KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 21.4.2021 r.
COM(2021) 199 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

w sprawie klauzul przeglądowych zawartych w dyrektywach 2013/34/UE, 2014/95/UE i 2013/50/UE

{SWD(2021) 81 final}

Przedmowa

W niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano klauzule przeglądowe zawarte w różnych aktach prawnych UE dotyczących obowiązkowego publicznego ujawniania informacji finansowych i niefinansowych przedsiębiorstw.

W szczególności zbadano w nim następujące klauzule przeglądowe:

- dyrektywa 2013/34/UE[1] (dyrektywa o rachunkowości):
  - art. 36 ust. 9 – system sprawozdawczości finansowej dla mikroprzedsiębiorstw;
  - art. 3 ust. 13 – wpływ inflacji na kryteria wielkości MŚP;
  - art. 48 – sprawozdanie na temat płatności na rzecz administracji rządowych dokonywanych przez przemysł wydobywczy lub przemysł pozyskiwania drewna;
- dyrektywa 2014/95/UE[2] (dyrektywa w sprawie sprawozdawczości niefinansowej zmieniająca dyrektywę o rachunkowości):
  - art. 3 – sprawozdawczość niefinansowa niektórych jednostek interesu publicznego;
- dyrektywa 2013/50/UE[3] (zmieniająca dyrektywę w sprawie przejrzystości):
  - art. 5 – wymogi dotyczące ujawniania informacji dla emitentów, których papiery wartościowe są notowane na rynkach regulowanych w UE.

W stosownych przypadkach uwzględniono ustalenia oceny adekwatności przeprowadzonej przez Komisję w odniesieniu do prawodawstwa regulującego okresową publiczną sprawozdawczość przedsiębiorstw w zakresie informacji finansowych i niefinansowych. Do niniejszego sprawozdania dołączono dokument roboczy służb Komisji opracowany w wyniku tej oceny[4].

---

[1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG (Dz.U. L 182 z 29.6.2013, s. 19).

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy (Dz.U. L 330 z 15.11.2014, s. 1).

[3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/50/UE z dnia 22 października 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2004/109/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji wymogów dotyczących przejrzystości informacji o emitentach, których papiery wartościowe dopuszczane są do obrotu na rynku regulowanym, dyrektywę 2003/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prospektu emisyjnego publikowanego w związku z publiczną ofertą lub dopuszczeniem do obrotu papierów wartościowych oraz dyrektywę Komisji 2007/14/WE ustanawiającą szczegółowe zasady wdrożenia niektórych przepisów dyrektywy 2004/109/WE (Dz.U. L 294 z 6.11.2013, s. 13).

[4] Niniejsze sprawozdanie nie jest streszczeniem dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego oceny adekwatności.

System sprawozdawczy dla mikroprzedsiębiorstw

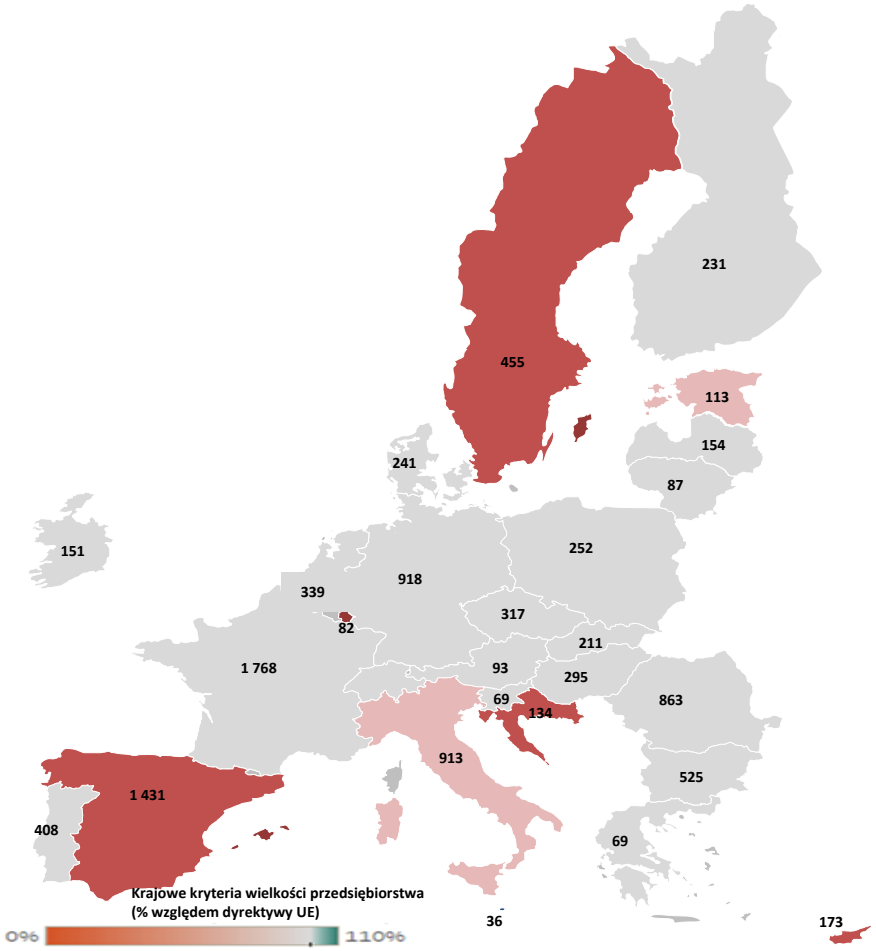
Klauzula przeglądowa: dyrektywa 2013/34/UE (dyrektywa o rachunkowości) – art. 36 ust. 9

Wprowadzony w 2012 r. szczególny system sprawozdawczy dla mikroprzedsiębiorstw pozwala na znaczne uproszczenie sprawozdawczości na podstawie unijnej definicji mikroprzedsiębiorstw i kilku opcji oferowanych państwom członkowskim. Wdrażające państwa członkowskie zasadniczo skorzystały z późniejszej zmiany dyrektywy o rachunkowości w 2013 r. w celu wdrożenia uproszczenia począwszy od roku obrotowego 2016.

Liczba mikroprzedsiębiorstw

W 2016 r. w UE-27 istniało 13,5 mln spółek z ograniczoną odpowiedzialnością objętych zakresem dyrektywy o rachunkowości. Wśród nich 11,1 mln (82 %) stanowiły mikroprzedsiębiorstwa, w oparciu o kryteria wielkości przedsiębiorstwa wskazane w dyrektywie. Na rys. 1 przedstawiono liczbę mikroprzedsiębiorstw w podziale na poszczególne państwa członkowskie.

Rys. 1 – Liczba mikroprzedsiębiorstw w UE w 2016 r. (w tys.)



Źródło: Centrum Studiów nad Polityką Europejską na podstawie danych Orbis Europe – 2016 r.

Uwaga: na mapie przedstawiono liczbę mikroprzedsiębiorstw w każdym państwie członkowskim w oparciu o zastosowane kryteria wielkości przedsiębiorstwa wskazane w dyrektywie o rachunkowości. Przy użyciu kodowania barwnego wskazano krajowe kryteria wielkości przedsiębiorstwa odbiegające od prawa Unii, co wyrażono jako odsetek, jaki kryteria krajowe stanowią w stosunku do kryteriów wielkości przedsiębiorstwa wskazanych w dyrektywie o rachunkowości. Kolor jasnoszary oznacza, że kryteria te nie odbiegają od kryteriów przewidzianych w prawie Unii.

Sześć państw członkowskich (Cypr, Hiszpania, Chorwacja, Luksemburg, Malta i Szwecja) nie uznaje mikroprzedsiębiorstw specjalnie do celów sprawozdawczości przedsiębiorstw. Spośród 21 państw członkowskich uznających mikroprzedsiębiorstwa w ramach bardzo uproszczonego systemu dotyczącego mikroprzedsiębiorstw 20 z nich wiernie stosuje kryteria wielkości przedsiębiorstwa wskazane w dyrektywie. Dwa państwa członkowskie (Estonia i Włochy) stosują niższe kryteria wielkości przedsiębiorstwa niż te wskazane w dyrektywie. W rezultacie w UE za mikroprzedsiębiorstwa uznaje się 8,6 mln przedsiębiorstw, tj. 78 % całkowitej liczby mikroprzedsiębiorstw uznanych na podstawie dyrektywy.

Uproszczenie i zmniejszenie kosztów administracyjnych

W przypadku mikroprzedsiębiorstw odpowiednie systemy sprawozdawcze zostały uproszczone w różnym stopniu, w zależności od przepisów obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. W przypadku najbardziej pesymistycznego scenariusza (brak kategoryzacji mikroprzedsiębiorstw, niewielkie uproszczenie) mikroprzedsiębiorstwo musi przestrzegać systemu sprawozdawczego mającego zastosowanie do małych przedsiębiorstw[5].

Na mocy prawa Unii państwa członkowskie mogą uprościć system dla małych przedsiębiorstw, dostosowując go do ich potrzeb na szereg sposobów. W takim przypadku mikroprzedsiębiorstwa mogą wybrać co najmniej jedną z następujących opcji:

- sporządzenie bardzo skróconego bilansu oraz rachunku zysków i strat;
- ograniczenie informacji w informacji dodatkowej praktycznie do zera;
- niesporządzanie sprawozdania z działalności;
- nieprzeprowadzanie badania sprawozdań finansowych;
- wprowadzenie szczególnego systemu publikacji (system punktów kompleksowej obsługi, tylko bilans);
- nieobliczanie i niewykazywanie rozliczeń międzyokresowych na koniec roku.

22 państwa członkowskie uznające mikroprzedsiębiorstwa korzystały z tych opcji w różnym stopniu. Centrum Studiów nad Polityką Europejską (CEPS) szacuje, że 13 państw

[5] „System sprawozdawczy dotyczący małych przedsiębiorstw" jest mniej uciążliwy niż system sprawozdawczy mający zastosowanie do większych przedsiębiorstw lub jednostek interesu publicznego. Wynika to z faktu, że ogranicza on zakres informacji, które należy przedstawić w informacji dodatkowej do wymaganego sprawozdania finansowego, oraz zwalnia z wymogów dotyczących sprawozdania z działalności i badania sprawozdań finansowych.

członkowskich wdrożyło dość prosty system (62 % kwalifikujących się przedsiębiorstw), a 9 państw członkowskich oferuje jedynie ograniczone uproszczenia (38 %)[6].

Najpopularniejsze cechy systemu dotyczącego mikroprzedsiębiorstw to mniejsza liczba informacji dodatkowych, uproszczony układ bilansu oraz rachunku zysków i strat. Pięć państw członkowskich oferuje rozwiązania typu „punkt kompleksowej obsługi" (np. jednorazowe składanie deklaracji podatkowych). Tylko dwa państwa członkowskie zwalniają mikroprzedsiębiorstwa z obowiązku ujmowania rozliczeń międzyokresowych na koniec roku.

Wydaje się, że większość mikroprzedsiębiorstw nie wie o istnieniu bardzo uproszczonego systemu, a jeśli wie, nie stosuje go w praktyce z powodu inercji. Księgowi[7] mogli nie odegrać swojej roli w podnoszeniu świadomości lub wprowadzaniu uproszczeń w życie, co spowodowało, że mikroprzedsiębiorstwa nie odniosły pełnych korzyści z uproszczeń, takich jak znaczny spadek kosztów z tytułu wynagrodzeń dla zewnętrznych księgowych[8].

Na tej podstawie szacuje się, że w przypadku 8,6 mln mikroprzedsiębiorstw, których uproszczenie dotyczy, obecne oszczędności kosztów powtarzających się wynoszą 79 mln EUR rocznie[9] po jednorazowych kosztach początkowych w wysokości 20 mln EUR[10].

Gdyby wszystkie państwa członkowskie w pełni uprościły sprawozdawczość, a wszystkie przedsiębiorstwa były tego w pełni świadome, szacowane oszczędności kosztów dla 11,1 mln mikroprzedsiębiorstw mogłyby wynieść 1 020 mln EUR rocznie[11] po 255 mln EUR początkowych kosztów jednorazowych[12].

Wniosek

Od 2013 r. dyrektywa o rachunkowości w znacznym stopniu chroni mikroprzedsiębiorstwa przed nadmiernym obciążeniem. Dzieje się tak dlatego, że nie można od nich wymagać

---

6 Zob. „indeks ulg w obciążeniach" dla każdego państwa członkowskiego, *Study on the accounting regime of limited micro companies [Badanie dotyczące systemu rachunkowości mikroprzedsiębiorstw z ograniczoną odpowiedzialnością]*, CEPS – maj 2019 r., s. 38.

7 Spośród mikroprzedsiębiorstw biorących udział w badaniu CEPS 72 % korzysta z usług zewnętrznego księgowego.

8 Źródło: CEPS.

9 Obecne bieżące zmniejszenie obciążeń w skali roku: 8,6 mln mikroprzedsiębiorstw (krajowe kryteria wielkości przedsiębiorstwa i wdrożony system) * 20 % korzystających z własnego systemu sprawozdawczego i świadomych bardzo uproszczonego systemu * 50 % stosujących bardzo uproszczony system * *6,0 zaoszczędzonych godzin* * 15,28 EUR średniego wynagrodzenia za godzinę = 79 mln EUR. Obliczenia służb Komisji na podstawie danych CEPS.

10 Bieżące koszty jednorazowe: 8,6 mln mikroprzedsiębiorstw (krajowe kryteria wielkości przedsiębiorstwa i wdrożony system) * 20 % korzystających z własnego systemu sprawozdawczego i świadomych bardzo uproszczonego systemu * 50 % stosujących bardzo uproszczony system * *1,5 zaoszczędzonej godziny* * 15,28 EUR średniego wynagrodzenia za godzinę = 20 mln EUR. Obliczenia Komisji na podstawie danych CEPS.

11 Potencjalne bieżące zmniejszenie obciążeń w skali roku: 11,1 mln mikroprzedsiębiorstw (kryteria wielkości przedsiębiorstwa wskazane w dyrektywie o rachunkowości) * *6,0 zaoszczędzonych godzin* * 15,28 EUR średniego wynagrodzenia za godzinę = 1 020 mln EUR.

12 Potencjalne koszty jednorazowe: 11,1 mln mikroprzedsiębiorstw (kryteria wielkości przedsiębiorstwa wskazane w dyrektywie o rachunkowości) * *1,5 zaoszczędzonej godziny* * 15,28 EUR średniego wynagrodzenia za godzinę = 255 mln EUR.

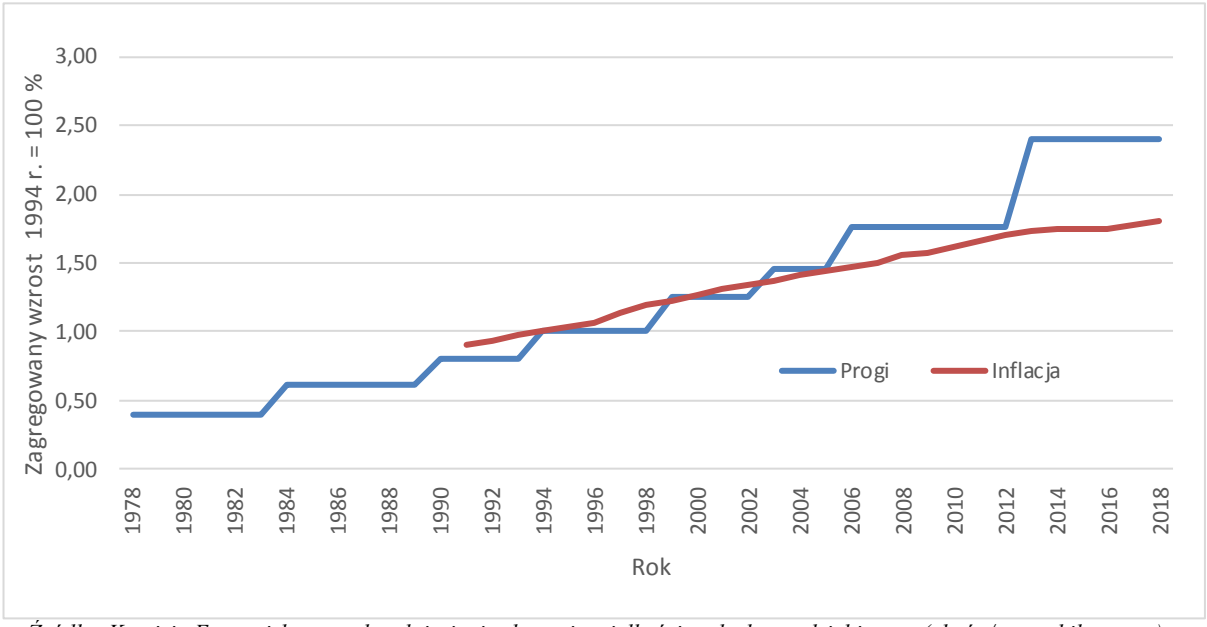
większej sprawozdawczości niż od małych przedsiębiorstw. Obecnie 78 % mikroprzedsiębiorstw jest uznawanych za takie w UE. Oznacza to, że korzystają one z jeszcze bardziej uproszczonego systemu sprawozdawczego. Stało się to możliwe dzięki temu, że większość państw członkowskich skorzystała z możliwości uproszczenia, jakie oferuje dyrektywa. Stopień uproszczenia może się bardzo różnić w poszczególnych państwach członkowskich. Częściowo wyjaśnia to, dlaczego oszczędności kosztów wyniosły jedynie ułamek potencjalnych oszczędności. W pozostałych przypadkach wydaje się, że same przedsiębiorstwa nie są świadome zmian lub opierają się im. Osłabia to wpływ uproszczenia. Komisja wzywa państwa członkowskie, które jeszcze tego nie zrobiły, do pełnego uznania wszystkich unijnych mikroprzedsiębiorstw za takie przedsiębiorstwa, do uproszczenia w jak największym stopniu ich systemu sprawozdawczego oraz do podnoszenia świadomości na temat możliwości, jakie to stwarza.

Korekta kryteriów wielkości MŚP o wskaźnik inflacji

Klauzula przeglądowa: dyrektywa 2013/34/UE (dyrektywa o rachunkowości) – art. 3 ust. 13

Kryteria wielkości przedsiębiorstwa wskazane w dyrektywie o rachunkowości były regularnie zmieniane od czasu pierwszego przyjęcia dyrektywy w 1978 r. Zmiany te odzwierciedlały inflację na przestrzeni lat, a niekiedy wykraczały poza nią. Poniższy rysunek podsumowuje rozwój sytuacji:

Rys. 2 – Ewolucja monetarnych kryteriów wielkości MŚP wskazanych w dyrektywie o rachunkowości



Źródło: Komisja Europejska – punkt odniesienia: kryteria wielkości małych przedsiębiorstw (obrót / suma bilansowa) – podstawa 1,00 w 1994 r.

W 2013 r. w dyrektywie o rachunkowości[13] wprowadzono obowiązek dokonywania przez Komisję przeglądu i, w stosownych przypadkach, zmiany kryteriów wielkości przedsiębiorstwa poprzez definiowanie kategorii przedsiębiorstw (mikro, małe, średnie, duże) przynajmniej co 5 lat w celu uwzględnienia skutków inflacji (w drodze aktów delegowanych). W ten sposób przepisy UE mają na celu utrzymanie statusu quo, tj. uniknięcie sytuacji, w której z powodu inflacji w szczególności mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa niezamierzenie podlegałyby bardziej wymagającym systemom rachunkowości stosowanym wobec większych przedsiębiorstw.

Obszar geograficzny

W dyrektywie kryteria wielkości przedsiębiorstwa wyrażono w euro. W **strefie euro** (Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Niderlandy, Irlandia, Litwa,

[13] Art. 3 ust. 13.

Łotwa, Luksemburg, Malta, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Włochy) siedzibę ma 74 % unijnych przedsiębiorstw[14].

Jeżeli chodzi o państwa członkowskie **spoza strefy euro** (Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Polska, Rumunia, Szwecja i Węgry), państwa te musiałyby dostosować krajowe kryteria wielkości przedsiębiorstwa w zależności od kursu wymiany ich walut przy transponowaniu do prawa krajowego określonych w dyrektywie kryteriów wyrażonych w euro.

Państwa należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Norwegia, Islandia i Liechtenstein) musiałyby w normalnych warunkach również rozważyć skorygowanie swoich kryteriów wielkości przedsiębiorstwa.

Inflacja

W 7-letnim okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. inflacja skumulowana osiągnęła 6,4 % w strefie euro i 7,5 % w UE-27[15].

Dostosowanie kryteriów wielkości przedsiębiorstwa

Kryteria wielkości przedsiębiorstwa skorygowane o 6,4 % w celu uwzględnienia inflacji przedstawiałyby się następująco (przed zaokrągleniem w górę):

Rys. 3 – Próg dla MŚP w dyrektywie o rachunkowości, stan obecny i po dostosowaniu z uwzględnieniem inflacji na poziomie 6,4 %

		Bilans	**Obrót**
Mikro			
	Obecny	350 000 EUR	700 000 EUR
	Dostosowany	372 400 EUR	744 800 EUR
Małe (dolna granica)			
	Obecny	4 000 000 EUR	8 000 000 EUR
	Dostosowany	4 256 000 EUR	8 512 000 EUR
Małe (górna granica)			
	Obecny	6 000 000 EUR	12 000 000 EUR

[14] Źródło: CEPS/Komisja. Łotwa przystąpiła do strefy euro w 2014 r., a Litwa w 2015 r. W niniejszym badaniu wykorzystano dane Eurostatu dotyczące strefy euro obejmującej te państwa. Nie dokonano żadnych szczególnych przekształceń.

[15] Źródło: Eurostat, wszystkie pozycje, HICP – podstawa 100 w 2015 r.

	Dostosowany	6 384 000 EUR	12 768 000 EUR
Średnie/duże			
	Obecny	20 000 000 EUR	40 000 000 EUR
	Dostosowany	21 280 000 EUR	42 560 000 EUR

Źródło: Komisja Europejska

Na tym etapie zaokrąglenie wydaje się konieczne, aby zapewnić przedsiębiorstwom wykonalne, proste i miarodajne kryteria wielkości przedsiębiorstwa. Przy zaokrąglaniu należy zachować mnożnik 2 wprowadzony przez prawodawcę w odniesieniu do obrotu w stosunku do sumy bilansowej. Zaokrąglanie w górę należy dostosować do każdego kryterium wielkości przedsiębiorstwa w celu zapewnienia miarodajnych wyników, tak aby uzyskać wierne odzwierciedlenie inflacji przy znacznym zaokrągleniu.

Sugeruje się stosowanie następujących zasad zaokrąglania: (i) kryteria wielkości mikroprzedsiębiorstw – do najbliższych 25 000, (ii) małych przedsiębiorstw – do najbliższych 100 000, (iii) średnich/dużych przedsiębiorstw – do najbliższych 500 000.

W poniższej tabeli przedstawiono, w jaki sposób korekta o wskaźnik inflacji według stanu na grudzień 2019 r. może prowadzić do ustalenia zaokrąglonych kryteriów wielkości przedsiębiorstwa, ze wskazaniem wartości bezwzględnych i procentowego wzrostu w stosunku do obecnych kryteriów wielkości przedsiębiorstwa:

Rys. 4 – Próg dla MŚP w dyrektywie o rachunkowości, stan obecny i po dostosowaniu z uwzględnieniem inflacji na poziomie 6,4 % i po zaokrągleniu w górę

		Bilans	**Obrót**
Mikro			
	Obecny	350 000 EUR	700 000 EUR
	Dostosowany zaokrąglony	375 000 EUR	750 000 EUR
	Wynik (%)	*7,1 %*	*7,1 %*
Małe (dolna granica)			
	Obecny	4 000 000 EUR	8 000 000 EUR
	Dostosowany zaokrąglony	4 300 000 EUR	8 600 000 EUR
	Wynik (%)	*7,5 %*	*7,5 %*
Małe (górna granica)			

	Obecny	6 000 000 EUR	12 000 000 EUR
	Dostosowany zaokrąglony	6 400 000 EUR	12 800 000 EUR
	Wynik (%)	*6,7 %*	*6,7 %*
Średnie/duże			
	Obecny	20 000 000 EUR	40 000 000 EUR
	Dostosowany zaokrąglony	21 500 000 EUR	43 000 000 EUR
	Wynik (%)	*7,5 %*	*7,5 %*

Źródło: Komisja Europejska

Jak pokazano powyżej, w wyniku zaokrąglenia kryteria wielkości przedsiębiorstwa wzrosły o od 6,7 % do 7,5 %. Jest to wartość dość zbliżona do ustalonej stopy inflacji i spójna dla każdego kryterium wielkości przedsiębiorstwa. Powyższe kryteria wielkości przedsiębiorstwa stanowią zatem solidną podstawę do analizy wpływu.

Analiza wpływu w strefie euro

Analiza wpływu dotyczy zobowiązań państw członkowskich i ich wpływu na przedsiębiorstwa (stratyfikacja według wielkości[16], koszty) w strefie euro. Analizę przeprowadzono dla każdego państwa członkowskiego, korygując obowiązujące kryteria krajowe o inflację w wysokości 6,4 % i stosując zasady zaokrąglania w każdym państwie członkowskim. Uznano, że wszystkie państwa członkowskie dostosowałyby swoje kryteria wielkości przedsiębiorstwa pomimo oferowanej im swobody[17], dając tym samym górną granicę wpływu. Brak konkretnych danych sprawił, że nie można było ocenić wpływu na Cypr.

- Mikroprzedsiębiorstwa

  Jedną z opcji dostępnych dla państw członkowskich jest system dotyczący mikroprzedsiębiorstw. Szacuje się, że dostosowanie kryteriów wielkości

[16] W oparciu o ORBIS i *Study on the accounting regime of limited micro companies [Badanie dotyczące systemu rachunkowości mikroprzedsiębiorstw z ograniczoną odpowiedzialnością]*, CEPS – 2019 r. Wpływ na populację oszacowano dla każdego państwa członkowskiego w strefie euro, stosując krajowe kryteria wielkości przedsiębiorstwa i rozsądne zaokrąglenia.

[17] Państwa członkowskie mogą być tylko częściowo zmuszone do zmiany swoich krajowych kryteriów wielkości przedsiębiorstwa. W dyrektywie przedstawiono szereg wariantów w odniesieniu do kryteriów określających rozmiar małych przedsiębiorstw. Tylko dziewięć państw członkowskich w strefie euro (wdrażających dolną granicę zakresu) byłoby zmuszonych do dostosowania kryteriów z uwzględnieniem inflacji. Dotyczy to 1/3 małych przedsiębiorstw. Pozostałe państwa członkowskie (obejmujące 2/3 małych przedsiębiorstw) miałyby swobodę decydowania o niewdrażaniu dostosowań. W badaniu tym zakłada się, że wszystkie państwa członkowskie strefy euro dostosują swoje kryteria wielkości przedsiębiorstwa z uwzględnieniem inflacji.

przedsiębiorstwa nie miałoby wpływu na państwa członkowskie w strefie euro, w których nie ma kategorii ani systemu dotyczącego mikroprzedsiębiorstw (Cypr, Hiszpania, Luksemburg i Malta). Jeżeli chodzi o inne państwa członkowskie w strefie euro, korekta kryteriów wielkości mikroprzedsiębiorstw o inflację spowodowałaby, że około 77 000 przedsiębiorstw (górna granica) nie byłoby już uznawanych za małe przedsiębiorstwa, lecz za mikroprzedsiębiorstwa. Potencjalne oszczędności kosztów podsumowano poniżej.

- Małe przedsiębiorstwa

  Korekta o inflację spowodowałaby zmniejszenie liczby małych przedsiębiorstw w strefie euro o około 61 000, głównie w wyniku zaklasyfikowania 77 000 z nich jako mikroprzedsiębiorstw, co byłoby częściowo kompensowane zaklasyfikowaniem około 16 000 średnich przedsiębiorstw jako małe.

  Gdyby 77 000 małych przedsiębiorstw uzyskało status mikroprzedsiębiorstwa, przyniosłoby im to ogólne oszczędności kosztów w wysokości około 7 mln EUR[18]. Potencjalne oszczędności kosztów dla średnich przedsiębiorstw podsumowano poniżej.

- Średnie i duże przedsiębiorstwa

  Jak widać powyżej, liczba średnich/dużych przedsiębiorstw zmniejszyłaby się o około 16 000 z powodu zaklasyfikowania średnich/dużych przedsiębiorstw jako małe, co doprowadziłoby do ogólnego zmniejszenia rocznych kosztów przestrzegania przepisów dla tych przedsiębiorstw o około 63 mln EUR[19].

  W tej kategorii około 4 000 dużych przedsiębiorstw stałoby się średnimi[20]. Szacuje się, że wpływ na ich system sprawozdawczy byłby jedynie marginalny: być może mniejsza ilość informacji dodatkowych; możliwe zwolnienie z wymogu przygotowywania skonsolidowanych sprawozdań finansowych; prawdopodobnie brak zmian w przypadku przedsiębiorstw podlegających wymogowi sprawozdawczości w podziale na kraje w sektorze wydobywczym oraz brak zmian systemu

[18] Przybliżone dane szacunkowe – 77 390 * 6,0 zaoszczędzonych godzin * 15,28 EUR średniego wynagrodzenia za godzinę – na podstawie CEPS. Rzeczywiste oszczędności kosztów na przedsiębiorstwo wynikające ze zmiany kategorii rozmiaru będą w praktyce różne, w zależności od rozmiaru przedsiębiorstwa, lokalnych przepisów i okoliczności.

[19] Przybliżone dane szacunkowe: 15 777 przedsiębiorstw x 4 000 EUR oszczędności na przedsiębiorstwo, w tym oszczędność na poziomie 1 000 EUR w związku z przygotowaniem sprawozdań finansowych oraz oszczędności na wynagrodzeniach za przeprowadzenie badania w wysokości około 3 000 EUR (przy założeniu, że wszystkie zaangażowane państwa członkowskie zwalniają z tych obowiązków małe przedsiębiorstwa). Wykorzystane tu oszczędności kosztów zostały zgłoszone przez Komisję w następstwie oceny skutków przeprowadzonej w kontekście programu REFIT – zob. *sprawozdanie dotyczące Programu działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej*, SWD(2012) 423 final (s. 7, 15 i 16).

[20] W przypadku państw członkowskich, w których nie występuje kategoria średnich przedsiębiorstw (Belgia, Francja, Słowacja, Włochy reprezentujące 42 % przedsiębiorstw), dostosowanie kryteriów wielkości przedsiębiorstwa nie miałoby żadnych skutków.

sprawozdawczego mającego zastosowanie do jednostek interesu publicznego, w tym sprawozdawczości niefinansowej. Nie oceniono zatem oszczędności kosztów, jako że uznano je za nieistotne.

Na poniższym rysunku podsumowano wpływ na populację i koszty w strefie euro.

Rys. 5 – Zmiana populacji i oszczędności kosztów w każdej kategorii przedsiębiorstw dla dostosowanych kryteriów wielkości przedsiębiorstwa w strefie euro

Kategoria przedsiębiorstw	Zmiany w populacji – strefa euro (górna granica)	Oszczędności kosztów (górna granica)
Mikro	+77 390	-
Małe	-61 613	7 mln EUR
Średnie/duże	-15 777	63 mln EUR

Źródło: Komisja Europejska

Skutki uboczne dla państw członkowskich spoza strefy euro i państw EOG

Zwiększenie kryteriów wielkości przedsiębiorstwa wyrażonych w euro pociągnęłoby za sobą rozbieżne zobowiązania do dostosowania (lub nie) kryteriów wielkości przedsiębiorstwa dla państw członkowskich spoza strefy euro. Oprócz dostosowania z uwzględnieniem inflacji odpowiednie krajowe kryteria wielkości przedsiębiorstwa wyrażone w walucie krajowej musiałyby być również dostosowane na podstawie odpowiednich kursów walutowych w stosunku do euro[21] obowiązujących w dniu wejścia w życie zmieniającego aktu prawnego UE. Tych przyszłych kursów nie da się w pełni przewidzieć, a w każdym razie dyrektywa pozostawia margines swobody wynoszący 5 %, aby umożliwić określenie kryteriów wielkości przedsiębiorstwa wyrażonych w zaokrąglonych kwotach w walutach krajowych. Ta prerogatywa państw członkowskich powoduje dodatkowe nieprzewidywalne potencjalne skutki, zwłaszcza że margines swobody i stopa inflacji mogą się sumować lub wzajemnie niwelować.

Z pobieżnej analizy sytuacji na dzień 31 lipca 2017 r. – bez uwzględnienia 5-procentowego marginesu swobody – wynika, że korekty o inflację w odnośnych państwach spoza strefy euro przyniosłyby w poszczególnych państwach zasadniczo zróżnicowane wyniki. Korekty zasadniczo nie odzwierciedlałyby dokładnie odpowiednich stóp inflacji, a tylko kilka państw członkowskich byłoby w stanie dokonać korekty zgodnie z własną inflacją. Kilka państw członkowskich mogłoby być zmuszone podwyższyć kryteria wielkości przedsiębiorstwa o kilka punktów procentowych powyżej skumulowanego efektu ich własnej inflacji. Z drugiej strony niektóre państwa członkowskie mogłyby sobie pozwolić na niedostosowanie niektórych kryteriów wielkości przedsiębiorstwa (zwłaszcza kryteriów wielkości małych przedsiębiorstw).

[21] W 2013 r. w dyrektywie o rachunkowości zalecano (art. 3 ust. 9) stosowanie kursu walutowego opublikowanego w Dzienniku Urzędowym UE w dniu wejścia w życie dyrektywy (29 czerwca 2013 r.). Ponadto nakazano w niej stosowanie kursu walutowego opublikowanego w dniu wejścia w życie „jakiejkolwiek dyrektywy ustanawiającej te kwoty". Komisja interpretuje ten przepis jako obejmujący późniejsze akty ustawodawcze.

Wniosek

Biorąc pod uwagę umiarkowaną inflację w strefie euro w ciągu ostatnich kilku lat, dostosowanie kryteriów wielkości przedsiębiorstwa w obecnych okolicznościach miałoby potencjalnie ograniczone konsekwencje dla przedsiębiorstw w strefie euro i niepewne konsekwencje dla przedsiębiorstw w państwach członkowskich spoza strefy euro.

Te względy sprawiają, że na dzień sporządzenia niniejszego sprawozdania sprawa dostosowania jest mniej pilna. Komisja zachowuje jednak prawo do proponowania w dowolnym momencie dostosowań kryteriów wielkości przedsiębiorstwa w celu uwzględnienia inflacji w drodze aktów delegowanych, na co zezwala dyrektywa o rachunkowości.

Sprawozdania na temat płatności na rzecz administracji rządowych dokonywanych przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność w sektorze pozyskiwania drewna lub sektorze wydobywczym (sprawozdawczość w podziale na kraje/CBCR)

Klauzula przeglądowa: dyrektywa 2013/34/UE (dyrektywa o rachunkowości) – art. 48

Zgodnie z rozdziałem 10 dyrektywy o rachunkowości z 2013 r. od dużych unijnych przedsiębiorstw działających w sektorze wydobywczym lub sektorze pozyskiwania drewna wymaga się corocznego składania sprawozdań na temat płatności na rzecz administracji rządowych, począwszy od roku obrotowego 2016. Płatności muszą być ujawniane w podziale na projekty i administracje rządowe. Administracja może być lokalna, regionalna lub krajowa i z definicji powinna obejmować wszelkie przedsiębiorstwa państwowe.

Zwiększenie przejrzystości płatności na rzecz administracji rządowych

Wszystkie państwa członkowskie wdrożyły tę politykę do prawa krajowego w latach 2014–2017. Większość państw członkowskich zadbała o to, by przedsiębiorstwa prowadzące działalność w sektorze pozyskiwania drewna lub sektorze wydobywczym rozpoczęły składanie sprawozdań CBCR od roku obrotowego 2016 zgodnie z przepisami UE – lub wcześniej (Zjednoczone Królestwo, Francja). W trzech państwach członkowskich sprawozdawczość rozpoczęła się dopiero od roku obrotowego 2017, co miało ograniczone skutki ze względu na liczbę przedsiębiorstw, których to dotyczyło. Nie stwierdzono żadnych poważnych przypadków nieprzestrzegania przepisów, ale Komisja bada obecnie kilka kwestii dotyczących przestrzegania przepisów w niektórych państwach członkowskich.

Badanie przestrzegania przepisów przeprowadzone przez konsultantów VVA wykazało[22], że w sektorze wydobywczym prowadzona jest intensywna sprawozdawczość, przy czym nie ma dowodów na powszechne nieprzestrzeganie przepisów. W niektórych przypadkach wykonawca nie mógł jednak uzyskać sprawozdawczości w podziale na kraje od szeregu przedsiębiorstw i przypisał to głównie niedawnemu zainicjowaniu etapu wdrożenia, nierównemu dostępowi do stron internetowych przedsiębiorstw lub rejestrów handlowych, lub opóźnieniom w składaniu sprawozdań.

Jeżeli chodzi o wyrąb lasów pierwotnych, VVA znalazła tylko dwa przedsiębiorstwa składające sprawozdania w UE – znacznie poniżej liczby stu przedsiębiorstw, jakiej się spodziewano. Wynika to głównie ze specyfiki sektorowej (wielkość, działalność przedsiębiorstwa) oraz nieodłącznych problemów związanych z restrykcyjną definicją lasów pierwotnych zawartą w dyrektywie[23]. Ze względu na brak powszechnej sprawozdawczości na

[22] Valdani, Vicari and Associati, *Study: Review of country-by-country reporting requirements for extractive and logging industries* [Badanie: przegląd wymogów w zakresie sprawozdawczości w podziale na kraje w odniesieniu do przemysłu wydobywczego i pozyskiwania drewna], listopad 2018 r. (dostępne na stronie internetowej Komisji).

[23] Zdefiniowane w dyrektywie o rachunkowości jako „lasy z gatunkami rodzimymi, gdzie nie istnieją wyraźnie widoczne ślady działalności człowieka, a procesy ekologiczne nie zostały w istotny sposób zaburzone.”. Lasy

temat płatności na rzecz administracji rządowych ze strony przedsiębiorstw zajmujących się wyrębem lasów główne mechanizmy mające na celu zwiększenie przejrzystości w sektorze pozyskiwania drewna obejmują rozporządzenie UE w sprawie drewna[24] oraz plan działań UE na rzecz egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT)[25], chociaż ani rozporządzenie w sprawie drewna, ani plan działań FLEGT nie wymagają od podmiotów gospodarczych składania sprawozdań dotyczących skuteczności ich systemu zasad należytej staranności lub przypadków naruszenia przez dostawców obowiązujących przepisów.

W badanej przez VVA próbie sprawozdań większość przedsiębiorstw dostarczyła wymagane informacje. Zidentyfikowano kilka obszarów, w których istnieje możliwość wprowadzenia usprawnień. Obszary te, które wydają się mieć więcej wspólnego ze słabościami lub elastycznością standardów sprawozdawczości niż ze zgodnością, zostały wymienione poniżej.

- Określenie organu rządowego z nazwy – nazwa jednostki administracji rządowej, która otrzymała płatność, nie zawsze jest wyraźnie wskazana w sprawozdaniach. Wiele przedsiębiorstw podaje jedynie nazwę państwa lub wskazuje „krajową", „regionalną/lokalną" lub „gminną" administrację rządową. W rezultacie nie można łatwo zidentyfikować właściwych jednostek administracji rządowej i pociągnąć ich do odpowiedzialności.

- Definicja projektu – skutki prawne sformułowania „znacząco powiązane ze sobą umowy" definiującego projekt wiążą się z możliwością jego różnej interpretacji przez przedsiębiorstwa. W związku z tym sprawozdawczość dotycząca poszczególnych projektów różni się w poszczególnych przedsiębiorstwach, co utrudnia uzyskanie pełnego i spójnego przeglądu projektów, w które zaangażowanych jest kilka przedsiębiorstw.

- Spółki joint venture – w sektorze wydobywczym często występują spółki joint venture. Przedsiębiorstwa zwykle nawiązują formalną współpracę z innymi przedsiębiorstwami, w tym przedsiębiorstwami państwowymi, aby wspólnie inwestować i prowadzić wspólną działalność. Zazwyczaj jeden z zaangażowanych podmiotów jest odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji działalności dla wszystkich podmiotów uczestniczących w spółce joint venture. Wobec braku jasnych instrukcji w prawie Unii istnieją różne sposoby zgłaszania płatności: (i) proporcjonalnie do własnego udziału w spółce joint venture, (ii) 100 % płatności spółki joint venture wykazywanych przez odpowiedzialny podmiot (w takim przypadku inni współudziałowcy mogą zdecydować się na nieprowadzenie sprawozdawczości, mimo że mają taki obowiązek prawny) lub (iii) inne sposoby. W związku z powyższym sprawozdawczość nie jest w pełni porównywalna lub nie istnieje.

- Użyteczność cyfrowa – przy braku możliwości odczytu maszynowego użytkownicy mają trudności z wykorzystaniem danych zgłaszanych na dużą i powtarzalną skalę.

---

wtórne to lasy naturalne, z których co najmniej raz pozyskano drewno. Znaczna część przedsiębiorstw zajmujących się pozyskiwaniem drewna prowadzi działalność poza lasami pierwotnymi.

[24] Unijne rozporządzenie w sprawie drewna (rozporządzenie (UE) nr 995/2010).

[25] https://www.euflegt.efi.int/documents/10180/452147/FLEGT+factsheet+Trade+and+market.pdf/5ceb3405-3161-26a8-a03c-de87eba7dc5a

Istnieją wyraźne oznaki, że sprawozdawczość w podziale na kraje jest wykorzystywana, głównie przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, do podnoszenia świadomości, przygotowywania zestawień lub infografik lub do żądania wyjaśnień od administracji rządowych i przedsiębiorstw, a tym samym do pociągania ich do odpowiedzialności. Biorąc pod uwagę, że jest to nowa polityka, w większości państw świadomość społeczna dotycząca sprawozdań jest nadal ograniczona. Jest jeszcze zbyt wcześnie, aby zauważyć znaczące zmiany w rozliczalności rządów (zwłaszcza w przypadku mniej demokratycznych lub otwartych rządów) lub w zarządzaniu zasobami w państwach bogatych w zasoby. Niezamierzonym skutkiem dyrektywy jest to, że sprawozdawczość w podziale na kraje jest w dużym stopniu wykorzystywana przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego do zadawania pytań przedsiębiorstwom i pociągania ich do odpowiedzialności. W każdym razie wymogi sprawozdawcze zostały uznane, przynajmniej przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, za skuteczne w zwiększaniu przejrzystości płatności dokonywanych przez przedsiębiorstwa na rzecz administracji rządowych z tytułu eksploatacji zasobów naturalnych.

Jak wynika z badania przeprowadzonego przez VVA, nie wydaje się, aby argumenty przemawiające za włączeniem dodatkowych informacji sugerowanych w klauzuli przeglądowej, a mianowicie średniej liczby pracowników, korzystania z podwykonawców i wszelkich kar pieniężnych nakładanych przez dane państwo, cieszyły się szerokim poparciem społecznym. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zasadniczo z zadowoleniem przyjęłyby dodatkową przejrzystość, ale wymienione powyżej dodatkowe informacje nie mają dla nich priorytetowego znaczenia. Przedsiębiorstwa są generalnie niechętne wprowadzaniu jakichkolwiek wymogów sprawozdawczych ze względu na stosunek kosztów do korzyści. Organy krajowe również nie są przekonane, że te dodatkowe kwestie pozwoliłyby lepiej osiągnąć cele wymogów sprawozdawczych. Komisja uwzględniła liczbę pracowników w swoim wniosku dotyczącym publicznej sprawozdawczości w podziale na kraje prowadzonej przez duże przedsiębiorstwa wielonarodowe w 2016 r.[26]

Rozwój sytuacji międzynarodowej, wpływ innych systemów międzynarodowych

Kanada, Szwajcaria, Zjednoczone Królestwo i państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego posiadają skuteczne przepisy służące zapewnieniu prowadzenia sprawozdawczości w podziale na kraje przez ich odpowiednie gałęzie przemysłu wydobywczego[27]. Kanada przyjęła przepisy dotyczące sprawozdawczości w podziale na kraje[28] z dniem 1 czerwca 2015 r. UE uważa kanadyjską normę za równoważną własnej[29]. Podobnie kanadyjski minister ds. zasobów naturalnych posiada uprawnienia do udzielania

[26] Wniosek Komisji w sprawie dyrektywy w odniesieniu do ujawniania informacji o podatku dochodowym przez niektóre jednostki i oddziały, COM(2016) 198 final – 2016/0107 (COD), kwiecień 2016 r.

[27] W sekcji 1504 ustawy Dodda-Franka wymaga się od Komisji Papierów Wartościowych i Giełd Stanów Zjednoczonych przyjęcia odpowiedniej reguły. Na dzień sporządzenia niniejszego sprawozdania taka reguła jeszcze nie obowiązywała. W związku z tym spółki notowane na amerykańskiej giełdzie papierów wartościowych (amerykańscy i zagraniczni emitenci prywatni) nie miały do tej pory żadnych obowiązków związanych ze sprawozdawczością w podziale na kraje, ale sytuacja ta może ulec zmianie w najbliższej przyszłości.

[28] Kanadyjska ustawa o środkach służących przejrzystości w sektorze wydobywczym (ESTMA).

[29] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2016/1910 z dnia 28 października 2016 r.

zezwolenia jednostkom sprawozdawczym na używanie w charakterze zamiennika sprawozdań przygotowanych w innej jurysdykcji (której wymogi są uznawane za akceptowalny zamiennik) w celu spełnienia wymogów kanadyjskich w UE, jak również w Europejskim Obszarze Gospodarczym. W ten sposób UE i Kanada unikają wielokrotnej sprawozdawczości, a tym samym nadmiernych obciążeń dla przedsiębiorstw. UE i Zjednoczone Królestwo to jedyne jurysdykcje, które wymagają publicznej sprawozdawczości w podziale na kraje w odniesieniu do przemysłu pozyskiwania drewna.

Jednocześnie Inicjatywa przejrzystości w branżach wydobywczych (EITI) jest inicjatywą prywatną mającą na celu zapewnienie odpowiedzialności sektora wydobywczego. EITI jest międzynarodową organizacją non-profit zarejestrowaną na mocy prawa norweskiego. Zrzesza ona administracje rządowe, przedsiębiorstwa naftowe, gazowe i górnicze, inwestorów instytucjonalnych oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego w celu poprawy otwartości i odpowiedzialnego zarządzania dochodami z zasobów naturalnych. Obecnie w jej skład wchodzą 52 państwa wdrażające. Sprawozdania EITI – publikowane z upoważnienia organów rządowych krajów członkowskich – zawierają informacje o płatnościach otrzymywanych przez administracje rządowe od przedsiębiorstw wydobywczych działających na terenie ich jurysdykcji. Sprawozdania sporządzane w ramach tej inicjatywy są dostępne publicznie i nadają się do odczytu maszynowego. Zawierają one informacje o płatnościach w rozbiciu na poszczególne projekty w danym państwie, podobnie jak w przypadku polityki UE.

EITI i sprawozdawczość UE w podziale na kraje uzupełniają się wzajemnie. Od samego początku w ramach sprawozdawczości UE w podziale na kraje wymagano ujawniania rodzajów płatności, które odpowiadają wymogom EITI. Podobnie wymogi UE wpłynęły w pewnym stopniu na wymogi EITI, np. w zakresie sprawozdawczości dotyczącej poszczególnych projektów. W sprawozdaniach EITI dla poszczególnych państw najpewniej dostępne będą bardziej kompleksowe informacje dotyczące danego państwa niż w sprawozdaniach przedłożonych w ramach sprawozdawczości UE w podziale na kraje. Dzieje się tak dlatego, że sprawozdania EITI obejmują nie tylko działalność kontrolowaną przez przedsiębiorstwa reprezentujące przemysł unijny lub kanadyjski, ale także przez inne przedsiębiorstwa zagraniczne i krajowe – w tym państwowe. Sprawozdania EITI mają jednak ograniczony zasięg geograficzny, ponieważ jedno sprawozdanie obejmuje tylko jedno państwo. Sprawozdania EITI są również zazwyczaj publikowane ponad rok później od sprawozdania składanego w ramach sprawozdawczości UE w podziale na kraje za dany rok. Od czasu przyjęcia dyrektywy o rachunkowości liczba członków EITI wzrosła. Między dyrektywą a EITI nie ma wyraźnej ani bezpośredniej korelacji, ale nie umniejsza to celu określonego w motywie 45 dyrektywy o rachunkowości, zgodnie z którym sprawozdawczość w podziale na kraje powinna ułatwiać rządom krajów bogatych w zasoby naturalne wdrażanie zasad i kryteriów EITI. Szereg czynników nie pozwala, przynajmniej na razie, na to, by wymogi EITI przeważały nad wymogami UE i na odwrót.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i branża wzywają Komisję do dalszego potwierdzania zaangażowania UE w promowanie przejrzystości w sektorze wydobywczym na forach międzynarodowych, aby zachęcić jej partnerów międzynarodowych do wprowadzenia podobnych wymogów sprawozdawczych na całym świecie.

Wpływ na konkurencyjność i bezpieczeństwo dostaw energii

UE jest w znacznym stopniu uzależniona od kilku państw w zakresie dostaw zarówno ropy naftowej, jak i gazu. Wszelkie ograniczenia działalności przedsiębiorstw UE w strategicznych krajach partnerskich bogatych w zasoby, wynikające z wymogów sprawozdawczych, miałyby wpływ na bezpieczeństwo energetyczne.

VVA nie znalazła dowodów na to, że konkurenci z państw niebędących członkami UE mają znaczącą przewagę konkurencyjną, ponieważ nie są zobowiązani do składania sprawozdań na temat płatności na rzecz administracji rządowych. VVA nie wykryła również żadnych przypadków ograniczania przez państwa niebędące członkami UE działalności przedsiębiorstw z UE z powodu wymogów sprawozdawczych. Przedsiębiorstwa są jednak nadal zaniepokojone brakiem równych warunków działania, ponieważ konkurenci z USA, Chin i innych państw nie są objęci takimi samymi obowiązkami w zakresie przejrzystości. Przemysł jest zaniepokojony zagrożeniami dla konkurencyjności w dłuższej perspektywie czasowej z powodu tego braku równych warunków działania. Badanie akademickie[30] wydaje się potwierdzać to twierdzenie, gdyż ustalono, że przedsiębiorstwa składające sprawozdania CBCR zwykle zwiększają swoje płatności na rzecz rządów przyjmujących oraz zmniejszają inwestycje w porównaniu z konkurentami nieujawniającymi informacji w tych państwach, co powoduje również realokacje inwestycji do tych konkurentów.

Jak dotąd nie odnotowano jednak żadnych innych wymiernych skutków dla unijnych dostaw energii. Polityka dotycząca sprawozdawczości w podziale na kraje funkcjonuje od zaledwie kilku lat. To o wiele krócej niż trwające zazwyczaj znacznie dłużej cykle przemysłowe w górnictwie, przemyśle naftowym itp. od poszukiwań i inwestycji do zakończenia całego procesu. Z tego powodu należy uważnie przyglądać się sytuacji z punktu widzenia ryzyka.

Rozszerzenie wymogów sprawozdawczych na dodatkowe sektory przemysłu

Z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego rozszerzenie sprawozdawczości w podziale na kraje na dodatkowe sektory przemysłu (np. telekomunikacja, budownictwo) mogłoby pomóc w ograniczeniu ryzyka społecznego i ryzyka dla inwestorów, jak również w zapobieganiu nielegalności, korupcji i złemu zarządzaniu budżetowemu oraz w odstraszaniu od takich działań. Niemniej jednak eksperci i organizacje pozarządowe zasadniczo przyznają, że rozwiązanie uniwersalne – polegające na prostym przeniesieniu wszystkich standardów dotyczących sprawozdawczości w podziale na kraje mających zastosowanie do przemysłu wydobywczego na inne gałęzie przemysłu, na przykład w drodze zwykłego rozszerzenia zakresu dyrektywy – jest niewykonalne. Dla każdego kolejnego sektora należałoby opracować wymogi dostosowane do jego specyfiki. Obawy wzbudza także fakt, że skuteczność takiego środka zależy również w dużym stopniu od wielkości przedsiębiorstwa i międzynarodowego charakteru sektora. Oznacza to, że określenie w prawie Unii odpowiedniego zakresu dla niektórych sektorów mogłoby być niepraktyczne, ponieważ

[30] Thomas Rauter, *Disclosure Regulation, Corruption, and Investment: Evidence from Natural Resource Extraction [Regulacje dotyczące ujawniania informacji, korupcja i inwestycje: dowody z sektora wydobycia zasobów naturalnych]* – luty 2019 r.

zależałoby to od wolumenu inwestycji unijnych przedsiębiorstw z danej branży za granicą na poziomie lokalnym w danym sektorze (który sam w sobie jest wystarczająco duży) i od tego, czy dokonują one znacznych płatności na rzecz rządów. Ponadto podczas gdy sprawozdawczość w podziale na kraje ma na celu przede wszystkim wzmocnienie pozycji społeczności lokalnych, którym zagraża eksploatacja ich zasobów naturalnych i nieodnawialnych, taka sprawozdawczość może nie być odpowiednia do osiągnięcia podobnych celów w sektorach, w których czynniki środowiskowe i kwestia bezpośredniego oddziaływania na społeczność lokalną nie odgrywają centralnej roli.

Audyt

Audyt nie jest obowiązkowym wymogiem sprawozdawczym. Niemniej jednak niektóre duże przedsiębiorstwa wielonarodowe dobrowolnie korzystają z usług niezależnych audytorów w celu zapewnienia większego poziomu pewności, aby zwiększyć wiarygodność i rzetelność swoich sprawozdań dla użytkowników.

Gdyby audyt był obowiązkowy, zainteresowane strony chciałyby, by doprecyzowano rodzaj audytu, poziom pewności, termin, treść sprawozdania i jego publikację. Zakładając tradycyjny audyt, VVA szacuje, że roczne koszty wynoszą od 450 000 do 1 500 000 EUR na przedsiębiorstwo. Zakładając prostszą weryfikację z ograniczoną pewnością, koszty te spadłyby do 250–450 000 EUR. Kosztów innych rodzajów audytu – z usługami poświadczającymi lub bez nich – nie oszacowano.

Audyt sprawozdań CBCR nie stanowi najwyższego priorytetu dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako użytkowników tych sprawozdań, nawet jeśli przyznają one, że badanie tego rodzaju zwiększyłoby zaufanie i usprawniło stosowanie standardów. Oczekiwanie, że dzięki audytowi można by usunąć niedociągnięcia w standardach, takie jak te określone w niniejszym sprawozdaniu, może w każdym razie okazać się płonne. Przedsiębiorstwa i organy regulacyjne zazwyczaj nie opowiadają się za audytem (lub przynajmniej go kwestionują) ze względu na rachunek kosztów i korzyści.

Publiczna sprawozdawczość w podziale na kraje mająca zastosowanie do przedsiębiorstw wielonarodowych w ujęciu ogólnym

W 2016 r. Komisja zaproponowała przepisy zobowiązujące duże przedsiębiorstwa do corocznego sporządzania sprawozdań CBCR dla każdego państwa członkowskiego i państwa trzeciego, w których prowadzą działalność, zawierających informacje o osiągniętych zyskach i podatkach zapłaconych od zysków[31].

[31] *Wniosek Komisji w sprawie dyrektywy w odniesieniu do ujawniania informacji o podatku dochodowym przez niektóre jednostki i oddziały*, COM(2016) 198 final – 2016/0107 (COD), kwiecień 2016 r.

Pozyskiwanie minerałów (należyta staranność)

UE przyjęła przepisy dotyczące obowiązków w zakresie należytej staranności w łańcuchu dostaw w odniesieniu do pozyskiwania minerałów (rozporządzenie (UE) 2017/821)[32].

Wniosek

Sprawozdawczość w podziale na kraje jest nowym obowiązkiem sprawozdawczym. Dostępne są sprawozdania dotyczące zaledwie kilku lat obrotowych. Bardziej szczegółowa ocena niektórych aspektów skuteczności i wszelkich długoterminowych skutków dla dostaw energii w UE wymagałaby dłuższego okres obserwacji. W przeglądzie wskazano szereg niedociągnięć w standardach sprawozdawczości. Utrudniają one dostęp do sprawozdań i ich wykorzystanie, ale tego nie uniemożliwiają. Zwłaszcza sposób, w jaki sektor pozyskiwania drewna włączono do przepisów w tym obszarze, wydaje się nieoptymalny. Zasadniczo polityka ta niezaprzeczalnie zwiększa przejrzystość sektora, ale brak ogólnoświatowej harmonizacji pozostaje dla branży poważnym problemem. Dlatego też zarówno organizacje społeczeństwa obywatelskiego, jak i branża pragną, aby organy regulacyjne zwiększyły wysiłki na rzecz osiągnięcia równych warunków w skali globalnej.

[32] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/821 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiające obowiązki w zakresie należytej staranności w łańcuchu dostaw unijnych importerów cyny, tantalu i wolframu, ich rud oraz złota pochodzących z obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka.

Informacje niefinansowe, które mają być publikowane przez niektóre jednostki interesu publicznego

Klauzula przeglądowa: dyrektywa 2014/95/UE (dyrektywa w sprawie sprawozdawczości niefinansowej) – art. 3

Skuteczność

W dokumencie roboczym służb Komisji załączonym do niniejszego sprawozdania przeanalizowano skuteczność dyrektywy w sprawie sprawozdawczości niefinansowej z różnych punktów widzenia, w tym przydatności, wiarygodności i porównywalności informacji ujawnianych zgodnie z jej wymogami.

Jeśli chodzi o przydatność, istnieje wiele dowodów na to, że wiele przedsiębiorstw nie ujawnia istotnych informacji niefinansowych dotyczących wszystkich głównych kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem. Jednocześnie przedsiębiorstwa ujawniają znaczną ilość informacji nieistotnych, co utrudnia użytkownikom znalezienie informacji, których szukają. Wnioski te mają zastosowanie do informacji na temat wpływu przedsiębiorstwa na kwestie związane ze zrównoważonym rozwojem oraz informacji na temat wpływu tych kwestii na rozwój, wyniki i pozycję przedsiębiorstwa. W ramach konsultacji publicznych zorganizowanych przez służby Komisji w 2020 r. w celu przygotowania zmiany dyrektywy w sprawie sprawozdawczości niefinansowej zaledwie 6 % użytkowników stwierdziło, że nie doświadczyło problemów związanych z nieujawnianiem przez przedsiębiorstwa wszystkich istotnych informacji.

Rozporządzenie w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje („rozporządzenie w sprawie systematyki”) doprowadzi do rozwoju sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie wpływu działalności przedsiębiorstw w odniesieniu do celów środowiskowych UE. W tym względzie istotne są również inicjatywy w dziedzinie rozliczania kapitału naturalnego i metody oznaczania śladu środowiskowego.

Stosowanie terminu „informacje niefinansowe” w przypadku informacji dotyczących zrównoważonego rozwoju jest problematyczne. Wynika to z faktu, że informacje dotyczące ryzyka fizycznego, przejściowego lub utraty reputacji mogą być w rzeczywistości istotne pod względem finansowym, nawet jeśli nie spełniają wymogów dotyczących ujmowania lub ujawniania informacji zawartych w standardach rachunkowości mających zastosowanie do sprawozdań finansowych.

Jeśli chodzi o porównywalność, respondenci konsultacji publicznych przeprowadzonych w 2018 r. w ramach oceny adekwatności dotyczącej unijnych ram sprawozdawczości przedsiębiorstw twierdzili, że mają trudności z porównywaniem informacji niefinansowych ujawnianych przez przedsiębiorstwa. Jest to zgodne z wnioskami zawartymi w większości sprawozdań i analiz oraz z poglądami różnych zainteresowanych stron. W konsultacjach publicznych przeprowadzonych w 2020 r. 84 % użytkowników stwierdziło, że ograniczona porównywalność informacji niefinansowych stanowi istotny problem.

Brakuje spójności zarówno w treści, jak i sposobie prezentacji informacji dotyczących zrównoważonego rozwoju. Istniejące standardy i ramy sprawozdawczości nie wystarczają do zaradzenia tej sytuacji. Użytkownicy informacji niefinansowych, w tym inwestorzy i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, wskazali również, że fakt, iż informacje niefinansowe zgłasza się w wielu różnych miejscach, może utrudniać dostęp do tych informacji i znacząco wpływać na ich porównywalność. Jak zauważono w dokumencie roboczym służb Komisji, w poprawie dostępności i użyteczności informacji niefinansowych pomóc mogłaby również transformacja cyfrowa.

Znaczna większość (82 %) ogółu respondentów, którzy wzięli udział w otwartych konsultacjach publicznych przeprowadzonych w 2020 r., była zdania, że wymóg stosowania przez przedsiębiorstwa wspólnych standardów sprawozdawczości rozwiązałby największe problemy związane z obecną sprawozdawczością niefinansową.

W przeprowadzonych w 2020 r. konsultacjach publicznych[33] 73 % użytkowników stwierdziło, że istotny problem stanowi ograniczona wiarygodność informacji niefinansowych. Wielu użytkowników twierdzi, że wynika to głównie z braku wymogu uzyskania poświadczenia wiarygodności treści sprawozdania zawierającego informacje niefinansowe. Niektóre zainteresowane strony twierdzą, że aby móc poświadczyć informacje, musi istnieć standard lub ramy sprawozdawczości, zgodnie z którymi firmy audytorskie mogłyby oceniać informacje przekazywane przez przedsiębiorstwa.

Ponadto możliwość zezwolenia przedsiębiorstwom na publikację informacji niefinansowych w odrębnym sprawozdaniu, z której skorzystało 20 państw członkowskich, wydaje się podważać skuteczność dyrektywy. Ujawnienie informacji niefinansowych w odrębnym sprawozdaniu, a nie w sprawozdaniu z działalności może sugerować, że ujawniane informacje nie są istotne dla zrozumienia wyników finansowych przedsiębiorstwa, co nie zawsze jest prawdą.

Ponadto w wielu państwach członkowskich istnieją braki w zakresie egzekwowania przepisów i nadzoru, które wynikają z szeregu czynników. Czynniki te obejmują niepewność co do uprawnień organów nadzoru w tym obszarze. Same organy nadzoru wskazują, że egzekwowanie dyrektywy jest utrudnione ze względu na elastyczność niektórych wymogów dotyczących ujawniania informacji.

Dyrektywy w sprawie sprawozdawczości niefinansowej nie uważa się również za w pełni skuteczną z punktu widzenia podmiotów sporządzających sprawozdania, z których wiele ponosi niepotrzebne koszty związane ze sprawozdawczością niefinansową. Elastyczność i brak szczegółowości w dyrektywie w sprawie sprawozdawczości niefinansowej oznaczają, że dla wielu podmiotów sporządzających sprawozdania podejmowanie decyzji, jakie informacje należy przedstawić, jest skomplikowane i złożone. Znajdują się one również pod presją, aby sporządzać sprawozdania zgodnie z różnymi nakładającymi się ramami i inicjatywami sprawozdawczymi sektora prywatnego oraz aby odpowiadać na wnioski

[33] Zob. strony internetowe Komisji Europejskiej.

zainteresowanych stron o udzielenie informacji oprócz tych, które muszą zgłaszać zgodnie z dyrektywą w sprawie sprawozdawczości niefinansowej.

Zakres

Wiele przedsiębiorstw, od których użytkownicy potrzebują informacji niefinansowych, nie ma obowiązku przekazywania takich informacji. W ramach konsultacji publicznych przeprowadzonych w 2020 r. ustalono, że większość respondentów opowiada się za rozszerzeniem zakresu dyrektywy na wszystkie duże przedsiębiorstwa (70 % respondentów) i wszystkie przedsiębiorstwa, których papiery wartościowe są notowane na unijnych rynkach regulowanych (62 % respondentów).

Rozszerzenie zakresu na duże spółki nienotowane na rynku regulowanym rozważa się m.in. dlatego, że wpływ danego przedsiębiorstwa na społeczeństwo i środowisko nie zależy od tego, czy jest ono notowane na rynku regulowanym, czy nie. Rozszerzenie zakresu na wszystkie spółki notowane na rynku regulowanym można uznać za istotne z punktu widzenia ochrony inwestorów ze względu na rosnące znaczenie ryzyka związanego ze zrównoważonym rozwojem. Może to być również konieczne w celu zapewnienia, aby uczestnicy rynku finansowego posiadali wszystkie potrzebne im informacje na temat wszystkich przedsiębiorstw, w które inwestują, by sami mogli spełnić spoczywający na nich obowiązek ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem określone w rozporządzeniu w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych, a także w celu zapewnienia, aby nie podejmowali decyzji o wykluczeniu mniejszych spółek notowanych na rynku regulowanym z portfeli inwestycyjnych tylko dlatego, że nie przekazują one niezbędnych informacji.

Istotność

Chociaż pierwotne cele dyrektywy w sprawie sprawozdawczości niefinansowej pozostają bardzo istotne, sama dyrektywa nie jest już adekwatna do stawianego jej celu. Wynika to z innych zmian w zakresie polityki i przepisów, rosnącego zapotrzebowania inwestorów na informacje oraz ostatnich zmian w uznanych na szczeblu międzynarodowym ramach i wytycznych dotyczących sprawozdawczości.

Na szczeblu globalnym porozumienie z 2015 r. w sprawie celów zrównoważonego rozwoju ONZ oraz porozumienie klimatyczne z Paryża z 2016 r. dały silniejszy impuls polityczny do przejścia na zrównoważoną gospodarkę i przyczyniły się do wzrostu świadomości strategicznego znaczenia zagadnień dotyczących zrównoważonego rozwoju wśród przedsiębiorstw i inwestorów.

Na szczeblu UE Plan działania w zakresie finansowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego z 2018 r. oraz Europejski Zielony Ład z 2019 r. znacznie zwiększyły ambicje polityczne Europy, aby jak najszybciej doprowadzić do tego, by system gospodarczy i finansowy nabrał zrównoważonego charakteru. W ramach Planu działania w zakresie finansowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego UE przyjęła rozporządzenie w sprawie systematyki oraz rozporządzenie w sprawie ujawniania informacji związanych ze

zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych. Oba akty prawne mają istotne skutki dla informacji niefinansowych, które przedsiębiorstwa powinny ujawniać. Ze względu na nałożenie na uczestników rynku finansowego wymogów dotyczących ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem rozporządzenie w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych będzie miało bezpośredni wpływ na zakres informacji wymaganych przez uczestników rynku od przedsiębiorstw, w których dokonują inwestycji. Rozporządzenie w sprawie systematyki nakłada na przedsiębiorstwa objęte zakresem dyrektywy w sprawie sprawozdawczości niefinansowej nowe wymogi dotyczące ujawniania zgodności z kryteriami dotyczącymi działalności gospodarczej, która według systematyki kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo.

W międzynarodowych ramach i wytycznych dotyczących sprawozdawczości niefinansowej nastąpiły pewne istotne zmiany. Od 2014 r. powstało wiele różnych inicjatyw, które częściowo się pokrywają i nie zawsze są ze sobą spójne. W 2016 r. w ramach Globalnej Inicjatywy Sprawozdawczej[34] opublikowano pierwsze standardy, opierając się na wcześniejszych wersjach wytycznych wydanych w ramach tej inicjatywy. W 2018 r. Rada ds. Standardów Zrównoważonej Rachunkowości (SASB) opublikowała 77 standardów branżowych dotyczących ujawniania istotnych z finansowego punktu widzenia informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem. Grupa Zadaniowa ds. Ujawniania Informacji Finansowych Związanych z Klimatem (TCFD), powołana przez Radę Stabilności Finansowej G-20, opublikowała swoje zalecenia w 2017 r. Zalecenia te spotkały się z szerokim zainteresowaniem uczestników rynku. Inne wydarzenia, które miały miejsce od 2014 r., obejmują oświadczenie woli ściślejszej współpracy pięciu międzynarodowych inicjatyw dotyczących sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju, inicjatywę Światowego Forum Ekonomicznego mającą na celu opracowanie wspólnych wskaźników sprawozdawczości oraz rozpoczęcie w 2020 r. konsultacji publicznych przez Fundację Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej w sprawie możliwego rozszerzenia zakresu jej działalności o sprawozdawczość niefinansową.

Poziom zapewnianych wytycznych i metod

W połowie 2017 r., zgodnie z wymogami dyrektywy, Komisja opublikowała niewiążące wytyczne, aby pomóc przedsiębiorstwom w jej wdrożeniu. Zawierają one ogólne, nienakazowe wskazówki dla przedsiębiorstw, w tym przykłady informacji podlegających ujawnieniu w poszczególnych obszarach sprawozdawczych.

Niewiele wskazuje na to, aby niewiążące wytyczne dotyczące sprawozdawczości niefinansowej opublikowane przez Komisję zgodnie z dyrektywą w 2017 r. wywarły znaczący wpływ. Dobrowolny charakter wytycznych oznacza, że przedsiębiorstwa mają swobodę w ich stosowaniu lub niestosowaniu według własnego uznania. Ogólnie rzecz biorąc, oznacza to, że same wytyczne nie mogą zapewnić porównywalności informacji między przedsiębiorstwami ani ujawniania informacji, które użytkownicy uważają za istotne.

[34] www.globalreporting.org

Niewiążące wytyczne mogą wręcz zwiększyć złożoność, z jaką muszą się mierzyć sporządzający sprawozdania. Takie ryzyko istnieje, gdy sporządzający sprawozdania postrzegają wytyczne jako dodatkowy element obok różnych standardów i ram sektora prywatnego dotyczących informacji niefinansowych, a jednocześnie nadal muszą uwzględniać poszczególne standardy i ramy z osobna oraz odpowiadać na wnioski zainteresowanych stron o dodatkowe informacje.

W czerwcu 2019 r. Komisja opublikowała suplement do swoich wytycznych z 2017 r., w którym skupiła się na zgłaszaniu informacji związanych z klimatem i uwzględniła zalecenia Grupy Zadaniowej ds. Ujawniania Informacji Finansowych Związanych z Klimatem. Ponieważ skupiono się w nim na jednej konkretnej kwestii (klimacie), suplement powinien wywrzeć większy wpływ na porównywalność informacji ujawnianych przez przedsiębiorstwa.

Wniosek

W kontekście Europejskiego Zielonego Ładu Komisja ogłosiła, że zamierza dokonać przeglądu dyrektywy w sprawie sprawozdawczości niefinansowej. Zgodnie ze swoim zmienionym programem prac na 2020 r. Komisja przyjmie wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie sprawozdawczości niefinansowej w 2021 r. Najważniejsze problemy obejmują: ograniczoną porównywalność i wiarygodność zgłaszanych informacji; fakt, że wiele przedsiębiorstw nie zgłasza informacji, które użytkownicy uważają za istotne, oraz fakt, że wiele przedsiębiorstw, od których użytkownicy potrzebują informacji niefinansowych, nie zgłasza takich informacji. Nałożenie na przedsiębiorstwa wymogu sporządzania sprawozdań zgodnie ze wspólnymi standardami sprawozdawczości niefinansowej stanowi kluczowy element niezbędny do rozwiązania tych problemów.

Wymogi dotyczące ujawniania informacji obowiązujące emitentów, których papiery wartościowe są notowane na rynkach regulowanych UE

Klauzula przeglądowa: dyrektywa 2013/50/UE (dyrektywa w sprawie przejrzystości) – art. 5

Wpływ dyrektywy na małych i średnich emitentów

W dyrektywie 2013/50/UE zmieniającej dyrektywę 2004/109/WE (dyrektywę w sprawie przejrzystości) zniesiono obowiązek publikowania kwartalnych informacji finansowych[35]. Miało to zmniejszyć obciążenia administracyjne dla spółek notowanych na rynku regulowanym[36], zachęcić do inwestycji długoterminowych oraz ułatwić małym i średnim emitentom dostęp do kapitału[37]. Dyrektywa umożliwia państwom członkowskim i rynkom regulowanym wprowadzenie wymogu sprawozdawczości kwartalnej, o ile jest to współmierne w kontekście czynników wpływających na decyzje inwestycyjne i nie stanowi nieproporcjonalnego obciążenia finansowego dla emitentów z danego państwa członkowskiego. Przedłużono w niej również, do trzech miesięcy po zakończeniu okresu objętego sprawozdaniem, termin publikowania półrocznych sprawozdań finansowych, aby zapewnić małym i średnim emitentom dodatkową elastyczność i zwiększyć ich widoczność.

Po kilku latach obowiązywania przedmiotowych przepisów dotyczących przejrzystości rynki uważają, że w przypadku małych i średnich emitentów przepisy te są zasadniczo proporcjonalne i precyzyjne[38]. Zniesienie obowiązku sprawozdawczości kwartalnej jest postrzegane jako zdjęcie ze spółek notowanych na rynkach regulowanych obciążenia administracyjnego, bez jakiegokolwiek niekorzystnego wpływu na ochronę inwestorów. Istnieją jednak dowody na to, że wielu emitentów nadal publikuje sprawozdania kwartalne – albo dobrowolnie[39], albo zgodnie z wymogami ich państw członkowskich lub rynków

[35] Kwartalnych sprawozdań finansowych albo śródrocznych sprawozdań zarządu, zwanych łącznie kwartalnymi informacjami finansowymi.

[36] W dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym wnioskowi Komisji dotyczącemu dyrektywy 2013/50/UE (COM(2011) 683 final) (SEC(2011) 1280 final) służby Komisji oszacowały średnie bezpośrednie koszty pieniężne sporządzania informacji kwartalnych związane z redagowaniem, drukowaniem i tłumaczeniem sprawozdań na kwotę zawierającą się w przedziale 2 000 EUR – 60 000 EUR rocznie w przeliczeniu na małego/średniego emitenta.

[37] W przepisach UE nie określono definicji małych i średnich emitentów. Istnieje kilka unijnych definicji MŚP obejmujących małe przedsiębiorstwa. Nie zawierają one jednak rozróżnienia między spółkami notowanymi i nienotowanymi na rynku regulowanym. Małych i średnich emitentów należy rozumieć w niniejszym sprawozdaniu zgodnie z krajowymi pojęciami stosowanymi w poszczególnych państwach członkowskich.

[38] Według odpowiedzi udzielonych w ramach szeregu konsultacji, ale w szczególności na podstawie opublikowanego przez Komisję sprawozdania podsumowującego z konsultacji publicznych w sprawie oceny adekwatności unijnych ram dotyczących publicznej sprawozdawczości przedsiębiorstw. Również eksperci rządowi z grupy ekspertów Europejskiego Komitetu Papierów Wartościowych, z którymi konsultowano się w pierwszym kwartale 2019 r., zasadniczo potwierdzają tę opinię.

[39] Zgodnie z wynikami konsultacji przeprowadzonych przez grupę ekspertów Europejskiego Komitetu Papierów Wartościowych w co najmniej 15 państwach członkowskich emitenci decydują się na publikowanie kwartalnych informacji finansowych w celu przekazania inwestorom informacji dostosowanych do ich potrzeb lub po prostu w odpowiedzi na presję środowiska. Im przedsiębiorstwo jest większe, tym bardziej jest skłonne do publikowania sprawozdań kwartalnych.

regulowanych[40]. Skutkuje to ograniczeniem skali zniesienia obowiązku sprawozdawczości kwartalnej i zmniejszeniem wpływu tego kroku.

Transformacja cyfrowa

Zgodnie z dyrektywą w sprawie przejrzystości każde państwo członkowskie jest zobowiązane do ustanowienia mechanizmu gromadzenia informacji (urzędowo ustanowionego mechanizmu) celem zapewnienia społeczeństwu dostępu do informacji ujawnianych przez spółki notowane na rynku regulowanym. Dyrektywa w sprawie przejrzystości przygotowuje grunt dla scentralizowanego dostępu do informacji regulowanych w postaci europejskiego elektronicznego punktu dostępu. Europejski elektroniczny punkt dostępu jeszcze nie funkcjonuje, ale rozporządzenie 2016/1437[41] stanowi kolejny etap na drodze do uproszczenia dostępu do informacji za pośrednictwem tego punktu[42]. Dostęp do informacji pozostaje jednak nadal rozdrobniony. W nowym planie działania na rzecz unii rynków kapitałowych[43] Komisja Europejska proponuje dokończenie budowy unii rynków kapitałowych poprzez utworzenie ogólnounijnej platformy – europejskiego pojedynczego punktu dostępu. Podobnie celem strategii w zakresie finansów cyfrowych[44] jest utworzenie europejskiej przestrzeni danych finansowych mającej na celu promowanie innowacji opartych na danych w oparciu o europejską strategię w zakresie danych, w tym ułatwienie dostępu do danych i korzystania z nich.

W następstwie zmian dyrektywy w sprawie przejrzystości wprowadzonych w 2013 r. Komisja przyjęła w 2019 r. rozporządzenie delegowane w celu ustanowienia jednolitego elektronicznego formatu raportowania (ESEF) na potrzeby sporządzania rocznych raportów finansowych przez spółki notowane na rynku regulowanym (rozporządzenie w sprawie ESEF)[45]. Rozporządzenie w sprawie ESEF będzie miało zastosowanie do przedsiębiorstw od roku obrotowego 2020 (tj. pierwsze roczne raporty finansowe zgodne z ESEF zostaną opublikowane w 2021 r.)[46]. Celem jest uproszczenie sprawozdawczości i ułatwienie użytkownikom informacji przeprowadzania analizy cyfrowej rocznych raportów finansowych

---

[40] Zgodnie z wynikami konsultacji przeprowadzonych przez grupę ekspertów Europejskiego Komitetu Papierów Wartościowych co najmniej pięć państw członkowskich nadal wymaga ujawniania sprawozdań kwartalnych, a w co najmniej siedmiu państwach, w których sprawozdawczość kwartalna nie jest obowiązkowa, ujawniania informacji wymagają rynki regulowane.

[41] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1437 z dnia 19 maja 2016 r. uzupełniające dyrektywę 2004/109/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych dotyczących dostępu do informacji regulowanych na poziomie Unii, Dz.U. L 234 z 31.8.2016, s. 1.

[42] W większości urzędowo ustanowionych mechanizmów strukturę publicznych narzędzi wyszukiwania opracowano na przykład zgodnie z klasyfikacją zawartą w tym rozporządzeniu.

[43] *Nowy plan działania na rzecz unii rynków kapitałowych*.

[44] *Pakiet dotyczący finansów cyfrowych*.

[45] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/815 z dnia 17 grudnia 2018 r. uzupełniające dyrektywę 2004/109/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych dotyczących specyfikacji jednolitego elektronicznego formatu raportowania, Dz.U. L 143 z 29.5.2019, s. 1.

[46] Podczas negocjacji trójstronnych dotyczących pakietu na rzecz odbudowy rynków kapitałowych, które odbyły się w grudniu 2020 r., współprawodawcy uzgodnili włączenie do pakietu zmiany w art. 4 ust. 7 dyrektywy w sprawie przejrzystości, która to zmiana umożliwia państwom członkowskim podjęcie decyzji o odroczeniu obowiązku stosowania ESEF o rok, pod warunkiem że powiadomią Komisję o zamiarze odroczenia i że zamiar ten jest należycie uzasadniony.

oraz zapewnienie porównywalności tych raportów dla użytkowników. ESEF łączy rozszerzalny język znaczników hipertekstowych (ang. eXtensible HyperText Markup Language, XHTML) z wewnętrzną strukturą danych przy użyciu rozszerzalnego języka sprawozdawczości finansowej inline (ang. inline eXtensible Business Reporting Language, iXBRL). Rozporządzenie w sprawie ESEF przewiduje stopniowe rozwijanie ESEF. Zbiorowe znakowanie informacji dodatkowej będzie obowiązkowe od roku obrotowego 2022 r. Ponadto do opracowania pozostają specyfikacje dotyczące taksonomii, która ma być stosowana w sprawozdaniach osób prawnych wykorzystujących krajowe ogólnie przyjęte zasady rachunkowości lub ogólnie przyjęte zasady rachunkowości państw trzecich.

Chociaż rozporządzenie w sprawie ESEF jeszcze nie obowiązuje, wzbudziło szereg obaw wśród przedsiębiorstw przekazujących informacje, krajowych organów regulacyjnych i organów nadzoru, w szczególności w odniesieniu do badania sprawozdań finansowych zgodnych z ESEF. W celu dostarczenia rynkowi wytycznych i zapewnienia konwergencji krajowych praktyk dotyczących badania sprawozdań finansowych w listopadzie 2019 r. Komitet Europejskich Organów Nadzoru Audytowego (KEONA) opublikował niewiążące wytyczne dotyczące praktycznych metod badania sprawozdań finansowych zgodnych z ESEF[47]. Ponadto Komisja opublikowała w listopadzie 2020 r. komunikat wyjaśniający[48].

Stosowanie systemu kar zgodnie z dyrektywą w sprawie przejrzystości

Aby zapewnić dalszą harmonizację i wzmocnienie krajowych systemów kar[49], w 2013 r. w ramach zmian w dyrektywie w sprawie przejrzystości wprowadzono wymóg, aby każdy właściwy organ krajowy posiadał uprawnienia w zakresie nakładania kar co najmniej w przypadku naruszenia określonych kluczowych przepisów. W szczególności nałożono na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia minimalnych środków i kar administracyjnych (np. nakładanie administracyjnych kar finansowych oraz publikacja środków i kar zastosowanych przez właściwy organ krajowy), które muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające oraz mieć zastosowanie zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych. Państwa członkowskie mogą również przewidzieć dodatkowe kary lub środki oraz wyższe poziomy administracyjnych kar finansowych.

Zgodnie z wynikami konsultacji i analiz[50] wprowadzona w 2013 r. zmiana dyrektywy w sprawie przejrzystości doprowadziła do większego ujednolicenia systemów kar państw członkowskich. Można by jednak osiągnąć większą harmonizację w zakresie stosowania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających środków administracyjnych za naruszanie zasad dotyczących przejrzystości. Istnieją również obawy dotyczące egzekwowania przepisów, co może zagrozić spójnemu stosowaniu systemu kar na podstawie dyrektywy w sprawie przejrzystości. W dyrektywie w sprawie przejrzystości zobowiązano państwa

[47] *Wytyczne KEONA w sprawie badania przez biegłych rewidentów sprawozdań finansowych zgodnych z ESEF*.
[48] *Komunikat wyjaśniający w sprawie ESEF*.
[49] W związku z komunikatem Komisji z grudnia 2010 r. „Wzmocnienie systemów sankcji w branży usług finansowych".
[50] W szczególności zgodnie z wynikami konsultacji grupy ekspertów Europejskiego Komitetu Papierów Wartościowych przeprowadzonych w pierwszym kwartale 2019 r.

członkowskie do zapewnienia właściwym organom krajowym minimalnych uprawnień nadzorczych, ale nie określono dokładniej sposobu korzystania z tych uprawnień. ESMA prowadzi intensywne prace nad osiągnięciem konwergencji nadzorczej praktyk w zakresie egzekwowania przepisów stosowanych przez właściwe organy krajowe[51]. Z perspektywy UE praktyki krajowe są jednak nadal niejednorodne, na przykład pod względem zakresu, środków egzekwowania przepisów[52] lub publikacji kar. Ponadto z powodu stosowania podejścia opartego na zasadzie minimalnej harmonizacji uprawnienia nadzorcze są zwykle bardzo różnie określone w poszczególnych państwach członkowskich. Niektóre właściwe organy krajowe mają na przykład ograniczone uprawnienia do prowadzenia postępowań wyjaśniających w sprawie sprawozdań niefinansowych, jeżeli te ostatnie są oddzielone od sprawozdań z działalności. W tym kontekście upadek przedsiębiorstwa Wirecard[53] uwidocznił, że niektóre praktyki krajowe mogą być mniej skuteczne, niż zakładano, i pozwolił dostrzec kolejne obszary, które mogą wymagać poprawy. W szczególności w ramach przeprowadzonej przez ESMA przyspieszonej wzajemnej oceny[54] stwierdzono niedoskonałości w egzekwowaniu przestrzegania zasad sprawozdawczości finansowej przez Wirecard w Niemczech, co świadczy m.in. o tym, że niektóre przepisy krajowe mogą nie być wystarczające do zapewnienia skutecznej wymiany informacji między organami krajowymi oraz badania informacji finansowych przez niezależne właściwe organy. Dyrektywa w sprawie przejrzystości umożliwia wyznaczenie innego właściwego organu niż właściwy organ centralny jako organu odpowiedzialnego za badanie, czy informacje przygotowano zgodnie z odpowiednimi ramami sprawozdawczości, oraz za stosowanie odpowiednich środków w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów. Dyrektywa ta nie wymaga jednak, aby organ ten był niezależny, i nie określa zakresów odpowiedzialności ani organu centralnego, ani wspomnianego innego organu. W następstwie swojej przyspieszonej wzajemnej oceny ESMA zainicjował dyskusje na temat ewentualnych ulepszeń w dyrektywie w sprawie przejrzystości i uznał, że w zapewnieniu bardziej terminowego i skutecznego egzekwowania informacji finansowych mogłyby pomóc następujące działania: (i) zacieśnienie współpracy między właściwymi organami na gruncie dyrektywy w sprawie przejrzystości a innymi organami; (ii) poprawa koordynacji egzekwowania informacji finansowych na szczeblu krajowym między właściwymi organami centralnymi a podmiotami

[51] ESMA wspiera tę konwergencję za pomocą wytycznych, pytań i odpowiedzi, programów prac, działań komitetu, sprawozdań z działalności itp. W 2014 r. ESMA opublikował *Wytyczne w sprawie egzekwowania informacji finansowych*, które zmieniono w 2020 r. *Przygotowane przez ESMA pytania i odpowiedzi dotyczące dyrektywy w sprawie przejrzystości*, obejmujące również aspekty stosowania systemu kar, są regularnie aktualizowane.

[52] Zob. np. sprawozdanie ESMA *„Egzekwowanie przepisów i działalność regulacyjna europejskich organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów w 2019 r.”*. Jeżeli chodzi o publikację kar, z badania przeprowadzonego wśród członków grupy ekspertów Europejskiego Komitetu Papierów Wartościowych wynika, że funkcjonują różne praktyki, obejmujące na przykład niepublikowanie środków w określonych okolicznościach, co jest dozwolone zgodnie z dyrektywą w sprawie przejrzystości. Ze względu na brak pojedynczego punktu dostępu w UE dostęp do informacji jest nadal zróżnicowany pod względem geograficznym.

[53] Wirecard, niemiecka spółka notowana na rynku regulowanym, ogłosiła upadłość w czerwcu 2020 r. po ujawnieniu niedoboru wykazanych w bilansie środków pieniężnych w kwocie 1,9 mld EUR.

[54] ESMA, *Przyspieszona wzajemna ocena stosowania wytycznych dotyczących egzekwowania informacji finansowych (ESMA/2014/1293) przygotowana przez BaFin i FREP w kontekście sprawy Wirecard*, 3 listopada 2020 r.

delegowanymi/wyznaczonymi organami; (iii) wzmocnienie niezależności właściwych organów krajowych; oraz (iv) wzmocnienie zharmonizowanego nadzoru nad informacjami finansowymi i niefinansowymi w całej UE[55] . Komisja uważnie śledzi sprawę Wirecard. Z czasem mogą zostać wyciągnięte kolejne wnioski w odniesieniu do dyrektywy w sprawie przejrzystości lub innych obszarów.

Funkcjonowanie i skuteczność metody obliczania praw głosu dotyczących instrumentów finansowych określonej w art. 13 dyrektywy w sprawie przejrzystości

Zgodnie z zasadami określonymi w dyrektywie w sprawie przejrzystości wszystkie osoby fizyczne i prawne będące w posiadaniu instrumentów finansowych powiązanych z akcjami muszą zawiadomić emitenta o nabyciu lub zbyciu znaczących pakietów akcji. Aby zapobiec wykorzystywaniu nowych rodzajów instrumentów finansowych do ukrytego gromadzenia akcji w spółkach[56], za pośrednictwem zmiany dyrektywy w sprawie przejrzystości z 2013 r. wprowadzono wymóg uwzględniania wszystkich instrumentów o skutku gospodarczym podobnym do posiadania akcji i praw do nabywania akcji. Przy ustalaniu liczby praw głosu uwzględnia się zatem łączną wartość nominalną akcji stanowiących podstawę instrumentu finansowego. W przypadku rozliczeń gotówkowych liczbę posiadanych akcji oblicza się z uwzględnieniem korekty o współczynnik delta[57], poprzez pomnożenie kwoty nominalnej akcji bazowych przez współczynnik delta danego instrumentu. Tę metodę obliczania doprecyzowano w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2015/761[58]. Dzięki niej emitenci i inwestorzy mogą uzyskać pełną wiedzę na temat struktury własności i praw głosu oraz ich dokładny obraz.

W ocenie kosztów i korzyści z 2014 r.[59] ESMA wykazał, że koszty dla organów regulacyjnych i emitentów będą prawdopodobnie minimalne. Podczas konsultacji[60] nie

---

55 Zob. *pismo ESMA do komisarz Mairead McGuinness z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie dalszych kroków w następstwie sprawy Wirecard*.

56 Mogłoby to prowadzić do nadużyć na rynku i tworzyć fałszywy i mylący obraz własności ekonomicznej spółek notowanych na rynku regulowanym.

57 Współczynnik delta instrumentu finansowego to stosunek zmiany ceny składnika aktywów, zwykle łatwo zbywalnego papieru wartościowego, do odpowiadającej jej zmiany ceny opartego na nim instrumentu pochodnego. Współczynnik delta pokazuje, jak bardzo zmieniłaby się wartość teoretyczna instrumentu finansowego w przypadku wahań ceny instrumentu bazowego, i daje dokładny obraz ekspozycji posiadacza w odniesieniu do instrumentu bazowego.

58 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/761 z dnia 17 grudnia 2014 r. uzupełniające dyrektywę 2004/109/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do określonych regulacyjnych standardów technicznych stosowanych do znaczących pakietów akcji. W rozporządzeniu tym stwierdzono w szczególności, że instrumenty finansowe powiązane z koszykiem akcji lub indeksem zgłasza się tylko wtedy, gdy odpowiednie papiery wartościowe odpowiadają za co najmniej 1 % praw głosu tego samego emitenta lub stanowią co najmniej 20 % wartości papierów wartościowych w koszyku lub indeksie lub w obu. Jako metodę wyznaczania współczynnika delta przyjęto podejście oparte na zasadach. Metoda ta zapewnia jednak wystarczającą dokładność i porównywalność, jeśli jest regularnie nadzorowana. Pozwala ona również na uwzględnienie nowo powstałych instrumentów pochodnych, ograniczając do minimum zakres arbitrażu regulacyjnego.

59 Zob. załącznik III do *dokumentu konsultacyjnego w sprawie projektów regulacyjnych standardów technicznych dotyczących znaczących pakietów akcji oraz orientacyjnego wykazu instrumentów finansowych podlegających wymogom dotyczącym zawiadamiania określonego w zmienionej dyrektywie w sprawie przejrzystości*.

zgłoszono żadnych zastrzeżeń co do kosztów. Szereg zainteresowanych stron (przedsiębiorstwa, właściwe organy krajowe, a także niektórzy eksperci rządowi[61]) twierdziło jednak, że metoda obliczania praw głosu może być postrzegana jako skomplikowana lub trudna do interpretacji.

W większości przypadków państwa członkowskie transponowały te przepisy do swojego ustawodawstwa krajowego dopiero na początku 2016 r. Rozporządzenie delegowane Komisji w sprawie metod obliczania znaczących pakietów akcji zaczęło bezpośrednio obowiązywać z końcem 2015 r. Zgodnie z wcześniejszą oceną Komisji może być zbyt wcześnie na wyciąganie wniosków na temat skuteczności tej metody obliczeń z punktu widzenia przejrzystości. Aby móc zaobserwować ewentualną stopniową zmianę w zachowaniu poszczególnych zainteresowanych stron oraz ewentualny rozwój nowych instrumentów finansowych, upłynąć powinno sześć lat od momentu rozpoczęcia stosowania tych przepisów.

Składanie przez akcjonariuszy zawiadomień o znaczących pakietach akcji

Aby zwiększyć pewność prawa i przejrzystość oraz zmniejszyć obciążenia administracyjne dla inwestorów transgranicznych, w ramach dyrektywy w sprawie przejrzystości ustanowiono bardziej zharmonizowany system składania przez akcjonariuszy zawiadomień o znaczących pakietach praw głosu. Państwa członkowskie nie mogą stosować bardziej rygorystycznych zasad, chyba że w szczególnych okolicznościach[62]. Akcjonariuszy zachęca się do korzystania ze standardowego formularza opracowanego przez ESMA, który przedkłada się zarówno emitentowi, jak i właściwemu organowi krajowemu[63].

Możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie w szczególnych okolicznościach bardziej rygorystycznych wymogów dotyczących składania przez akcjonariuszy zawiadomień doprowadziła do powstania w poszczególnych państwach członkowskich różnych systemów zawiadamiania[64]. Osiem państw członkowskich zdecydowało się ustanowić niższy próg niż próg 5 % określony w dyrektywie w sprawie przejrzystości. Zdecydowana większość państw członkowskich wprowadziła również dodatkowe wyższe progi. Przepisy krajowe zawierają

---

60 Zob. odpowiedzi przedsiębiorstw w ramach przeprowadzonych przez Komisję konsultacji publicznych w sprawie publicznej sprawozdawczości przedsiębiorstw oraz odpowiedzi na kwestionariusz grupy ekspertów Europejskiego Komitetu Papierów Wartościowych (zob. załącznik III do dokumentu roboczego służb Komisji w sprawie oceny adekwatności).

61 Grupa ekspertów Europejskiego Komitetu Papierów Wartościowych.

62 Zgodnie z art. 3 ust. 1a dyrektywy w sprawie przejrzystości państwa członkowskie mogą nakładać bardziej rygorystyczne wymogi w przypadku: (i) ustanawiania niższych lub dodatkowych progów na potrzeby zawiadamiania o pakietach praw głosu oraz nakładania wymogu równoważnych zawiadomień w związku z progami opartymi na udziałach kapitałowych; (ii) stosowania bardziej rygorystycznych wymogów dotyczących treści (takich jak ujawniane zamiarów akcjonariuszy) oraz procedury i terminów dotyczących zawiadamiania; (iii) stosowania przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych przyjętych w odniesieniu do ofert przejęcia, transakcji łączenia i innych transakcji mających wpływ na własność spółek lub ich kontrolowanie, nadzorowanych przez organy wyznaczone przez państwa członkowskie na mocy art. 4 dyrektywy 2004/25/WE (dyrektywy w sprawie ofert przejęcia), w których nałożono bardziej rygorystyczne wymogi dotyczące ujawniania informacji.

63 Formularz jest dostępny pod adresem https://www.esma.europa.eu/document/standard-form-major-holdings

64 Zob. *Praktyczny przewodnik ESMA z 2019 r. dotyczący przepisów krajowych w zakresie zawiadamiania o znaczących pakietach akcji*.

również różne definicje zdarzenia, które powoduje nałożenie na akcjonariuszy obowiązku zawiadamiania, określają różne okresy, po których uznaje się, że akcjonariusz dowiedział się o zdarzeniu wywołującym powstanie obowiązku zawiadamiania, różne terminy, w których akcjonariusz musi zawiadomić emitenta, oraz różne kanały komunikacji, którymi należy przekazać zawiadomienie (poczta elektroniczna, portal cyfrowy, faks lub przesyłka pocztowa). Z konsultacji wynika, że w rezultacie akcjonariusze ponoszą dodatkowe koszty inwestycji transgranicznych ze względu na zróżnicowanie systemów obowiązujących w zależności od macierzystego państwa członkowskiego emitenta.

Podobna sytuacja ma miejsce, jeśli chodzi o termin podawania przez emitentów do wiadomości publicznej zawiadomień od akcjonariuszy oraz format, jaki muszą w tym celu wykorzystać. Zdaniem większości respondentów różne systemy zawiadamiania stosowane w poszczególnych państwach członkowskich mogą sprawiać problemy użytkownikom informacji ujawnianych przez emitentów, zwłaszcza jeżeli chodzi o terminy i kanały komunikacji. Niektórzy użytkownicy byliby przychylnie nastawieni do stosowania obowiązkowego standardowego formularza na potrzeby ujawniania przez emitentów informacji o zawiadomieniach akcjonariuszy, aby ułatwić porównywanie i analizowanie ujawnionych informacji. Standardowy formularz opublikowany przez ESMA nie jest obowiązkowy (chociaż właściwe organy krajowe powinny przedstawić wyjaśnienie, jeżeli zdecydują, że nie będą wymagać jego stosowania od nadzorowanych przez siebie emitentów). W rezultacie w użyciu znajdują się różne formularze na potrzeby zawiadamiania.

W związku z tym Komisja powinna wykorzystać przekazane jej uprawnienia do przyjęcia standardów technicznych określających – i harmonizujących – w niezbędnym zakresie wymogi dotyczące zawiadamiania.

Sprawozdanie na temat płatności na rzecz administracji rządowych dokonywanych przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność w sektorze pozyskiwania drewna lub sektorze wydobywczym (sprawozdawczość w podziale na kraje/CBCR)

W uzupełnieniu rozdziału 10 dyrektywy 2013/34/UE (dyrektywa o rachunkowości) w drodze zmiany wprowadzonej w 2013 r. w dyrektywie w sprawie przejrzystości zobowiązano emitentów prowadzących działalność w przemyśle wydobywczym lub przemyśle pozyskiwania drewna z lasów pierwotnych do publikowania rocznych sprawozdań dotyczących płatności dokonanych na rzecz administracji rządowych w krajach, w których prowadzą działalność. Sprawozdanie to należy sporządzić zgodnie z rozdziałem 10 dyrektywy o rachunkowości.

Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie prawidłowo transponowały ten przepis w odniesieniu do rynków kapitałowych. Więcej informacji szczegółowych przedstawiono w części niniejszego sprawozdania poświęconej sprawozdawczości w podziale na kraje.

Wniosek

Wprowadzona w 2013 r. zmiana dyrektywy w sprawie przejrzystości zasadniczo poprawiła funkcjonowanie rynków kapitałowych dzięki zmniejszeniu obciążeń dla małych i średnich

emitentów, dzięki dopuszczeniu wprowadzenia możliwości odczytu maszynowego (ESEF), aby informacje spółek notowanych na rynku regulowanym były bardziej porównywalne dla użytkowników, oraz dzięki harmonizacji metody obliczania praw głosu. Komisja odnotowała jednak szereg kwestii problematycznych, w szczególności w odniesieniu do egzekwowania informacji finansowych i niefinansowych. Niektóre praktyki krajowe mogą nie być równie skuteczne, ponieważ są postrzegane jako niewystarczające do zapewnienia skutecznej wymiany informacji między organami krajowymi oraz badania informacji finansowych przez niezależne właściwe organy. Komisja odnotowała również niekorzystny wpływ rozbieżnych przepisów krajowych dotyczących składania przez akcjonariuszy zawiadomień na integrację unijnych rynków kapitałowych.