy zarządzanie konfliktami interesów;

- **zapewnia odpowiednią ochronę konsumentów i inwestorów korzystających ze wskaźników:**

zwiększa to przejrzystość zarówno danych wykorzystywanych do obliczania wskaźnika, jak i sposobu jego obliczania. Obecne będą również oświadczenia wyjaśniające, jakie aspekty są przez wskaźnik mierzone oraz jakie są jego słabe punkty. Wniosek wymaga także od banków dokonania w razie potrzeby, na przykład przy sporządzaniu umowy hipotecznej, oceny adekwatności wskaźnika dla konsumentów;

- **zapewnia nadzór nad kluczowymi wskaźnikami i ich stabilność:**

kluczowe wskaźniki będą nadzorowane przez kolegia organów nadzoru, kierowane przez organ nadzoru właściwy dla administratora wskaźników, w których skład wchodziłby Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA). W przypadku braku porozumienia w ramach kolegium, ESMA będzie mógł podjąć decyzję w drodze wiążących mediacji. Na kluczowe wskaźniki nałożono inne dodatkowe wymogi, w tym uprawnienie odpowiedniego właściwego organu do żądania przekazania danych.

Banki centralne będące członkami Europejskiego Systemu Banków Centralnych są wyłączone z zakresu wniosku, gdyż posiadają już systemy zapewniające zgodność z celami projektu rozporządzenia.

Załączniki zawierają bardziej szczegółowe przepisy dotyczące wskaźników odnoszących się do towarów i stóp procentowych. Wskaźniki, których dane wejściowe pochodzą z systemów regulowanych, są zwolnione z niektórych obowiązków w celu uniknięcia podwójnej regulacji.

- **Link do wniosku:**

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/benchmarks/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/benchmarks/index_en.htm)

## **6. RYNEK WEWNĘTRZNY - Komisja chce ograniczyć ryzyko związane z równoległym systemem bankowym**

Komisja przyjęła 4 września 2013 r. komunikat w sprawie równoległego systemu bankowego i zaproponowała nowe przepisy dotyczące funduszy rynku pieniężnego.

Komunikat nawiązuje do zeszłorocznej zielonej księgi w sprawie równoległego systemu bankowego. Podsumowano w nim prace, jakie przeprowadziła dotąd Komisja, i przedstawiono możliwe dalsze działania w tej ważnej dziedzinie.

Przedstawiony projekt nowych przepisów dotyczących funduszy rynku pieniężnego jest pierwszym z takich działań. Jego celem jest zwiększenie płynności i stabilności tych funduszy, tak aby skuteczniej opierały się presji umorzeń w skrajnych warunkach rynkowych.

Komisarz ds. rynku wewnętrznego i usług **Michel Barnier** oznajmił: „Objęliśmy już kompleksowymi regulacjami działalność banków i rynków. Teraz musimy zająć się kwestią ryzyka, jakie stwarza równoległy system bankowy. System ten pełni ważną rolę w finansowaniu gospodarki realnej. Dlatego musimy zadbać o jego przejrzystość. Nie możemy dopuścić, by postępy, jakie osiągnięto dzięki wzmocnieniu pewnych podmiotów i rynków finansowych, zahamowało przesunięcie ryzyka do sektorów, które są uregulowane w mniejszym stopniu”.

- **Kontekst**

Równoległy system bankowy to system pośrednictwa pożyczkowego, który obejmuje podmioty i działania poza normalnym systemem bankowym. Parabanki prowadzą działalność zbliżoną do działalności bankowej, chociaż nie podlegają tym samym regulacjom co banki. Rada Stabilności Finansowej oszacowała wielkość światowego równoległego systemu bankowego w 2011 r. na ok. 51 bilionów euro. Odpowiada to 25-30 proc. całego systemu finansowego i połowie aktywów bankowych. Dlatego też równoległy system bankowy ma pierwszorzędne znaczenie dla europejskiego systemu finansowego.

W obliczu kryzysu finansowego, który rozpoczął się w 2007 r., Komisja Europejska zapoczątkowała szeroko zakrojoną reformę sektora usług finansowych w Europie. Celem reformy jest stworzenie solidnego i stabilnego sektora finansowego, niezbędnego do funkcjonowania gospodarki realnej, poprzez usunięcie braków i słabych punktów, które ujawnił kryzys. Jednak nie można pozwolić na narastanie ryzyka w równoległym systemie bankowym – zagrożenie takie wynika częściowo z tego, że nowe przepisy bankowe mogą skutkować przenoszeniem niektórych rodzajów działalności bankowej do tego systemu, gdyż jest on w mniejszym stopniu objęty regulacjami.

Fundusze rynku pieniężnego stanowią ważne źródło krótkoterminowego finansowania dla instytucji finansowych, przedsiębiorstw i rządów. W Europie w portfelach tych funduszy znajduje się około 22 proc. krótkoterminowych dłużnych papierów wartościowych emitowanych przez rządy i sektor przedsiębiorstw. Fundusze te posiadają 38 proc. krótkoterminowych instrumentów dłużnych wyemitowanych przez sektor bankowy. Z powodu licznych powiązań systemowych między funduszami rynku pieniężnego a sektorem bankowym i finansami sektora rządowego i sektora przedsiębiorstw to właśnie działalnością tych funduszy zajęto się w pierwszym rządzie w ramach międzynarodowych prac nad uregulowaniem równoległego systemu bankowego.

- **Główne elementy dzisiejszego komunikatu w sprawie równoległego systemu bankowego i projektu rozporządzenia dotyczącego funduszy rynku pieniężnego:**

W komunikacie opisano problemy związane z równoległym systemem bankowym oraz działania, które dotąd zostały podjęte, aby ograniczyć ryzyko związane z tym systemem. Do działań tych należy przyjęcie przepisów regulujących działalność funduszy hedgingowych oraz zabezpieczenie powiązań między bankami a podmiotami, których działalność nie została uregulowana (przepisy dotyczące ekspozycji sekurytyzacyjnych zawarte w zmienionych dyrektywach w sprawie wymogów kapitałowych).

W komunikacie przedstawiono priorytetowe obszary, w których Komisja zamierza podjąć działania. Są to:

- **Wprowadzenie ram prawnych dla funduszy rynku pieniężnego** – przedstawiony właśnie projekt nowych przepisów dotyczy funduszy rynku pieniężnego, które mają siedzibę w Europie lub których jednostki uczestnictwa są sprzedawane w Europie. Przepisy te mają na celu zwiększenie płynności i stabilności tych funduszy:
- Zarządzanie płynnością: fundusze rynku pieniężnego ma obowiązywać wymóg posiadania w swoim portfelu co najmniej 10 proc. aktywów o jednodniowym terminie zapadalności oraz 20 proc. aktywów o tygodniowym terminie zapadalności. Wymóg ten ma umożliwić tym funduszom wypłatę pieniędzy inwestorom, którzy chcą szybko wycofać swoje środki. Aby uniknąć sytuacji, w której pojedynczy emitent miałby za duży udział w wartości aktywów netto funduszu rynku pieniężnego, ekspozycja wobec jednego emitenta zostanie ograniczona do 5 proc. portfela takiego funduszu (pod względem wartości). W portfelu standardowego funduszu rynku pieniężnego jeden emitent będzie mógł stanowić 10 proc. portfela.
- Stabilność: biorąc pod uwagę stałą wartość aktywów netto i skłonność funduszy rynku pieniężnego do uciekania się do wsparcia sponsorów, po to by ustabilizować umorzenia według ich wartości nominalnej, nowe przepisy wprowadzają wymóg, aby fundusze te stworzyły określony bufor kapitałowy. Bufor ten będzie uruchamiany, aby zapewnić stabilność umorzeń w okresach spadku wartości aktywów inwestycyjnych funduszy.
- **Przejrzystość funkcjonowania równoległego systemu bankowego**: aby skutecznie monitorować ryzyko i móc interweniować w razie konieczności, niezbędne jest gromadzenie szczegółowych, rzetelnych i obszernych danych dotyczących tego sektora.



- **Prawo papierów wartościowych i ryzyko związane z transakcjami finansowania papierów wartościowych** (przede wszystkim udzielaniem pożyczek papierów wartościowych i transakcjami repo). Transakcje te mogą przyczyniać się do wzrostu udziału dźwigni finansowej i nasilać procykliczność systemu finansowego, zwiększając w ten sposób ryzyko wystąpienia paniki bankowej i gwałtownego delewarowania. Oprócz tego brak przejrzystości tych rynków utrudnia ustalenie prawa własności (kto jest właścicielem czego?), monitorowanie koncentracji ryzyka i identyfikację kontrahentów (kto ma ekspozycję wobec kogo?).
- **Ustanowienie ram prawnych dla interakcji z bankami.** Wysoki stopień powiązań pomiędzy równoległym systemem bankowym a pozostałą częścią sektora finansowego, w szczególności normalnym systemem bankowym, stanowi poważne źródło ryzyka wystąpienia efektu domina. Ryzyko to można by ograniczyć w szczególności poprzez zaostrenie norm ostrożnościowych stosowanych wobec banków w przypadku transakcji z podmiotami finansowymi, których działalność nie jest uregulowana.

Komisja poświęci także szczególną uwagę uzgodnieniom w zakresie nadzoru dotyczącym podmiotów i działalności w równoległym systemie bankowym, aby zapewnić właściwe podejście do poszczególnych rodzajów ryzyka. Niektóre obszary, takie jak ustanowienie instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych niebędących bankami czy reforma strukturalna systemu bankowego, wymagają dalszej analizy i Komisja przedstawi rozwiązania w późniejszym terminie.

Nadrzędnym celem jest zapewnienie ochrony przed potencjalnym ryzykiem systemowym, które zagraża sektorowi finansowemu, i ograniczenie możliwości arbitrażu regulacyjnego, aby można było wzmocnić integralność rynku i zwiększyć zaufanie posiadaczy oszczędności i konsumentów.

Komunikat Komisji uwzględnia zalecenia Rady Stabilności Finansowej, dla których poparcie wyrażą przywódcy krajów grupy G20 na szczycie w Petersburgu w dniach 5–6 września 2013 r.

- **Dodatkowe informacje**

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/shadow-banking/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/shadow-banking/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/investment/money-market-funds/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/investment/money-market-funds/index_en.htm)

Równoległy system bankowy - Memo w języku angielskim:

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-763\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-763_en.htm)

Fundusze rynku pieniężnego - Memo w języku angielskim:

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-764\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-764_en.htm)

## **7. POLITYKA KONSUMENCKA - Zwiększenie bezpieczeństwa konsumentów: poprawa bezpieczeństwa wyrobów medycznych**

Komisja Europejska przyjęła 24 września 2013 r. dwa środki mające na celu poprawę bezpieczeństwa wyrobów medycznych, realizując w ten sposób swe zobowiązanie dotyczące odbudowy zaufania pacjentów do sektora wyrobów medycznych, które zostało nadszarpięte m.in. w wyniku skandalu z implantami piersi produkowanymi przez francuskie przedsiębiorstwo Poly Implant Prothès (PIP). Rozporządzenie wykonawcze Komisji wprowadza nowe zasady, precyzując kryteria, jakie muszą spełniać jednostki notyfikowane<sup>1</sup> odpowiedzialne za przeprowadzanie inspekcji producentów wyrobów medycznych oraz określa, jakie czynności podmioty te muszą wykonywać podczas przeprowadzania audytów i ocen w sektorze wyrobów medycznych, który obejmuje około 10 tys. rodzajów produktów, od plastrów po rozruszniki serca.

**Neven Mimica**, komisarz UE ds. polityki konsumenckiej, powiedział: „Środki wprowadzone dziś przez Komisję Europejską zwiększają bezpieczeństwo wyrobów medycznych. Dysponujemy obecnie wyraźną podstawą do prowadzenia niezapowiedzianych audytów, badania próbek lub dokonywania przez jednostki notyfikowane wspólnych ocen. Pełną przejrzystość można osiągnąć jedynie poprzez zmianę podstawowego prawodawstwa. Jestem zdecydowany wspierać Parlament Europejski i Radę w dążeniu do ukończenia trwającego obecnie przeglądu przepisów do początku przyszłego roku”.

---

<sup>1</sup> Jednostki notyfikowane są to niezależne publiczne lub prywatne organizacje zewnętrzne lub przedsiębiorstwa wyznaczone przez państwa członkowskie do prowadzenia kontroli producentów wyrobów medycznych średniego i wysokiego ryzyka. Wyniki kontroli przeprowadzonej w jednym państwie członkowskim są ważne w całej UE. W Unii Europejskiej jest ok. 80 jednostek notyfikowanych w zakresie wyrobów medycznych.

Przyjęte środki zapowiadano w uzgodnionym między Komisją i państwami członkowskimi UE wspólnym planie natychmiastowego działania. Plan ten poświęcony jest funkcjonowaniu jednostek notyfikowanych, nadzorowaniu przez państwa członkowskie wprowadzanych do obrotu produktów, koordynacji dochodzeń i reagowania na poziomie UE na problemy związane z określonymi wyrobami, a także zwiększeniu przejrzystości i komunikacji między państwami członkowskimi, przedstawicielami przemysłu, pracownikami służby zdrowia oraz jednostkami notyfikowanymi.

Większość uzgodnionych działań już zrealizowano lub są one w trakcie realizacji. Ogólne postępy zostaną przedstawione w dokumencie roboczym służb Komisji, którego publikację przewidziano na październik. Wcześniej w tym roku Komisja rozpoczęła ponadto realizację pilotażowego projektu wspólnych kontroli jednostek notyfikowanych przez audytorów z kilku państw członkowskich. Przeprowadzono 11 takich kontroli, a przed końcem roku zaplanowane jest kolejne 8. Działania te – jeszcze przed dzisiejszym przyjęciem środków – doprowadziły do czasowego wstrzymania wydawania świadectw przez dwie jednostki notyfikowane do czasu usunięcia stwierdzonych braków.

- **Przykłady zaostrzonych wymagań przewidzianych w przyjętych dziś środkach:**
  - państwo członkowskie wyznacza jednostkę notyfikowaną dopiero po przeprowadzeniu wspólnej oceny wraz z ekspertami z Komisji i pozostałymi państwami członkowskimi; sprawozdania z ocen są udostępniane wszystkim pozostałym państwom członkowskim;
  - państwa członkowskie są zobowiązane do regularnego nadzoru i monitorowania jednostek notyfikowanych w celu zagwarantowania, że spełniają one wymagania w sposób ciągły; jeżeli wymagania nie są spełnione, państwo członkowskie musi wycofać wyznaczenie danego podmiotu na jednostkę notyfikowaną;
  - sprecyzowano stosowane przez państwa członkowskie wymagania dotyczące wiedzy i doświadczenia personelu jednostek notyfikowanych;
  - zgodnie z obecnym wymogiem jednostki notyfikowane losowo przeprowadzają niezapowiedziane kontrole w zakładach produkcyjnych, pobierając w ich ramach odpowiednie próbki z produkcji do kontroli; nieprzeprowadzanie wyrywkowych kontroli będzie skutkowało zawieszeniem lub wycofaniem wyznaczenia na jednostkę notyfikowaną;

- w sytuacjach, gdy zamiana lub podrabianie surowców może powodować ryzyko, jak miało to miejsce w przypadku firmy PIP, jednostka notyfikowana sprawdza ponadto, czy ilość produktów końcowych odpowiada ilości nabytych kluczowych surowców.

- **Dodatkowe informacje:**

[http://ec.europa.eu/consumers/sectors/medical-devices/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/consumers/sectors/medical-devices/index_pl.htm)

## **8. ROLNICTWO - Komisja przedstawia nową strategię leśną UE w oparciu o nowe, szersze podejście do ochrony lasów**

W odpowiedzi na nowe wyzwania, przed jakimi stoją lasy i sektor leśnictwa, Komisja Europejska opublikowała 20 września 2013 r. nową strategię leśną. Jak stwierdzono w strategii, pokrywające 40 % powierzchni UE lasy są kluczowym czynnikiem poprawy jakości życia i tworzenia miejsc pracy, zwłaszcza na obszarach wiejskich, a jednocześnie zapewniają ochronę ekosystemów i korzyści ekologiczne dla wszystkich.

Unijny komisarz ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich **Dacian Cioloș** powiedział: „Lasy to ekosystemy o podstawowym znaczeniu, jak również źródło bogactwa i miejsc pracy na obszarach wiejskich, jeżeli zarządza się nimi we właściwy sposób. Zrównoważona gospodarka leśna, zapewniająca ochronę lasów, jest jednym z głównych filarów rozwoju obszarów wiejskich i stanowi jedno z podstawowych założeń nowej strategii leśnej”.

W następstwie nowego podejścia strategia „wychodzi z lasu” — uwzględniając kwestie związane z „łańcuchem wartości” (tj. sposobem, w jaki zasoby leśne są wykorzystywane do wytwarzania towarów i usług) zdecydowanie wpływa na gospodarkę leśną. W strategii podkreślono, że lasy odgrywają ważną rolę nie tylko w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, ale również dla środowiska, różnorodności biologicznej, przemysłu związanego z leśnictwem, bioenergii i w przeciwdziałaniu zmianie klimatu. W strategii położono nacisk na konieczność przyjęcia całościowego podejścia. Podkreślono również, że należy brać pod uwagę skutki dla lasów, jakie niosą ze sobą inne polityki i wydarzenia mające miejsce poza granicami lasów. W strategii zwraca się też uwagę, że w ramach krajowej polityki dotyczącej gospodarki leśnej należy w pełni uwzględniać powiązane polityki UE. Strategia wzywa również do

utworzenia systemu informacji o lasach oraz gromadzenia w całej Europie zharmonizowanych informacji o nich.

Obecna strategia leśna UE została przyjęta w 1998 r. W oparciu o współpracę między UE i państwami członkowskimi (zasada pomocniczości i wspólnej odpowiedzialności) ustanowiono ramy dla działań związanych z gospodarką leśną podejmowanych w celu wspierania zrównoważonej gospodarki leśnej. W chwili obecnej jednak pojawiła się konieczność utworzenia nowych ram, aby sprostać rosnącym wymaganiom, przed jakimi stają lasy, oraz poważnym społecznym i politycznym zmianom, jakie zaszły w gospodarce leśnej w ciągu ostatnich 15 lat. Nowa strategia, przedłożona Parlamentowi Europejskiemu i Radzie została opracowana przez Komisję w bliskiej współpracy z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami w ciągu ostatnich dwóch lat. Strategia łączy różne aspekty powiązanych obszarów polityki, między innymi kwestie dotyczące rozwoju obszarów wiejskich, przedsiębiorczości, środowiska, bioenergii, zmiany klimatu, badań naukowych i rozwoju. Komisja opublikowała również plan działania, w którym przedstawiono szczegółowo działania naprawcze, które należałoby podjąć, aby wesprzeć sektor przemysłu związanego z leśnictwem borykający się obecnie z poważnymi trudnościami.

- **Dodatkowe informacje**

Strategia leśna UE: <http://ec.europa.eu/agriculture/forest/>

**Dokument Komisji Europejskiej: Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego ( w języku polskim):**

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0659:FIN:PL:PDF](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0659:FIN:PL:PDF)

**Dokument roboczy: A BLUEPRINT FOR THE EU FOREST-BASED INDUSTRIES (woodworking, furniture, pulp & paper manufacturing and converting, printing) - tylko w jęz. angielskim:**

[http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/\\_getdocument.cfm?doc\\_id=8129](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=8129)

Memo na temat zasobów leśnych w UE (tylko w jęz. angielskim):

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-806\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-806_en.htm) MEMO/13/806

Memo na temat planu działania UE w zakresie przemysłu związanego z leśnictwem (tylko w jęz. angielskim): [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-803\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-803_en.htm)

## **9. ROLNICTWO - Zdaniem unijnych kontrolerów fundusze UE na rzecz różnicowania gospodarki wiejskiej nie zapewniają optymalnego wykorzystania środków**

**Europejski Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że państwa członkowskie często kierowały się koniecznością zagospodarowania przyznanego budżetu zamiast oceną stosowności samych projektów w zakresie różnicowania. W niektórych państwach członkowskich finansowane były wszystkie kwalifikowalne projekty, jeżeli tylko dostępny był na to budżet, niezależnie od oceny projektu pod względem skuteczności czy wydajności. Później, gdy środki były już ograniczone, odrzucano nawet lepsze projekty.**

Wydatki UE na rozwój obszarów wiejskich przeznaczone na różnicowanie gospodarki wiejskiej mają na celu rozwiązywanie znanych problemów dotyczących obszarów wiejskich, takich jak wyludnienie, brak możliwości gospodarczych oraz bezrobocie. Finansowanie to przeznaczone jest dla osób i przedsiębiorstw z obszarów wiejskich i ma za zadanie wspierać wzrost gospodarczy, zatrudnienie oraz zrównoważony rozwój. Planowane wydatki UE na te działania na lata 2007-2013 wyniosły 5 mld euro, a dodatkowe 2 mld euro miało pochodzić ze środków państw członkowskich. Kontrolą objęto zarówno zobowiązania Komisji, jak i sześć państw członkowskich (Republika Czeska, Francja – Akwitania, Włochy – Kampania, Polska, Szwecja (Västra Götaland) i Zjednoczone Królestwo – Anglia (Yorkshire i Humber).

Stwierdzono, że działania nie były odpowiednio ukierunkowane na realizację nadrzędnego priorytetu, jakim jest tworzenie miejsc pracy. Zastosowane metody monitorowania i oceny nie pozwalały na ustalenie faktycznej sytuacji dotyczącej miejsc pracy utworzonych i utrzymanych dzięki tym środkom. W wyniku kontroli próby projektów ustalono, że były one jedynie umiarkowanie skuteczne pod względem zamierzonego generowania zatrudnienia.

W wielu przypadkach kontrolerzy UE stwierdzili, że projekty mogły być realizowane nawet bez finansowania UE, co oznacza w efekcie niewydajne wykorzystanie ograniczonych środków unijnych. Prowadzone przez państwa członkowskie kontrole w zakresie racjonalności kosztów nie zmniejszały w wystarczającym stopniu ryzyka nadmiernych wydatków. Co więcej, odnotowano także przykłady nadmiernych obciążeń administracyjnych dla wnioskodawców i opóźnienia w płatnościach.

**– Fakt, że skontrolowane państwa członkowskie i regiony nie określiły w sposób jasny, co pragną osiągnąć, wskazuje, że ich strategia jest oparta na zapotrzebowaniu, a nie na celach. Prowadziło to w praktyce do sytuacji, w których pod wyznaczone cele można podciągnąć niemal każdy rodzaj projektu – powiedział Jan Kinšt, członek ETO kierujący pracami nad sprawozdaniem.**

- **Informacje dodatkowe:**

Sprawozdania specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) publikowane są przez cały rok i przedstawiają wyniki kontroli wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem.

Sprawozdanie specjalne nr 6/2013 nosi tytuł „Czy państwa członkowskie oraz Komisja zapewniły optymalne wykorzystanie środków przy realizacji działań w zakresie różnicowania gospodarki wiejskiej?” Trybunał ocenił, czy koncepcja i realizacja działań skutecznie przyczyniły się do wzrostu i tworzenia miejsc pracy oraz czy wsparcia udzielano najbardziej skutecznym i wydajnym projektom. Ponadto Trybunał ocenił, czy informacje pochodzące z monitorowania oraz oceny zapewniły wiarygodne, kompletne i aktualne dane na temat wyników działań.

W wyniku kontroli ustalono, że ogólnie Komisja i państwa członkowskie jedynie w ograniczonym stopniu zapewniły optymalne wykorzystanie środków przy realizacji działań w zakresie różnicowania gospodarki wiejskiej, gdyż pomoc ta nie była systematycznie przeznaczana na projekty, które miały największą szansę osiągnąć cel działań.

Było to następstwem braku określenia w programach rozwoju obszarów wiejskich (PROW) potrzeb uzasadniających przeprowadzenie interwencji lub szczegółowych celów, z ogólnych kryteriów kwalifikowalności, które nie ograniczały wyboru do

projektów mających największą szansę na doprowadzenie do zróżnicowania, oraz z kryteriów wyboru, które nie skutkowały wyborem najskuteczniejszych projektów lub nie były w ogóle stosowane. Zbyt często, w szczególności na początku okresu programowania, wybór projektów był podyktowany raczej koniecznością zagospodarowania przyznanego budżetu, a nie jakością samych projektów. W niektórych państwach członkowskich finansowane były wszystkie kwalifikowalne projekty, jeżeli tylko dostępny był na to budżet, niezależnie od oceny projektu.

### **ETO zaleca zatem, co następuje:**

Państwa członkowskie w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich powinny wyraźnie określić, w jaki sposób i dlaczego publiczna interwencja związana z inwestycjami w działania nierolnicze pomoże zaradzić na przykład niedoskonałościom rynku tworzącym utrudnienia dla wzrostu i zatrudnienia. Państwa członkowskie powinny ustanowić szczegółowe i wymierne cele w odniesieniu do tych potrzeb. Komisja powinna zatwierdzić tylko te PROW, które zawierają uzasadnione i kompleksowe strategie oraz które w sposób jednoznaczny wykazują, jak interwencja przyczyni się do strategicznych celów, jakimi są tworzenie warunków dla wzrostu gospodarczego i zwiększenie zatrudnienia.

Państwa członkowskie powinny ustanowić i konsekwentnie stosować kryteria zapewniające wybór projektów najbardziej skutecznych i trwałych pod względem konkretnych celów określonych przez państwa członkowskie. Komisja powinna zapewnić prawidłowe i stałe stosowanie tych kryteriów, nie tylko w przypadkach niedoborów budżetowych.

Komisja i państwa członkowskie powinny promować przyjęcie najlepszych praktyk w odniesieniu do ograniczania ryzyka efektu *deadweight* oraz ryzyka wypierania. Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do przyjęcia podejścia, zgodnie z którym do zwrotu kwalifikowałyby się wydatki inwestycyjne poniesione dopiero po zatwierdzeniu dotacji.

Komisja powinna dopilnować, by państwa członkowskie dysponowały skutecznymi systemami umożliwiającymi im prowadzenie kontroli racjonalności kosztów.



Komisja i państwa członkowskie powinny dopilnować, aby w zbliżającym się okresie programowania pozyskiwane były właściwe i wiarygodne informacje, co ułatwi zarządzanie działaniem i jego monitorowanie oraz pomoże wykazać, w jakim stopniu przyznana pomoc przyczynia się do osiągnięcia priorytetowych celów UE. Wartości docelowe dotyczące tworzenia miejsc pracy powinny być realistyczne, a liczba utworzonych miejsc pracy odpowiednio monitorowana. Działania powinny być lepiej zarządzane przez cały okres programowania, w szczególności w sytuacji, gdy staje się widoczne, że wartości docelowe nie zostaną osiągnięte.

Komisja i państwa członkowskie powinny zwiększyć starania, aby ograniczyć obciążenia administracyjne, i dopilnować, by płatności były dokonywane w rozsądnych terminach.

#### **10. ADMINISTRACJA - Przewodniczący José Manuel Barroso i Edmund Stoiber wzywają państwa członkowskie do intensyfikacji wysiłków na rzecz ograniczenia biurokracji wobec MŚP i poprawy skuteczności krajowej administracji publicznej**

Przewodniczący KE **Barroso** wziął 19 września 2013 r. udział w dyskusji na temat sposobów stymulowania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia prowadzonej na forum grupy wysokiego szczebla ds. obciążeń administracyjnych, której przewodniczył **dr Edmund Stoiber**, były premier Bawarii. Poprzez zmniejszenie biurokracji na szczeblu UE Komisja ułatwia firmom, a w szczególności małym przedsiębiorstwom, koncentrowanie zasobów na działalności podstawowej. Dzięki temu nie muszą one poświęcać czasu i pieniędzy na zbędne formalności. Ponadto Komisja ściśle współpracuje z państwami członkowskimi w celu wymiany najlepszych praktyk we wdrażaniu prawodawstwa UE, ponieważ nawet jedna trzecia wszystkich obciążeń administracyjnych nakładanych na przedsiębiorców w związku z przepisami UE wynika z wdrażania wymogów UE na poziomie krajowym.

Przewodniczący Komisji Europejskiej, **José Manuel Barroso**, powiedział: „W ciągu ostatnich pięciu lat Komisja podjęła działania w celu zmniejszenia formalności administracyjnych dla przedsiębiorstw z UE. Ich wartość sięga 32,3 mld EUR rocznie. Musimy ściśle współpracować z państwami członkowskimi aby zagwarantować, że oszczędności te faktycznie ułatwią przedsiębiorcom prowadzenie

działalności. Na początku października Komisja przedstawi kolejne działania na rzecz zwiększania adekwatności prawodawstwa UE i ograniczenia obciążeń dla przedsiębiorstw, w szczególności MŚP. Wysiłki te są niezbędne, by skierować Europę na właściwe tory i zapewnić bardziej intensywny wzrost gospodarczy oraz większą liczbę nowych miejsc pracy.”

Przewodniczący grupy wysokiego szczebla ds. obciążeń administracyjnych, dr **Edmund Stoiber**, wyraził zadowolenie z realizowanej przez Komisję Europejską inicjatywy na rzecz ograniczenia obciążeń administracyjnych i stwierdził: „To wielki sukces, że udało się przekroczyć ambitny cel w zakresie ograniczenia obciążeń ustalony na poziomie 25%, uzyskując wynik wynoszący 26,1 %. Dzięki temu imponującemu osiągnięciu przedsiębiorstwa w Europie zaoszczędzą 32,3 miliardy euro w wyniku zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Jednakże na przyszłość jeszcze większe znaczenie ma zmieniająca się mentalność w samej Komisji - wpływ wniosków na zwiększenie biurokracji jest analizowany i uwzględniany już na etapie ich opracowywania.”

Podczas spotkania z grupą wysokiego szczebla przewodniczący Barroso zwrócił uwagę na pomyślnie zakończenie programu działań UE na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych oraz podziękował grupie za udzielone wsparcie. Przewidziany w programie działań cel, polegający na **zmniejszeniu ciężarów administracyjnych o 25 %** został osiągnięty z nawiązką dzięki **przyjęciu** przez Parlament Europejski i Radę **środków o wartości 32,3 miliardów EUR (26,1 %)**. Zastosowane środki obejmują przejście na system w pełni elektronicznego fakturowania VAT i ograniczenie liczby przedsiębiorstw, które muszą przekazywać dane na potrzeby statystyk handlu wewnątrzunijnego. Najnowsza inicjatywa, podjęta w czerwcu bieżącego roku, polega na dalszym uproszczeniu zasad rachunkowości dla małych przedsiębiorstw (zatrudniających maksymalnie 50 pracowników); szacuje się, że pociągną one za sobą roczne oszczędności w wysokości około 1,5 mld EUR.

Przewodniczący Barroso podkreślił, że Komisja wdraża zaplanowane działania na rzecz inteligentnych regulacji realizując opracowany przez siebie **program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT)**, którego realizacja rozpoczęła się w grudniu 2012 r. W ciągu ostatnich sześciu miesięcy dokonano przeglądu istniejących aktów prawnych UE w celu wskazania możliwości dalszego uproszczenia i ograniczania obciążeń, ze szczególnym naciskiem na **zmniejszenie obciążeń**

**regulacyjnych dla MŚP.** Komisja podjęła już działania w odniesieniu do dziesięciu najbardziej uciążliwych aktów prawnych UE wskazanych przez MŚP i organizacje biznesowe w ramach szeroko zakrojonych konsultacji, przeprowadzonych w okresie od października do grudnia 2012 r. REFIT stanowi także kontynuację programu na rzecz ograniczenia obciążeń administracyjnych. Jego zadaniem jest sprawdzanie, czy wdrażanie przepisów prawnych w państwach członkowskich odbywa się w sposób, który rzeczywiście przynosi ulgę przedsiębiorcom.

Edmund Stoiber wezwał Radę do pójścia w ślady Komisji, zwracając również uwagę na fakt, że także Parlament Europejski tworzy dział ds. oceny skutków. W Radzie natomiast nie prowadzi się działań na rzecz kontroli poziomu biurokracji. Jeżeli Unia poważnie myśli o zwalczaniu nadmiernych obciążeń administracyjnych, sytuacja ta musi ulec zmianie. Surowa krytyka spotkała też państwa członkowskie, ponieważ niektórym z nich brakuje ambicji oraz woli skorzystania z licznych możliwości zmniejszenia obciążeń administracyjnych oferowanych przez UE. Zdaniem Edmunda Stoibera sytuacja w tym względzie musi się poprawić, co też Komisja i Parlament powinny jasno wskazać w ramach kontaktów prowadzonych z tymi państwami.

- **Kontekst:**

Wysiłki Komisji na rzecz zmniejszenia obciążeń regulacyjnych, w tym obciążeń administracyjnych, stanowią część **programu inteligentnych regulacji**. Inteligentne regulacje mają na celu zagwarantowanie, że przepisy europejskie będą przynosiły korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom w najbardziej efektywny i skuteczny sposób. Komisja przywiązuje dużą wagę do wzmocnienia stosowanych przez siebie narzędzi z zakresu inteligentnych regulacji (takich jak oceny, oceny wpływu i konsultacje z zainteresowanymi podmiotami), a w grudniu 2012 r. rozpoczęła realizację **programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT)**, w oparciu o doświadczenia w zakresie oceny i zmniejszania obciążeń administracyjnych w UE. Dzięki REFIT służby Komisji dokonały przeglądu istniejących przepisów UE aby zidentyfikować obciążenia, luki oraz środki nieskuteczne lub mało wydajne, a także aby wskazać, w jaki sposób można będzie je uprościć, ograniczyć lub uchylić. W ramach REFIT Komisja kładzie szczególny nacisk na zminimalizowanie obciążeń regulacyjnych, w szczególności dotyczących MŚP (za pomocą testu MŚP, wykazu 10 najbardziej uciążliwych aktów prawnych UE dla MŚP, tablicy wyników oraz sieci wysłanników ds. MŚP).

**Grupa wysokiego szczebla ds. obciążeń administracyjnych** doradza Komisji w sprawie obciążeń administracyjnych spoczywających na przedsiębiorstwach. Grupa składa się z 14 członków; siedmiu z nich przystąpiło do niej w tym roku w wyniku publikacji zaproszenia do zgłaszania kandydatur. W ramach **nowego mandatu** z dnia 5 grudnia 2012 r. grupa ta będzie kontynuować działalność do dnia 31 października 2014 r. Prace grupy skupiać się będą na zmniejszaniu obciążeń dla MŚP oraz nadzorowaniu, we współpracy z państwami członkowskimi, skutecznego wprowadzania w życie środków przyjętych w ramach programu działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w UE, gdyż osiągnięte korzyści zaczną być widoczne dopiero po skutecznym wdrożeniu tego programu działań. Grupa regularnie zaprasza właścicieli małych przedsiębiorstw do dyskusji w celu omówienia wyzwań, z którymi muszą się oni mierzyć w codziennym życiu. Grupa prowadzi ponadto wymianę poglądów i doświadczeń w kwestii zmniejszenia obciążeń z komisarzami i służbami Komisji. W dialog ten zaangażowani są następujący komisarze: László Andor, Michel Barnier, Dacian Cioloș, Máire Geoghegan-Quinn, Siim Kallas, Günter Oettinger, Janez Potočnik oraz Algirdas Šemeta.

- **Dodatkowe informacje:**

[MEMO/13/786](#): „Inicjatywy Komisji zmierzające do ograniczenia biurokracji i zmniejszenia obciążeń regulacyjnych — pytania i odpowiedzi”

[MEMO/13/787](#): „Grupa wysokiego szczebla ds. obciążeń administracyjnych — pytania i odpowiedzi”

Strona Komisji poświęcona lepszemu stanowieniu prawa:

[http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_pl.htm)

Strona internetowa grupy wysokiego szczebla

[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/ind\\_stakeholders/ind\\_stakeholders\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm)

## **11. PRAWA OBYWATELSKIE - Emily O'Reilly rozpoczyna pracę jako Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich**

W następstwie wyboru przez Parlament Europejski w lipcu bieżącego roku, **Emily O'Reilly** rezygnuje z urzędu irlandzkiego rzecznika praw obywatelskich i, od dnia

1. października 2013 r., rozpoczyna pracę jako Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Pani O'Reilly zastąpi pana **Nikiforosa Diamandourosa**, który po ponad dziesięciu latach służby odchodzi na emeryturę.

Komentując wybór na Rzecznika, pani O'Reilly zaznaczyła: „Europa stawia obecnie czoła, nie tylko kryzysowi ekonomicznemu, ale również kryzysowi legitymacji politycznej. Na całym kontynencie wzrastają antagonizmy i podziały polityczne, spada poziom zaufania do instytucji europejskich, a wielu obywateli odnosi wrażenie, że ich głos nie ma znaczenia. Dlatego też rok 2014 będzie rokiem szczególnym dla Europy i dla Unii Europejskiej. Jednym z moich zadań, jako Rzecznika Praw Obywatelskich, będzie zwrócenie uwagi na problemy dotyczące obywateli oraz zmniejszenie dystansu między nimi a instytucjami UE.

W dwadzieścia lat po utworzeniu Urzędu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich powołanego na mocy Traktatu z Maastricht, nadszedł czas na to, żeby przemyśleć jego rolę oraz zwiększyć jego efektywność i zauważalność jego działań. Wszyscy obywatele i mieszkańcy UE powinni móc korzystać z efektywnej administracji w pełni służącej ich potrzebom. Korzystając z osiągnięć mojego poprzednika w zakresie umacniania przejrzystości oraz wydajności administracji, będąc jednocześnie wspieraną przez efektywną i oddaną swojej pracy grupę osób tworzącą Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, chcę wnieść nową energię oraz efektywność w pracę biura.

Zamierzam aktywnie współpracować z Parlamentem Europejskim oraz zaangażować się w działania Komisji Europejskiej oraz innych instytucji UE w imię praw i interesów jej obywateli.”

- **Działalność Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich**

Co roku, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje ok. 2 500 skarg od obywateli, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, uniwersytetów, gmin oraz innych jednostek. Co roku, instytucja przeprowadza ponad 450 postępowań. Wiele z nich dotyczy skarg na brak przejrzystości w działaniach instytucji UE, w tym odmowy dostępu do dokumentów lub informacji. Pozostałe skargi odnoszą się do problemów związanych z programami i projektami UE, dyskryminacją, lub konfliktami interesów w zakresie administracji UE.

Więcej informacji o nowym Europejskim Rzeczniku Praw Obywatelskich znajduje się pod adresem:

<http://www.ombudsman.europa.eu/resources/otherdocument.faces/pl/50735/html.bookmark>

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich rozpatruje skargi dotyczące przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE. Każdy obywatel UE, mieszkaniec lub przedsiębiorstwo albo stowarzyszenie państwa członkowskiego może złożyć skargę do Rzecznika. Urząd Rzecznika oferuje szybkie, elastyczne i nieodpłatne rozwiązania dla problemów związanych z administracją UE. Więcej informacji znajduje się na stronie internetowej: <http://www.ombudsman.europa.eu>

**Opracowała:**  
**Dr Magdalena Skulimowska<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> Na podstawie informacji Komisji Europejskiej.