

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1284

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 12 december 2011

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

Fiche 1: Richtlijn jaarlijkse financiële rapportage ondernemingen
Fiche 2: Verordening controle op handel in goederen voor tweeterlei gebruik (Kamerstuk 22 112, nr. 1285)

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

Fiche: Richtlijn jaarlijkse financiële rapportage ondernemingen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en relevante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen

Datum Commissiedocument: 25 oktober 2011

Nr. Commissiedocument: COM (2011) 684

Prelex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0684:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: SEC(2011) 1289 final

Behandelingstraject Raad: Het richtlijnvoorstel wordt behandeld in de Raad voor Concurrentievermogen.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

- a) *Rechtsbasis*
Artikel 50 lid 1 VWEU
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*
Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht Europees Parlement (artikel 294 VWEU)
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om volgens de voorschriften van artikel 42 van de ontwerprichtlijn de volgende gedelegeerde handelingen vast te stellen:
 - Ingevolge artikel 1 lid 2 krijgt de Commissie de bevoegdheid de lijst van rechtspersonen waarop de richtlijn van toepassing is, bij te werken.
 - Ingevolge artikel 3 lid 10 krijgt de Commissie de bevoegdheid de grensbedragen voor kleine en middelgrote rechtspersonen te heroverwegen en aan te passen, rekening houdend met de inflatie.
 - Ingevolge artikel 38 lid 4 krijgt de Commissie de bevoegdheid om het concept «materialiteit van de betalingen» in het kader van de verslaglegging door de winningsindustrie aan overheden (hoofdstuk 9 van de ontwerprichtlijn) te verduidelijken.In artikel 42 van de ontwerprichtlijn is aangegeven dat de Raad en het Europees Parlement de bevoegdheid te allen tijde kunnen intrekken en dat tegen gedelegeerde handelingen binnen twee maanden bezwaar kan worden aangetekend door het Europees Parlement of de Raad.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel beoogt het jaarrekeningenrecht te moderniseren, te vereenvoudigen, verder te harmoniseren en de administratieve lasten te verlichten. Dit komt overeen met een van de speerpunten van het beleid van dit kabinet, te weten verlichting van administratieve lasten. Daarnaast wordt een nieuwe regeling voorgesteld voor de verslaglegging van betalingen aan overheden door de mijn- en houtkapindustrie. Het kabinet ondersteunt de voorstellen met betrekking tot modernisering, vereenvou-

diging en lastenverlichting, maar vraagt zich af of de richtlijn ook voor Nederlandse ondernemingen een lastenverlichting zal opleveren, omdat Nederland al zoveel mogelijk gebruik heeft gemaakt van aangeboden vrijstellingen, terwijl de richtlijn voor Nederland geen substantiële nieuwe lastenverlichting toevoegt. In het kader van de verslaglegging over betalingen aan overheden let het kabinet er op dat het voorstel voldoet aan eisen van effectiviteit en efficiëntie en het een internationaal zo gelijk mogelijk speelveld creëert.

3. Samenvatting voorstel

• Inhoud voorstel

De vierde en zevende Europese vennootschapsrichtlijnen over de jaarrekening (78/660/EEG) en geconsolideerde jaarrekening (83/349/EEG) worden vervangen door de voorgestelde richtlijn. Het voorstel beoogt de regels voor de enkelvoudige jaarrekening, de geconsolideerde jaarrekening en het jaarverslag uit die twee richtlijnen te moderniseren en vereenvoudigen, jaarrekeningen in de EU beter vergelijkbaar te maken en de administratieve lasten te verlichten, vooral voor kleine en middelgrote rechtspersonen. De opbouw van de richtlijn is gewijzigd: uitgegaan wordt van de verplichtingen voor kleine rechtspersonen en daarbovenop worden extra eisen gesteld aan de jaarrekening van middelgrote en grote rechtspersonen (in plaats van de huidige benadering van vrijstellingen voor kleine rechtspersonen). Doordat er waarschijnlijk binnenkort een richtlijn voor micro-entiteiten tot stand zal komen (ligt momenteel voor tweede lezing bij het Europees Parlement), vallen deze allerkleinste ondernemingen buiten het bereik van het onderhavige richtlijnvoorstel. In de richtlijn wordt een aantal algemene principes gecodificeerd (materialiteit, inhoud boven vorm). De grensbedragen voor kleine en middelgrote ondernemingen zijn verhoogd overeenkomstig het inflatieniveau. De richtlijn krijgt op diverse punten meer het karakter van maximumharmonisatie en vele optionele bepalingen zijn omgezet in verplichtingen ten behoeve van administratieve lastenverlichting en betere vergelijkbaarheid van jaarrekeningen. Zo krijgen diverse optionele bepalingen voor kleine of middelgrote rechtspersonen een verplicht karakter, met als gevolg dat de lidstaten verplicht worden deze rechtspersonen een veel beperktere jaarrekening op te laten stellen. Lidstaten zullen ten algemene niet meer de vrijheid hebben extra eisen aan de jaarrekening voor kleine rechtspersonen te stellen. Verder worden niet meer toegepaste modellen voor de balans en de winst- en verliesrekening geschrapt en wordt de terminologie gemoderniseerd (onder andere «jaarverslag» vervangen door «bestuursverslag»). Daarnaast wordt voorgesteld dat grote ondernemingen die actief zijn in de winningsindustrie of houtkap van oerbossen hun betalingen aan overheden openbaar maken.

• Impact assessment Commissie

Het impact assessment van de Commissie bestaat uit twee delen. Deel I gaat over de jaarrekeningen, deel II gaat over de verslaglegging van betalingen aan overheden.

In deel I komen op hoofdlijnen de volgende bevindingen van de Commissie naar voren:

- De voorgestelde richtlijn levert in de EU een administratieve lastenverlichting van maximaal € 1,7 miljard op, waarvan € 1,5 miljard voor kleine rechtspersonen.
- De voorgestelde richtlijn leidt tot duidelijkere financiële overzichten door harmonisatie van principes en schrapping van optionele bepalingen. Nu staan er bij elkaar ongeveer 120 belangrijke opties in de twee jaarrekeningrichtlijnen die lidstaten al dan niet kunnen toepassen. Door vereenvoudiging en grotere vergelijkbaarheid kunnen

betere (grensoverschrijdende) investeringsbeslissingen genomen worden en het kapitaal beter gealloceerd worden. Ondernemingen met grensoverschrijdende dochterondernemingen hebben met minder extra lasten te maken. Grensoverschrijdende investeringen, handel en concurrentie worden eenvoudiger. De concurrentiekracht van kleine EU-ondernemingen wordt vergroot ten opzichte van ondernemingen uit derde landen en EU-ondernemingen worden aantrekkelijker voor buitenlands kapitaal en buitenlandse ondernemers.

In deel II komen op hoofdlijnen de volgende bevindingen van de Commissie over verslaglegging van betalingen aan overheden naar voren:

- Belangrijkste verwachte positieve gevolgen van deze verslaglegging zijn: toename van de transparantie over betalingen door de mijnbouw- en houtkapindustrie aan overheden, toename van de druk op overheden van de grondstofrijke landen om openheid te geven over het gebruik van de grondstoffen, besteding van die gegenereerde overheidsinkomsten, afname van corruptie en omkoping en daardoor stimulering van goed bestuur en van de politieke stabiliteit in de betrokken landen, meer informatie voor investeerders in deze industrietak.
- In de publieke EU-consultatie gesignaleerde mogelijke nadelen: plaatst EU-bedrijven in een nadelige concurrentiepositie ten opzichte van bedrijven in landen die een dergelijke rapportageverplichting niet kennen; betekent administratieve lastenverzwaring; openbaarmaking van concurrentiegevoelige informatie; leidt tot complexe en onleesbare verslaggeving. Ook zou de positie van ondernemingen in gevaar kunnen komen in landen die niet willen dat deze informatie openbaar wordt gemaakt. Als verschillende initiatieven op dit vlak niet op elkaar afgestemd worden, dreigen ondernemingen aan diverse, van elkaar afwijkende rapportageverplichtingen te moeten voldoen.
- Het beste beleidsalternatief zou de ondersteuning van een wereldwijd initiatief zijn, maar de Commissie acht het niet zeker dat een internationaal akkoord kan worden bereikt. Volgens de Commissie is het volgend beste alternatief verslaglegging op landenbasis (country-by-country) en, waar mogelijk, projectbasis (project-by-project). Voor deze beleids optie is gekozen omdat deze beter tegemoet komt aan de vragen van belanghebbenden om een betere informatieverstrekking, terwijl de kosten van een dergelijke beleids optie volgens de Commissie aanvaardbaar zouden blijven op voorwaarde van een gepaste materialiteitsdrempel.
- De administratieve lasten voor de betrokken Europese ondernemingen worden door de Commissie voor de winningsindustrie geraamd op € 1,14 miljard aan eenmalige kosten voor de eerste toepassing en een jaarlijks bedrag van € 295 miljoen voor 171 beursvennootschappen en 419 grote niet-beursgenoteerde ondernemingen (totaal in het eerste jaar € 1,43 miljard). Voor de houtkapindustrie (6 beursvennootschappen en 20 grote ondernemingen) bedragen de kosten in het eerste jaar € 8 miljoen en de jaarlijks terugkerende kosten € 2 miljoen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Artikel 50 lid 1 VWEU

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: Positief

Proportionaliteit: Positief

Onderbouwing: Aanpassing van het jaarrekeningenrecht vergt aanpassing of i.c. vervanging van de huidige 4^e en 7^e vennootschapsrichtlijnen.

Maatregelen op EU-niveau zijn derhalve gerechtvaardigd. De voorgestelde wijzigingen zijn evenredig met de doelstelling om de jaarrekeningregels te vereenvoudigen en administratieve lasten te verminderen. Bij het voorstel voor verslaglegging over betalingen aan overheden wordt, binnen grenzen van het haalbare, gestreefd naar een zo groot mogelijk internationaal gelijk speelveld. Dit leidt tot een positief oordeel over de subsidiairiteit en de proportionaliteit van het voorstel.

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

- Artikel 1 lid 2 (toepassingsgebied rechtspersonen): Het kabinet vraagt zich af of de Commissie eenzijdig een nieuwe rechtspersoonsvorm aan het toepassingsgebied van de richtlijn moet kunnen toevoegen, of dat dit alleen op verzoek van de desbetreffende lidstaat zou moeten geschieden. Wanneer de aanduiding van een rechtspersoon in een lidstaat wijzigt of er op basis van nationale wetgeving een nieuwe rechtspersoon bijkomt die onder de jaarrekeningrichtlijn zou dienen te vallen, zou de lidstaat dit bij de Commissie moeten kunnen aangeven.
- Artikel 3 lid 10 (grensbedragen): Het kabinet steunt deze delegatie. Een formele richtlijnwijzigingsprocedure is overbodig voor aanpassing van de grensbedragen aan de inflatie.
- Artikel 38 lid 4 (verduidelijking van «materialiteit van de betalingen» in het kader van de verslaglegging door de winningsindustrie): juist het bepalen van de materialiteit van betalingen aan overheden waarover gerapporteerd moet worden, is van groot belang voor het creëren van een gelijk internationaal speelveld voor de winningsindustrie. Het kabinet let er daarom op wat de Commissie hier beoogt en of dit aan gedelegeerde regelgeving overgelaten kan worden.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen

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

Geen

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen (zie onder d).

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger Jaarrekeningen:

Voorgestelde richtlijn leidt tot duidelijker financiële overzichten door harmonisatie van principes, schrapping van optionele bepalingen en het verplicht stellen van bestaande optionele vrijstellingen van jaarrekeningverplichtingen voor kleine ondernemingen. Dit levert in de EU voor het gehele bedrijfsleven een administratieve lastenverlichting van maximaal 1,7 miljard euro op, waarvan 1,5 miljard euro voor kleine rechtspersonen. Dit zou neerkomen op 13% vermindering van administratieve kosten en lasten in de EU. Echter, dit percentage is niet goed toepasbaar op de Nederlandse situatie. De op EU-niveau uitgerekende lastenverlichting heeft zowel betrekking op landen waar nog vrijwel geen gebruik is gemaakt van de optionele mogelijkheden tot lastenverlichting in de huidige twee richtlijnen, als op landen zoals Nederland, die daarvan zoveel mogelijk gebruik hebben gemaakt. Daardoor zal er van de voorgerekende lastenverlichting in de EU (die vooral voortvloeit uit het verplicht stellen van de bedoelde optionele vrijstellingen) weinig bij het Nederlandse bedrijfsleven neerdalen.

Verslaglegging van betalingen aan overheden:

De administratieve lasten voor de betrokken Europese ondernemingen worden door de Commissie voor de winningsindustrie geraamd op € 1,14 miljard aan eenmalige kosten voor de eerste toepassing en een jaarlijks bedrag van € 295 miljoen voor 171 beursvennootschappen en 419 grote niet-beursgenoteerde ondernemingen (totaal in het eerste jaar € 1,43 miljard). Voor de bosbouw (6 beursvennootschappen en 20 grote ondernemingen) bedragen de kosten in het eerste jaar € 8 miljoen en de jaarlijks terugkerende kosten € 2 miljoen. Gezien het beperkte aantal grote ondernemingen in deze sector dat in Nederland gevestigd dan wel beursgenoteerd is en onder de richtlijn criteria valt, zijn enkel de administratieve lasten voor dedesbetreffende Nederlandse ondernemingen in de winningsindustrie omvangrijk, en zijn er geen lasten voor het overige bedrijfsleven.

Onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Implementatie van de jaarrekeningregels zal plaatsvinden in titel 9, Boek 2, van het Burgerlijk Wetboek. In welke wetgeving de regels over het verslag aan overheden zullen worden geïmplementeerd, zal mede afhankelijk zijn van de uiteindelijke reikwijdte van die voorschriften.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Als uiterste implementatiedatum is 1 juli 2014 voorzien. Het kabinet zal inzetten op een implementatietermijn van twee jaar in plaats van deze datum.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
De bepalingen over de verslaglegging aan overheden worden binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de richtlijn geëvalueerd. Het kabinet steunt dit voornemen tot evaluatie. Voor het overige is bij deze richtlijn geen evaluatie nodig.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*
De richtlijn bevat geen wijzigingen die de uitvoerbaarheid van de huidige jaarrekeningvoorschriften beïnvloeden.
- b) *Handhaafbaarheid*
Idem.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het rapporteren over betalingen aan overheden 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 richtlijnvoorstel op hoofdlijnen. De samenvoeging van de twee huidige jaarrekeningrichtlijnen leidt tot eenvoudiger regelgeving. De voorziene lastenverlichting door dit voorstel lijkt gering, dat is wat Nederland betreft een gemiste kans. Het kabinet zal daarom bij de onderhandelingen vooral aandacht besteden aan administratieve lastenverlichting, omdat dit een van de belangrijkste redenen is waarom de Commissie dit voorstel doet en een van de speerpunten van het beleid van dit kabinet. Daarbij zal het belang van de kwaliteit en de transparantie van de jaarrekening niet uit het oog worden verloren.

Het kabinet is een groot voorstander van internationale afspraken over country-by-country-reporting. Rapportage dient effectief en efficiënt te zijn en een zo gelijk mogelijk speelveld voor het bedrijfsleven te creëren. Het kabinet zal er op letten 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 (verplichte rapportage voor beursfondsen in de VS) en het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), dat door landen kan worden ingevoerd op vrijwillige basis. Met name de effecten van een rapportageplicht op projectbasis wil het kabinet nog nader bestuderen.