

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1280

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zes fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling systeem voor het beheer van de luchtvaartveiligheid in Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 1277)

Fiche 2: Mededeling «Slimme grenzen – opties en te volgen weg» (Kamerstuk 22 112, nr. 1278)

Fiche 3: Mededeling initiatief voor sociaal ondernemerschap (Kamerstuk 22 112, nr. 1279)

Fiche 4: Herziening transparantierichtlijn

Fiche 5: Verordening betreffende veiligheid offshore olie en gas (Kamerstuk 22 112, nr. 1281)

Fiche 6: Mededeling sterker Europees antwoord op de drugsproblematiek (Kamerstuk 22 112, nr. 1282)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Herziening transparantierichtlijn

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor wijziging van de Richtlijn 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004, betreffende de transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2007/14/EG van de Europese Commissie.

Datum Commissiedocument: 25 oktober 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 683/2

Prelex: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/transparency/index_en.htm

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
Impact-assessment: SEC (2011) 1279.

Behandelingstraject (Europese) Raad: Het richtlijnvoorstel wordt behandeld in de Ecofin-Raad.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Financiën.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure, rol Europees Parlement en comitologie:

Rechtsbasis

De artikelen 50 en 114 van het VWEU. Het kabinet acht deze rechtsbasis juist.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

De gewone wetgevingsprocedure is van toepassing (gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement).

Comitologie

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om, na advies van ESMA, de volgende gedelegeerde handelingen vast te stellen:

- technische standaarden omtrent de invulling van de uitzondering met betrekking tot het houden van aandelen voor een korte periode in het kader van onderwriting (het voorgestelde artikel 9, lid 4).
- technische standaarden omtrent de berekeningssystematiek van stemmen gehouden in de handelsportefeuille in geval van bepaalde instellingen (Het voorgestelde artikel 9, lid 6),
- technische standaarden omtrent de berekeningssystematiek van de drempels om het zeggenschapsbelang in het geval van financiële instrumenten gekoppeld aan een mandje van aandelen of een index (Het voorgestelde artikel 13, lid 1a en 1b);
- het wijzigen van de berekeningswijze van stemmen gerelateerd aan aandelen m.b.t de meldingsplicht (artikel 13, lid 2, onder a);
- specificeren van de lijst financiële instrumenten die onder de meldingsplicht vallen (artikel 13, lid 2, onder b);
- specificeren van de inhoud van de melding, de periode voor het doen van een melding en aan wie de melding moet worden verricht (artikel 13, lid 2, onder c);
- technische standaarden om de uitzonderingen voor de meldingsplicht van een zeggenschapsbelang nader te specificeren (artikel 13, lid 4);

- technische standaarden inzake het toegankelijk maken van informatie binnen de EU (artikel 22).

De Raad en het Europees Parlement kunnen de bevoegdheid te allen tijde intrekken. Tegen gedelegeerde handelingen kan binnen twee maanden bezwaar worden aangetekend door het Europees Parlement of de Raad

Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel beoogt de herziening van de Transparantierichtlijn op een aantal onderdelen. Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit en de proportionaliteit van het voorstel als positief. Het kabinet ondersteunt de voorstellen m.b.t een verdergaande harmonisering van de meldingsplichten voor aandeelhouders. Het is belangrijk om daarvoor binnen de EU een gelijk speelveld te creëren. Verder ondersteunt het kabinet ook de maatregelen om de administratieve lasten te verlichten, waaronder het schrappen van de verplichte kwartaalrapportages.

3. Samenvatting voorstel

a. Inhoud voorstel

Naar aanleiding van de reacties op het consultatiedocument in de zomer van 2010 heeft de Commissie voorstellen gedaan om de Transparantierichtlijn op onderdelen aan te passen. Dit betreft de volgende onderdelen:

- Het aanscherpen dan wel verduidelijken van de regels voor de meldingsplichten voor aandeelhouders die deelnemingen hebben boven een bepaalde drempelwaarde, teneinde de mogelijkheden voor marktmisbruik tegen te gaan en transparantie van belangen te vergroten. Dit betreft twee onderdelen:
 - Ook financiële instrumenten met vergelijkbaar economisch effect (hierna: *cash settled* instrumenten) vallen onder de reikwijdte van de meldingsplicht. Deze maatregel moet voorkomen dat investeerders middels bepaalde contracten posities opbouwen die niet zichtbaar zijn voor derden.
 - De berekeningswijze van het stemmenbelang wordt verder geharmoniseerd. Momenteel hanteren verschillende landen verschillende berekeningswijzen waardoor er geen gelijk speelveld bestaat. Belangrijke maatregel hierin is dat de posities in *cash settled* instrumenten en contractuele aanspraken tezamen worden genomen voor de berekening of een drempelwaarde is onder- of overschreden.
- Het schrappen van de verplichting voor tussentijdse verklaringen voor ondernemingen (z.g. kwartaalrapportages). Dit zou een belangrijke administratieve lastenverlichting betekenen voor beursgenoteerde MKB-ondernemingen.
- Het verwijzen naar de verplichting tot het opstellen en publiceren van een country-by-country-report voor grote ondernemingen die zich bezighouden met de verkenning, opsporing, ontwikkeling en ontginning van mineralen-, olie- en aardgasvindplaatsen en met de houtkap van oerbossen. Hierin moeten zij verslag doen van significante betalingen die zij in het kader van de winningsactiviteiten aan overheden doen. Het doel hiervan is inzicht te geven in de wijze waarop landen omgaan met verdiensten uit natuurlijke hulpbronnen. Deze verplichting wordt in de ontwerp-richtlijn betreffende de jaarrekening inhoudelijk uitgewerkt (COM(2011) 684 definitief, waarover binnenkort in een afzonderlijk BNC-fiche gerapporteerd zal worden.
- Om in een beter uitvoeringskader voor de bepaling van de richtlijn te voorzien, worden de bevoegdheden tot het opleggen van sancties van de bevoegde autoriteiten uitgebreid.

b. Impact assessment Commissie

De impact assessment van de Commissie geeft een beschrijving van de effecten die de voorgestelde maatregelen hebben en mogelijke alternatieven die er zijn afgewogen. In het impact assessment komen op hoofdlijnen de volgende bevindingen naar voren:

Afschaffen kwartaalrapportages

Het afschaffen van de kwartaalrapportages voor uitgevende instellingen zal met name positief werken voor beursgenoteerde MKB-ondernemingen. Grote ondernemingen (multinationals) zullen wellicht uit eigen beweging kwartaalcijfers bekend blijven maken om zo beleggers te informeren. Een beursgenoteerde MKB-onderneming eerder geneigd zijn de kwartaalrapportages af te schaffen. Voor een MKB-onderneming zal deze maatregel leiden tot een lastenverlichting van € 150 000–€ 500 000 per onderneming.

Het meldingsregime voor aandeelhouders verbreden tot cash settled instruments

Het voorstel om *cash settled* instruments te betrekken bij de berekening van de omvang van een aandeelhouder in een uitgevende instelling is noodzakelijk om inventieve pogingen van aandeelhouders om een melding voor deelneming te ontwijken, te voorkomen. Een dergelijk *hidden ownership* is strijdig met de beoogde transparantie.

Geen extra minimumdrempel

In de impact assessment wordt geconstateerd dat er geen extra (lagere) drempel hoeft te worden gereguleerd, aangezien lidstaten dit zelf kunnen doen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a. Bevoegdheid

De rechtsgrondslag voor het voorstel zijn de artikelen 50 en 114 van het VWEU. Gezien het feit dat de huidige Transparantierichtlijn dezelfde rechtsgrondslag heeft en de wijzigingen gericht zijn op het verbeteren van de interne markt, vormen deze artikelen een voldoende rechtsbasis voor de voorgestelde richtlijn.

b. Functionele toets

Subsidiariteit: positief
Proportionaliteit: positief

Onderbouwing:

Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel is positief. Ten behoeve van de interne markt is het wenselijk dat regels omtrent transparantie in heel de EU verder worden geharmoniseerd. Nu leiden de verschillen in de regelgeving ertoe dat er geen gelijk speelveld is voor de ondernemingen en leiden de afwijkende nationale regels voor beleggers tot veel onduidelijkheden.

Proportionaliteit

Het proportionaliteitsoordeel is positief. In het voorgestelde artikel 3 wordt de mogelijkheid dat lidstaten aanvullende regels kunnen stellen ten aanzien van uitgevende instellingen en aandeelhouders beperkt:

- Een lidstaat mag voor een uitgevende instelling geen striktere regels stellen voor de frequentie van de (half)jaarverslagen. Dit voorkomt dat bedrijven worden verplicht kwartaalrapportages op te stellen.
- Voor meldingsplichten van aandeelhouders mogen in het geheel geen aanvullende voorschriften worden gegeven, met uitzondering van een

lagere drempel voor de meldingsplicht. De eerste meldingsdrempel in de huidige Richtlijn is vastgesteld op 5%. In Nederland is momenteel een wetsvoorstel aanhangig in de Tweede Kamer waarin een extra drempel wordt gesteld van 3%.

Maximumharmonisatie op deze terreinen is nodig om meer gelijkheid in de interne markt te creëren.

Het kabinet plaatst wel een kanttekening bij het voorstel om schorsing van stemrecht als administratieve sanctie op te nemen bij het niet voldoen aan de meldingsplicht door aandeelhouders (zie 6a hieronder).

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

Het kabinet is van mening dat de voorgestelde bepalingen voor gedelegeerde en uitvoeringshandelingen terecht zijn. Het betreft een uitwerking van technische details die niet in de richtlijn hoeven worden opgenomen en noodzakelijk zijn om een gelijk speelveld te creëren.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EU begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor rijksoverheid of decentrale overheden.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Volgens het impact assessment zijn er twee maatregelen die consequenties hebben voor het bedrijfsleven:

1. Het schrappen van de verplichting voor het opstellen van kwartaal-rapportages kan leiden tot een lastenvermindering van € 573 miljoen voor heel Europa.
2. Het melden van cash settled instrumenten zal leiden tot extra nalevingskosten van de aandeelhouder tussen € 100 000–€ 600 000 per deelneming. Deze kosten zullen uitsluitend ontstaan wanneer er sprake is van een deelneming boven de drempel van 5%. Onduidelijk is hoe vaak hiervan nu sprake is en in de toekomst zal zijn wanneer deze maatregel van kracht is, waardoor de impact moeilijk is in te schatten.
3. De kostenbesparingen voor investeerders die grensoverschrijdend beleggen wordt als gevolg van verdergaande harmonisatie wordt geschat tussen de € 77 000 en € 2 miljoen per jaar per investeerder.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger

Uit het voorstel vloeien geen administratieve lasten voort voor de Rijksoverheid en/of decentrale overheden en burger. Wel zijn er nalevingskosten voor het bedrijfsleven aan het voorstel verbonden (zie 5c).

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Implementatie van de richtlijn zal in elk geval moeten plaatsvinden in het Burgerlijk Wetboek, de Wet op het financieel toezicht en het daarop gebaseerde Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen.

De voorgestelde artikelen 28 tot 28c betreffen de sancties en maatregelen die opgelegd kunnen worden. Dit sluit grotendeels aan bij de thans geldende bevoegdheden waarover de Autoriteit Financiële Markten (AFM) beschikt. Een punt van aandacht is het voorstel om schorsing van stemrecht als administratieve sanctie op te nemen bij het niet voldoen aan de meldingsplicht door aandeelhouders (voorgestelde art. 28a). Het kabinet vraagt zich af of dit een proportionele maatregel is. Het kabinet is van mening dat voor een dergelijke ingrijpende maatregel met privaatrechtelijke werking de tussenkomst van de rechter is vereist (vgl. art. 5:52 Wft).

b) Voorgestelde implementatietermijn

De uiterste implementatiedatum is nog niet voorzien in het voorstel voor een richtlijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen evaluatie of horizonbepaling voor de voorgestelde bepalingen voorzien. Het kabinet acht dit ook niet nodig.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Op de bepalingen van deze richtlijn die publiek toezicht behoeven bestaat al toezicht van de AFM. Implementatie van de richtlijn zal niet betekenen dat het AFM-toezicht anders zal moeten worden ingericht.

b) Handhaafbaarheid

Het kabinet voorziet hierin geen problemen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het *country-by-countryreport* heeft in belangrijke mate ten doel om inzicht te krijgen in de betalingen aan overheden in ontwikkelingslanden in ruil voor winning van hun grondstoffen. Hoewel hiermee niet alle ontvangsten van overheden in ontwikkelingslanden in beeld komen, kan inzicht in betalingen door EU bedrijven bijdragen aan de ontwikkeling van goed bestuur, door betere verantwoording van inkomsten en uitgaven, transparantere overheidsfinanciën, tegengaan *resource curse*, genereren van meer belastinginkomsten, etc.

9. Nederlandse positie

Het kabinet ondersteunt het voorstel op hoofdlijnen. Het kabinet acht het wenselijk dat er een verdere harmonisering komt van de regulering over de meldingsplichten van aandeelhouders. Dit betreft in het bijzonder de voorstellen om het *hidden ownership* tegen te gaan door de *cash settled* instrumenten bij de meldingsplicht te betrekken en de harmonisering van de berekeningswijze van de stemrechten. Ook het schrappen van overbodige administratieve lasten zoals de kwartaalrapportages passen in het kabinetsbeleid.

Met betrekking tot de minimumdrempels is het kabinet er een voorstander dat er in de richtlijn een lagere drempel wordt opgenomen dan de huidige 5%. Bij voorkeur 3% conform het aanhangige voorstel Frijs (Kamerstukken 32 014). In dat geval kan de ondergrens ook geheel worden geharmoniseerd.

Het kabinet is een groot voorstander van internationale afspraken over *country-by-country-reporting*. Deze dienen effectief en efficiënt te zijn en een zo gelijk mogelijk speelveld voor het bedrijfsleven te creëren. Het

kabinet zal bezien of het EU-initiatief in de transparantierichtlijn en de jaarrekeningrichtlijn aan genoemde voorwaarden voldoet, zodat er zo snel mogelijk na invoering van de richtlijn een rapportage-kader ontstaat waarmee inzicht wordt verkregen in betalingen aan overheden. Om die reden zal de Commissie worden gevraagd om informatie te verstrekken hoe het EU-voorstel inhoudelijk aansluit bij relevante bestaande initiatieven op dit terrein te weten: de *Dodd Frank Act* (verplicht voor beursfondsen in de VS) en het *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), dat door landen kan worden ingevoerd op vrijwillige basis.