

Besluit van

houdende regels ter uitvoering van de artikelen 41 tot en met 46 van richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad (PbEU 2013, L 182) en van artikel 6 van Richtlijn 2013/50/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 tot wijziging van Richtlijn 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten, Richtlijn 2003/71/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het prospectus dat gepubliceerd moet worden wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel worden toegelaten en Richtlijn 2007/14/EG van de Commissie tot vaststelling van concrete uitvoeringsvoorschriften van een aantal bepalingen van Richtlijn 2004/109/EG (PbEU 2013, L 294) (Besluit rapportage van betalingen aan overheden)

Wij Willem Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van 2015, nr....., gedaan mede namens Onze Minister van Financiën;

Gelet op artikel 392a van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 5:25w, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 2015, nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Veiligheid van 2015, nr., uitgebracht mede namens Onze Minister van Financiën;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

a. actief in de houtkap van oerbossen: activiteiten ontplooiend in oerbossen die vallen onder sectie A, afdeling 02, Groep 02.2, van bijlage I bij Verordening (EG) nr. 1893/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot vaststelling van de statistische classificatie van economische activiteiten NACE Rev. 2 (PbEU 2006, L 393);

b. actief in de winningsindustrie: activiteiten ontplooiend op het gebied van de exploratie, prospectie, opsporing, ontwikkeling en winning van mineralen, aardolie, aardgas en andere stoffen, binnen de economische activiteiten die vallen onder sectie B, afdelingen 05 tot 08, van bijlage I bij Verordening (EG) nr. 1893/2006, hiervoor genoemd in onderdeel a;

c. betaling: een in geld of in natura betaald bedrag voor in de onderdelen a en b beschreven activiteiten, van de volgende typen:

1°. productierechten;

2°. belastingen over de inkomsten, de productie of de winsten van rechtspersonen, met uitzondering van verbruiksbelastingen zoals belastingen over de toegevoegde waarde, inkomstenbelastingen of omzetbelastingen;

- 3°. royalty's;
- 4°. dividenden;
- 5°. ondertekenings-, opsporings- en productiebonussen;
- 6°. licentierechten, huurprijzen, toetredingsgelden en andere vergoedingen voor licenties of concessies; en
- 7°. betalingen voor infrastructuurverbeteringen;
- d. grote rechtspersoon: een rechtspersoon die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, niet heeft voldaan aan ten minste twee van de vereisten, bedoeld in artikel 397, eerste en tweede lid van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek;
- e. lidstaat: een staat die lid is van de Europese Unie alsmede een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;
- f. organisatie van openbaar belang: een rechtspersoon als bedoeld in artikel 398, zevende lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek;
- g. overheid: elke nationale, regionale of lokale autoriteit van een lidstaat of van een derde land. Onder overheid vallen tevens departementen, organen of ondernemingen waarover die autoriteit overheersende zeggenschap uitoefent als bedoeld in artikel 406 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek;
- h. project: de operationele activiteiten die worden beheerst door één enkele overeenkomst of één enkele licentie, huurovereenkomst, concessie of soortgelijke overeenkomst, en die de basis voor betalingsverplichtingen ten aanzien van een overheid vormen. Indien verscheidene overeenkomsten van dien aard wezenlijk met elkaar zijn verbonden, wordt dit niettemin als één project beschouwd;
- i. uitgevende instelling: een uitgevende instelling als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel d, van 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 2001/34/EG.

Artikel 2

Dit besluit is van toepassing op grote rechtspersonen, op organisaties van openbaar belang en op uitgevende instellingen die actief zijn in de winningsindustrie of in de houtkap van oerbossen.

Artikel 3

1. De grote rechtspersonen, de organisaties van openbaar belang en de uitgevende instellingen stellen jaarlijks een verslag op over betalingen aan overheden en maken dit verslag openbaar.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op de grote rechtspersonen, de organisaties van openbaar belang en de uitgevende instellingen waarvan de aan overheden verrichte betalingen zijn opgenomen in een geconsolideerd verslag over betalingen aan overheden dat overeenkomstig artikel 5 of overeenkomstig het recht van een lidstaat is opgesteld.

Artikel 4

1. Met betrekking tot de in artikel 1, onderdelen a en b, omschreven activiteiten wordt de onderstaande informatie voor het betrokken boekjaar in het verslag opgenomen:
 - a. het totale bedrag van aan elke overheid gedane betalingen;
 - b. het totale bedrag per soort betaling als genoemd in artikel 1, onderdeel c, die aan elke overheid is gedaan;
 - c. ingeval deze betalingen aan een bepaald project zijn toegewezen, het totale bedrag per soort betaling als genoemd in artikel 1, onderdeel c, die voor elk dergelijk project is gedaan, en het totale bedrag aan betalingen voor elk dergelijk project.

2. Een betaling, hetzij afzonderlijk, hetzij in een reeks van samenhangende betalingen, hoeft niet in het verslag te worden vermeld indien deze betaling in een boekjaar minder dan € 100.000 bedraagt.

3. De rechtspersonen kunnen betalingen die zij verrichten om te voldoen aan betalingsverplichtingen op het niveau van de entiteit, op entiteitsniveau in plaats van op projectniveau rapporteren.

4. Betalingen in natura aan een overheid worden in waarde en, waar van toepassing, in volume vermeld. Toegelicht wordt hoe de waarde is bepaald.

5. De rapportage van de in dit artikel bedoelde betalingen strookt in de eerste plaats met het wezen, en dan pas met de vorm, van de betrokken betaling of activiteit. Betalingen en activiteiten worden niet kunstmatig gesplitst of samengevoegd om de toepassing van dit besluit te omzeilen.

Artikel 5

1. De grote rechtspersonen, de organisaties van openbaar belang en de uitgevende instellingen waarvan een of meer dochtermaatschappijen actief zijn in de winningsindustrie of in de houtkap van oerbossen en die ingevolge artikel 406 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek of ingevolge artikel 5:25c, derde, vierde en vijfde lid, van de Wet op het financieel toezicht gehouden zijn een geconsolideerde jaarrekening op te stellen, stellen een geconsolideerd verslag op over de betalingen aan overheden. Het geconsolideerde verslag omvat uitsluitend betalingen die voortvloeien uit winnings- en houtkapactiviteiten.

2. De in het eerste lid bedoelde verplichting om een geconsolideerd verslag op te stellen, is niet van toepassing:

a. indien bij consolidatie de grenzen van artikel 396 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek niet zouden worden overschreden, tenzij een van de in de consolidatie te betrekken rechtspersonen een organisatie van openbaar belang of een uitgevende instelling is; en

b. indien het gaat om een groepsdeel waarvan de betalingen aan overheden zijn opgenomen in een geconsolideerd verslag van een groter geheel, indien de rechtspersoon die dat geconsolideerd verslag opstelt, onder het recht van een lidstaat valt.

3. De betalingen aan overheden van een grote rechtspersoon, een organisatie van openbaar belang of een uitgevende instelling hoeven niet in een geconsolideerd verslag over betalingen aan overheden te worden opgenomen indien:

a. ingrijpende en langdurige beperkingen in wezenlijke mate de consoliderende rechtspersoon bemoeilijken in de uitoefening van haar rechten ten aanzien van de activa of het bestuur van de in de aanhef van dit lid bedoelde rechtspersoon;

b. het om zeer uitzonderlijke gevallen gaat waarin de gegevens die nodig zijn om het geconsolideerde verslag over betalingen aan overheden overeenkomstig dit besluit op te stellen, niet kunnen worden verkregen zonder onevenredige kosten of onverantwoorde vertraging; of

c. de aandelen in deze rechtspersoon uitsluitend met het oog op latere vervreemding worden gehouden.

Deze vrijstellingen gelden enkel wanneer zij tevens ten behoeve van de geconsolideerde jaarrekening worden toegepast.

Artikel 6

De in de artikelen 2 en 5 bedoelde rechtspersonen, organisaties van openbaar belang en uitgevende instellingen die een verslag opstellen en openbaar maken dat voldoet aan de verslagleggingsvereisten van een derde land die overeenkomstig artikel 47 van richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en van de Raad betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad (PbEU 2013, L 182) als gelijkwaardig aan de vereisten van hoofdstuk 10 van die richtlijn zijn beoordeeld, zijn vrijgesteld van de vereisten van dit besluit, behoudens voor de verplichting om dat verslag bekend te maken als

bedoeld in artikel 392a, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 5:25e van de Wet op het financieel toezicht.

Artikel 7

1. Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor verschillende uitvoerende instellingen verschillend kan worden vastgesteld.

2. De in dit besluit vervatte voorschriften zijn van toepassing op verslagen die worden opgesteld over de boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2016.

Artikel 8

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit rapportage van betalingen aan overheden.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Financiën,

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het besluit strekt tot implementatie van hoofdstuk 10 van richtlijn 2013/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarrekening (PbEU 2013, L 182, hierna: de richtlijn jaarrekening) en van artikel 1, onder 5 van Richtlijn 2013/50/EU van 22 oktober 2013 tot wijziging van de Richtlijn 2004/109/EG betreffende de transparantievereisten voor uitgevende instellingen (PbEU 2013, L 294, hierna: de richtlijn transparantie). Vanwege deze betrokkenheid van de Minister van Financiën, die eerstverantwoordelijke is voor de richtlijn transparantie en voor de Wet op het financieel toezicht, wordt dit besluit door de Minister van Financiën medeondertekend en wordt deze toelichting mede namens hem aangeboden.

Hoofdstuk 10 van de richtlijn jaarrekening en artikel 1, onder 5 van de richtlijn transparantie bevatten de verplichting voor ondernemingen in de winningsindustrie (met name olie, aardgas en mineralen) en in de houtkap van oerbossen om jaarlijks te rapporteren over betalingen die zij doen aan de overheden van de landen – binnen en buiten de EU – waar zij actief zijn in de winning en de houtkap. Zij moeten rapporteren over de verschillende soorten betalingen die zij per project doen aan overheden op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Doelstelling van dit voorschrift is de transparantie op betalingen aan overheden te verbeteren en daardoor de verantwoordelijkheid en het goede bestuur door overheden te bevorderen.

2. Doelstelling van de rapportageverplichting

Het jaarlijks rapporteren over betalingen aan overheden (“country-by-country reporting”) door ondernemingen in de winningsindustrie en de houtkap van oerbossen heeft in belangrijke mate ten doel om inzicht te krijgen in de betalingen aan overheden in ruil voor de winning van bedoelde grondstoffen in de desbetreffende landen. Het kabinet is een groot voorstander van internationale afspraken over country-by-country-reporting. Deze verslaglegging wijst overheden op hun verantwoordelijkheid voor het gebruik van de grondstoffen in hun land. De inkomsten uit die grondstoffenexploitatie maken in diverse landen een substantieel deel uit van hun staatsinkomsten. Als het om ontwikkelingslanden gaat, komen de inkomsten niet altijd ten goede aan de burgers en de opbouw van de staat en de economie. Burgers en maatschappelijke organisaties krijgen dankzij structurele verslaglegging meer inzicht in de inkomsten van de overheid, niet alleen nationaal, maar ook regionaal en lokaal. Zo kunnen zij druk op overheden van de grondstofrijke landen uitoefenen om openheid te geven over het gebruik van de grondstoffen en over de besteding van de daaruit voortvloeiende overheidsinkomsten. Dit kan bijdragen aan beperking van corruptie en omkoping en aan stimulering van goed bestuur en politieke stabiliteit en daarmee aan verbetering van het investeringsklimaat in de betrokken landen. Het Europese bedrijfsleven in het algemeen en de ondernemingen uit de twee onderhavige sectoren in het bijzonder, kunnen daarvan profiteren als zij zaken doen in die landen. Vooral de ondernemingen in de winningsindustrie zijn uit de aard van hun werkzaamheden gebonden aan de plaatsen waar de grondstoffen zich bevinden en zijn daardoor kwetsbaarder voor instabiele politieke omstandigheden dan ondernemingen die minder plaatsgebonden zijn. Als dergelijke bedrijven minder geld hoeven te besteden aan het zich staande houden in een politiek, economisch en sociaal instabiele situatie, komt dit niet alleen de werkgelegenheid en de winst, maar uiteindelijk ook de aandeelhouders ten goede. Daarom dient deze vorm van jaarlijkse rapportageverplichting, net als de verplichtingen om jaarlijks een jaarrekening en bestuursverslag op te stellen, ook het doel investeerders en andere betrokkenen in deze industrietak te voorzien van informatie op basis waarvan zij beslissingen nemen om zaken te doen met en geld te investeren in deze ondernemingen.

3. De rapportageverplichting in de richtlijn jaarrekening en de richtlijn transparantie

De regeling voor het rapporteren over betalingen aan overheden is inhoudelijk geregeld in hoofdstuk 10 van de richtlijn jaarrekening. In artikel 1, onder 5 van de richtlijn transparantie wordt een nieuw artikel 6 in richtlijn 2004/109/EG ingevoerd (hierna aangeduid als artikel 6 van de richtlijn transparantie). Daarin wordt verwezen naar dit hoofdstuk 10. Volgens artikel 6 dienen uitgevende instellingen die actief zijn in de winningsindustrie of de houtkap van oerbossen overeenkomstig hoofdstuk 10 van de richtlijn jaarrekening jaarlijks een verslag op te stellen van hun betalingen aan overheden. De richtlijn jaarrekening schrijft hetzelfde voor, maar dan voor grote ondernemingen in de zin van het jaarrekeningenrecht en voor organisaties van openbaar belang (artikel 2, onder 1, van de richtlijn jaarrekening en artikel 2:398, zevende lid, BW). Een onderneming is groot als zij boven de grensbedragen valt die staan in artikel 2:397 BW en artikel 3, vierde lid, van de richtlijn jaarrekening: een balanstotaal van meer dan € 20 miljoen, een netto-omzet van meer dan € 40 miljoen en 250 werknemers of meer. De rapportageverplichting is niet van toepassing op middelgrote en kleine ondernemingen, omdat dat gezien de administratieve lasten die de maatregel met zich brengt en de bedragen die er bij middelgrote en kleine ondernemingen mee gemoeid zijn, niet proportioneel zou zijn. Het zou dan om bedragen gaan die ook voor de ontvangende overheid niet significant zijn. Onder organisaties van openbaar belang worden, kort samengevat, gerekend de beursvennootschappen, banken en verzekeringsmaatschappijen.

Artikel 6 van de richtlijn transparantie richt zich tot uitgevende instellingen, ongeacht of dat een kleine, middelgrote of grote onderneming is. Volgens artikel 2, eerste lid, onder d, van die richtlijn zijn dit natuurlijke personen of publiekrechtelijke of privaatrechtelijke juridische entiteiten, met inbegrip van een staat, waarvan effecten tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten. In het geval van certificaten van aandelen die tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten, is de uitgevende instelling de instelling die de onderliggende effecten uitgeeft, ongeacht of deze effecten al dan niet tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten. Een verschil tussen deze uitgevende instellingen en de ondernemingen waarvan effecten zijn toegelaten tot de handel op een gereguleerde markt als bedoeld in de richtlijn jaarrekening, die ook onder de organisaties van openbaar belang in de zin van de richtlijn jaarrekening vallen, betreft ondernemingen die niet onder het recht van een van de EU-lidstaten vallen, maar in de EU beursgenoteerd zijn. Die vallen wel onder de richtlijn transparantie, maar niet onder de richtlijn jaarrekening.

Een dochteronderneming van een moederonderneming die de betalingen aan overheden heeft opgenomen in haar geconsolideerde verslag, hoeft niet een eigen verslag openbaar te maken (artikel 42, tweede lid, van de richtlijn jaarrekening). Een dergelijke vrijstelling is gebruikelijk in het jaarrekeningenrecht (zie artikel 37 van de richtlijn jaarrekening). Deze vrijstelling van het opstellen van een verslag geldt alleen als die ook geldt voor het opstellen van een jaarrekening (artikel 44, eerste lid, van de richtlijn jaarrekening). De bepalingen over consolidatie (artikel 22, eerste tot en met zesde lid, van de richtlijn jaarrekening) zijn ook van overeenkomstige toepassing op het verslag over betalingen aan overheden (artikel 44, eerste lid). Dat betekent dat een onderneming uit de betrokken sectoren die een geconsolideerde jaarrekening dient op te stellen, ook een geconsolideerd verslag over betalingen aan overheden moet opstellen. Een moederonderneming die niet zelf actief is in de winningsindustrie of de houtkap van oerbossen, maar die een of meer dochters heeft die dat wel zijn, wordt geacht zelf actief te zijn in die sectoren en moet een geconsolideerd verslag opstellen (artikel 44, eerste lid). Dit geldt niet als de moederonderneming een kleine of middelgrote groep is die onder de grensbedragen valt van artikel 3, vijfde en zesde lid, van de richtlijn jaarrekening, dat zijn dezelfde criteria die in het jaarrekeningenrecht gelden voor kleine en middelgrote ondernemingen (artikel 2:396 en 397 BW). Ook moederondernemingen die op hun beurt dochter zijn van een onderneming die een geconsolideerde jaarrekening krachtens de wetgeving van een van de lidstaten opstelt, hoeven geen geconsolideerd verslag op te stellen (artikel 44, tweede lid).

Daarnaast zijn er nog drie bijzondere vrijstellingen opgenomen van de verplichting om een dochteronderneming uit de winnings- of bosbouwsector mee te nemen in een geconsolideerd verslag, die van toepassing zijn als de dienovereenkomstige vrijstelling uit het jaarrekeningenrecht ook van toepassing is op de onderneming (artikel 44, derde lid). Ten eerste geldt die vrijstelling als ingrijpende en langdurige beperkingen in wezenlijke mate de moederonderneming bemoeilijken in de uitoefening van haar rechten ten aanzien van de activa of het bestuur van die dochteronderneming (zie ook het

dienovereenkomstige artikel 23, negende lid, onder c, van de richtlijn jaarrekening). Ten tweede hoeft een dochter niet meegeconsolideerd te worden in de zeer uitzonderlijke gevallen waarin de gegevens over de dochter die nodig zijn om het geconsolideerde verslag op te stellen, niet kunnen worden verkregen zonder onevenredige kosten of onverantwoorde vertraging (zie ook artikel 23, negende lid, onder a). Ten derde geldt een vrijstelling wanneer de aandelen in de dochteronderneming uitsluitend worden gehouden met het oog op latere vervreemding (zie ook artikel 23, negende lid, onder b).

Ten slotte is in de artikelen 46 en 47 een mogelijkheid tot vrijstelling opgenomen voor ondernemingen uit derde landen die op basis van wetgeving uit die landen een verslag over betalingen aan overheden moeten opstellen, indien die wetgeving equivalent wordt verklaard door de Europese Commissie. Deze ondernemingen kunnen het verslag dat is opgesteld overeenkomstig die wetgeving in Nederland openbaar maken.

De betalingen waarover gerapporteerd moet worden, zijn omschreven in artikel 41, onder 5, van de richtlijn jaarrekening. Het gaat om betalingen in geld of in natura die betrekking hebben op productierechten, belastingen, royalty's, dividend, ondertekenings-, opsporings- en productiebonussen, vergoedingen voor licenties en concessies en betalingen voor infrastructuurverbeteringen. Voor betalingen die minder dan € 100.000 bedragen, geldt een *de minimis* vrijstelling, zij hoeven niet in het verslag vermeld te worden (artikel 43, eerste lid, van de richtlijn jaarrekening). In het verslag moeten de betalingen op een aantal verschillende wijzen gerapporteerd worden (artikel 43, tweede lid). Ten eerste moet er een totaalbedrag per overheid gerapporteerd worden. Onder overheid wordt elke nationale, regionale of lokale autoriteit bedoeld en tevens alle departementen, organen of ondernemingen waarover die autoriteit zeggenschap uitoefent als bedoeld in artikel 22, eerste tot en met zesde lid, van de richtlijn jaarrekening. Dit artikel omschrijft welke ondernemingen een geconsolideerde jaarrekening moeten opstellen. De richtlijn heeft betrekking op de overheden van alle landen, zowel van de lidstaten als van alle landen buiten de EU. Ten tweede moet het totale bedrag worden aangegeven dat per soort betaling als hiervoor opgesomd aan elke overheid is gedaan. Als de betalingen aan een bepaald project zijn toegewezen, moet per project zowel per soort betaling als het totale bedrag worden gerapporteerd. Zijn de betalingen verricht om te voldoen aan betalingsverplichtingen op entiteitsniveau, dan mag er op entiteitsniveau in plaats van op projectbasis gerapporteerd worden. Betalingen in natura worden in waarde en in volume vermeld, waarbij vermeld moet worden op welke wijze de waarde is bepaald (artikel 43, derde lid).

Het verslag moet openbaar gemaakt worden op dezelfde wijze als geldt voor de jaarrekening (artikel 45).

Op twee punten bevat artikel 6 van de richtlijn transparantie een van hoofdstuk 10 van de richtlijn jaarrekening afwijkend voorschrift. Waar hoofdstuk 10 alleen spreekt over een jaarlijks verslag, zonder daar een termijn van openbaarmaking aan te koppelen, schrijft artikel 6 voor dat het verslag van uitgevende instellingen uiterlijk zes maanden na het einde van elk boekjaar openbaar wordt gemaakt. Ook regelt artikel 6 dat het verslag ten minste tien jaar voor het publiek beschikbaar dient te blijven.

Hoofdstuk 10 bevat een evaluatiebepaling (artikel 48). De Europese Commissie zal tegen 21 juli 2018 een evaluatie afgerond moeten hebben over de toepassing en de doeltreffendheid van hoofdstuk 10 en dan vooral met betrekking tot de reikwijdte en de nakoming van de verslagleggingsverplichtingen en de modaliteiten voor verslaglegging op projectbasis. In die evaluatie zal rekening moeten worden gehouden met internationale ontwikkelingen. Daarbij zal gekeken worden naar grotere transparantie bij betalingen aan overheden, naar het effect van andere internationale stelsels en naar de gevolgen voor het concurrentievermogen en de energievoorzieningszekerheid. In het verslag zal de Commissie ook moeten ingaan op de vraag of de verslagleggingsverplichtingen moeten worden uitgebreid tot andere bedrijfssectoren en tot aanvullende informatie over het gemiddeld aantal werknemers, het gebruik van onderaannemers en eventuele geldboeten die per land worden opgelegd. Ook zal de Commissie in het evaluatieverslag bezien of het verslag moet worden gecontroleerd. In artikel 48 is verder een opdracht gegeven om in het verslag na te gaan of het haalbaar is alle emittenten in de EU ertoe te verplichten om bij de inkoop van mineralen een *due diligence*-onderzoek te verrichten. Op die wijze dienen zij zich ervan te verzekeren dat de bevoorradingketens niet gelieerd zijn aan partijen bij

een conflict en dat de bevoorradingketens de EITI- en OESO-aanbevelingen over een verantwoord beheer van de bevoorradingketens in acht nemen. Ten slotte heeft Richtlijn 2014/95/EU inzake bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit nog een nieuwe opdracht aan het evaluatieverslag toegevoegd. In het verslag moet, rekening houdend met de ontwikkelingen in de OESO en de resultaten van aanverwante Europese initiatieven, ook worden ingegaan op de mogelijkheid om voor grote ondernemingen een verplichting in te voeren om jaarlijks voor elke lidstaat en elk derde land waarin zij werkzaam zijn een rapportage per land te maken die minstens informatie bevat over geboekte winsten, betaalde winstbelastingen en ontvangen overheidssubsidies.

4. De wijze van implementatie

4.1. De Uitvoeringswet richtlijn jaarrekening en de Implementatiewet wijziging richtlijn transparantie

Zowel in de Uitvoeringswet richtlijn jaarrekening als in de Implementatiewet wijziging richtlijn transparantie is een rechtsgrondslag opgenomen voor dit besluit. In titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) is in een nieuwe afdeling 8a, over het verslag over betalingen aan overheden, artikel 392a opgenomen. In dat artikel staat de rechtsgrondslag om bij algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van richtlijnen van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie die de jaarrekening betreffen, regels te stellen over de verplichting van rechtspersonen uit bepaalde sectoren tot het opstellen en openbaar maken van een verslag of een geconsolideerd verslag over betalingen aan overheden. In die algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de inhoud van het verslag. Daarnaast bepaalt artikel 392a dat de openbaarmaking van het verslag, net als de openbaarmaking van de jaarrekening en het bestuursverslag, geschiedt overeenkomstig artikel 394, eerste tot en met derde lid. In artikel 5:25e, tweede lid, Wet op het financieel toezicht (Wft) is de rechtsgrondslag opgenomen ter implementatie van artikel 6 van de richtlijn transparantie. Artikel 5:25w regelt dat de inhoud van het verslag bij amvb wordt vastgesteld en artikel 5:25o regelt de verzending naar de Autoriteit Financiële Markten (AFM).

Door de twee richtlijnen op het punt van de rapportage van betalingen aan overheden te implementeren in een besluit, kan er snel worden ingespeeld op wijzigingen in de richtlijnen. Zoals hiervoor reeds vermeld (zie paragraaf 3), moet de Europese Commissie drie jaar na de datum van implementatie een evaluatie van de toepassing en doeltreffendheid van hoofdstuk 10 afronden. Hieruit kan een herziening van hoofdstuk 10 voortvloeien. In artikel 48 is al bepaald dat in het rapport over die evaluatie onder andere ingegaan moet worden op de vraag of de verslagleggingsverplichtingen moeten worden uitgebreid tot andere bedrijfssectoren. Daarom is de formulering van artikel 2:392a BW en artikel 25w jo. artikel 25e Wft niet beperkt tot de huidige verslaglegging voor de winningsindustrie en de sector van de houtkap van oerbossen. Deze grondslagen voor een besluit zijn zodanig geformuleerd dat regelingen die in EU-richtlijnen zijn opgenomen en die gaan over de rapportage van betalingen aan overheden, op deze grondslag in een besluit kunnen worden neergelegd.

De twee regelingen uit de richtlijn jaarrekening en uit de richtlijn transparantie kunnen niet los gezien worden van de context van de twee richtlijnen waarin ze staan, namelijk het algemene jaarrekeningenrecht en de algemene regels van financieel toezicht. Begrippen uit de twee richtlijnen, bijvoorbeeld om vast te stellen of er sprake is van een grote rechtspersoon, zijn ook van toepassing op het verslag van betalingen aan overheden. Zo is ook de regel van toepassing dat een onderneming pas verandert van omvang (klein, middelgroot of groot) als zij twee achtereenvolgende boekjaren aan de voorwaarden voor de nieuwe categorie voldoet (artikel 3, tiende lid, van de richtlijn jaarrekening). Daar waar hoofdstuk 10 of artikel 6 een bepaald aspect niet regelt, kan daarvoor kan worden teruggegrepen op de regeling die geldt voor de jaarrekening en het bestuursverslag en voor de verslaglegging door uitgevende instellingen. Daarom wordt ook bij de implementatie aangesloten bij het jaarrekeningenrecht en de verslaglegging door uitgevende instellingen. Het biedt ook de mogelijkheid om bepalingen uit titel 9 van Boek 2 van het BW van overeenkomstige toepassing te verklaren op het verslag, bijvoorbeeld die over de wijze van openbaarmaking van het verslag.

De handhaving van deze rapportageverplichting is eveneens gelijk aan die van de jaarrekening: het niet voldoen aan die verplichting is een economisch delict. Daarnaast kan iedere belanghebbende en de advocaat-generaal bij het ressortsparket in het openbaar belang, een

procedure aanhangig maken bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam, zoals beschreven in afdeling 16 van titel 9 van Boek 2 BW. Als belanghebbenden van mening zijn dat het verslag niet goed of niet volledig is opgesteld, kunnen zij de Ondernemingskamer verzoeken de desbetreffende onderneming te bevelen het verslag in te richten overeenkomstig door de Ondernemingskamer te geven aanwijzingen (artikel 447, eerste lid, en 451, eerste lid). De AFM kan bij de Ondernemingskamer een verzoek indienen een uitgevende instelling te bevelen het verslag overeenkomstig de wet in te richten.

In de richtlijn jaarrekening is niets opgenomen over de publicatietermijn van het verslag, zodat hier de algemene bepalingen uit de richtlijn die gelden voor de jaarrekening van toepassing is, namelijk artikel 30. Uit het tweede lid van het voorgestelde artikel 2:392a BW volgt dat het (geconsolideerde) verslag van betalingen aan overheden binnen twaalf maanden na afloop van het boekjaar waar het betrekking op heeft, openbaar moet worden gemaakt op dezelfde wijze als de jaarrekening. Dat betekent dat het bestuur van de rechtspersoon het verslag via het handelsregister van de Kamer van Koophandel openbaar moet maken (vgl. artikel 45 van de richtlijn jaarrekening). In artikel 5:25o Wft is aangevuld dat ook het verslag moet worden ingediend bij de Autoriteit Financiële Markten, die het vervolgens doorzendt naar het handelsregister (artikel 5:25o, vijfde lid, Wft). Het talenregime voor het verslag dat in artikel 394, eerste lid, tweede volzin is opgenomen voor de jaarrekening (Nederlands, Frans, Duits of Engels) is ook van toepassing op het verslag. Voor alle uitgevende instellingen geldt de termijn van zes maanden die in artikel 6 van de richtlijn transparantie is opgenomen (artikel 5:25e Wft).

Deze samenhang met het jaarrekeningenrecht laat onverlet dat het verslag van betalingen aan overheden wel een afzonderlijk verslag is. Het vormt geen onderdeel van de jaarrekening of het bestuursverslag (aldus expliciet overweging 44 van de preambule van de richtlijn jaarrekening).

4.2. Het besluit

De implementatie van de inhoudelijke regeling van het verslag van betalingen aan overheden in dit besluit volgt nauwgezet de tekst van de richtlijn jaarrekening. De terminologie is hier en daar enkel aangepast aan de terminologie die gebruikelijk is in het Nederlandse jaarrekeningenrecht in titel 9 van boek 2 van het BW en in de Wft. De Uitvoeringswet richtlijn jaarrekening heeft de bestaande terminologie aangehouden en handhaaft de term “jaarrekening” in plaats van “jaarlijks financieel overzicht”. Ook wordt de term “rechtspersoon” aangehouden als adressant van de regels, in plaats van het in de richtlijn jaarrekening gebruikelijke “onderneming”. Bij deze terminologie sluit ook dit besluit aan.

In artikel 1 zijn de definities overgenomen uit artikel 41 van de richtlijn jaarrekening, aangevuld met enkele definities die noodzakelijk zijn voor een goed begrip van het besluit. Artikel 2 bevat de reikwijdte van het besluit (artikel 42, eerste lid, van de richtlijn jaarrekening). Artikel 3 schrijft voor een verslag op te stellen en openbaar te maken (artikel 42, eerste lid) en geeft een uitzondering aan ondernemingen waarvan de betalingen zijn opgenomen in een geconsolideerd verslag van een moederonderneming (artikel 42, tweede lid). Artikel 4 bevat in het tweede lid een de minimisbepaling (artikel 43, eerste lid) en stelt in de overige leden enkele inhoudelijke eisen aan het verslag (artikel 43, tweede tot en met vierde lid). Artikel 5 regelt het geconsolideerde verslag (artikel 44). De openbaarmaking van artikel 45 is in de twee implementatiewetsvoorstellen opgenomen (artikel 2:392a, tweede lid, BW en artikel 5:25o Wft). In artikel 6 is een regeling opgenomen voor het geval de Europese Commissie ingevolge artikel 46 verslaggevingsvereisten van een derde land gelijkwaardig verklaart aan de vereisten van hoofdstuk 10 van de richtlijn jaarrekening. Ondernemingen die op basis van dergelijke gelijkwaardige wetgeving een verslag opstellen en ook in Nederland onder de verslagleggingsverplichting zouden vallen, kunnen dan volstaan met openbaarmaking van het verslag dat volgens de wetgeving van dat derde land is opgesteld (zie verder hierna in paragraaf 5).

Artikel 45, tweede lid, is niet opgenomen in het besluit. Het voorschrift dat het bestuur ervoor verantwoordelijk is dat het verslag over betalingen aan overheden naar zijn beste weten en vermogen overeenkomstig het besluit wordt opgesteld en openbaar wordt gemaakt, behoeft geen implementatie. Het valt onder de algemene voorschriften voor de taakvervulling en aansprakelijkheid die voor bestuurders van rechtspersonen is opgenomen in artikel 2:9 BW.

5. Internationale en Europese parallele trajecten

De Europese Commissie heeft deze richtlijn opgesteld voor de winnings- en houtkapsectoren omdat deze sectoren reeds onderwerp zijn van een aantal internationale en Europese ontwikkelingen. De eerste betreft het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), waarvoor de Europese Commissie publiekelijk haar steun had uitgesproken. Hieronder wordt verder ingegaan op dit EITI. De Commissie zag daarin bereidheid om regelgeving voor te stellen waarin openbaarmakingsvereisten voor ondernemingen uit de winningsindustrie worden opgelegd. De tweede aanleiding was een soortgelijke steunbetuiging in de concluderende verklaring van de G8-top in het Franse Deauville van mei 2011. In die verklaring is het belang benadrukt van transparantie ten aanzien van betalingen door en ontvangsten uit de winningsindustrie. De G8-landen verklaarden zich in te zetten voor wetgeving of vrijwillige normstelling waarbij olie-, gas- en mijnbouwbedrijven worden verplicht om betalingen aan overheden openbaar te maken. Ten derde heeft het Europees Parlement in een resolutie van 8 maart 2011 (over belastingen en ontwikkeling – samenwerking met ontwikkelingslanden met het oog op goed bestuur in belastingaangelegenheden (2010/2102(INI), overweging 42 e.v.) verzocht om de invoering van financiële-rapportageverplichtingen per land voor grensoverschrijdende bedrijven in de winningsindustrieën.

Ten slotte is het voorstel vergelijkbaar met de Amerikaanse Dodd-Frank Act uit juli 2010. Deze verplicht vennootschappen uit de olie-, gas- en mijnbouw die in Amerika beursgenoteerd zijn, hun betalingen aan overheden op een landen- en projectspecifieke basis openbaar te maken. De Securities and Exchange Commission (SEC, de toezichthouder op de Amerikaanse beurzen) bereidt uitvoeringsbepalingen voor die hier nadere uitwerking aan moeten geven.

EITI is een wereldwijd samenwerkingsverband van regeringen, ondernemingen en maatschappelijke organisaties die zich inzetten om transparantie te bevorderen ten aanzien van de inkomsten uit natuurlijke bronnen. Bedrijfsleven en overheid maken in dat verband vrijwillig afspraken, waarbij de overheid de inkomsten en het bedrijfsleven de betalingen inzichtelijk zal maken. Een onafhankelijke partij controleert de rapportages, verklaart de verschillen en maakt de resultaten openbaar. Nederland geeft financiële en personele steun aan dit initiatief. Op 19 februari 2015 heeft de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de Tweede Kamer een brief gestuurd waarin is aangekondigd dat het kabinet werkt aan de voorbereiding voor implementatie van EITI in Nederland met als inzet dat Nederland rond de jaarwisseling kandidaat-lid van EITI wordt (Kamerstukken II 2014/15, 32 852, nr. 18). Dertig landen voldoen inmiddels aan de EITI-principes en daarnaast zijn er zeventien kandidaat-landen die nog niet aan alle vereisten voldoen. De aanwas van EITI-landen groeit snel, begin 2011 leefden nog slechts elf landen de volledige EITI-standaard na. De rapportageverplichtingen op dit terrein in de richtlijn jaarrekening zijn mede bedoeld om het EITI-initiatief te ondersteunen en de overheden van grondstoffenrijke landen te helpen de EITI-beginselen en -criteria ten uitvoer te leggen (aldus rechtsoverweging 45 van de richtlijn jaarrekening). Het verslag dat de richtlijn jaarrekening voorschrijft, moet vergelijkbare betalingen bevatten als de EITI-verslagen, zoals belastingen, royalties, dividend en bonussen en licentierechten (artikel 4.1 onder b van de EITI-standaard).

In de EU is inmiddels een soortgelijke rapportageverplichting in het leven geroepen voor banken over onder andere in derde landen geboekte winsten, betaalde belastingen en ontvangen subsidies. Deze is inmiddels in een algemene maatregel van bestuur ten uitvoer gelegd (Besluit uitvoering publicatieverplichtingen richtlijn kapitaalvereisten van 11 september 2014, Stb. 2014, 334). Daarnaast heeft de Europese Commissie aangekondigd te gaan bezien of aanvullende openbaarmaking van bepaalde inlichtingen over vennootschapsbelasting moet worden ingevoerd. Zij zal onderzoek doen naar verruiming van de verplichting tot openbaarmaking van bepaalde fiscale inlichtingen door multinationals in alle sectoren.

In de richtlijn jaarrekening is een regeling opgenomen om rapportageverplichtingen uit derde landen equivalent te verklaren aan die van de richtlijn. Deze regeling is bedoeld om te voorkomen dat ondernemingen die, bijvoorbeeld wegens beursnoteringen buiten het land van hun statutaire zetel, onder verschillende regimes zouden vallen en daarom verschillende, van elkaar afwijkende verslagen

zouden moeten opstellen. In de artikelen 46 en 47 is een procedure opgenomen op basis waarvan de Europese Commissie criteria kan opstellen aan de hand waarvan zij kan bepalen of verslaggevingsvereisten van derde landen gelijkwaardig zijn aan die van hoofdstuk 10 van de richtlijn jaarrekening. Ondernemingen die een verslag opstellen volgens die equivalent verklaarde voorschriften, zullen zijn vrijgesteld van de eisen van de richtlijn jaarrekening. Een dergelijk verslag zal wel volgens de nationale voorschriften van de desbetreffende lidstaat openbaar gemaakt moeten worden. Van juni tot oktober 2014 heeft de Commissie hierover een consultatie uitgeschreven.

6. Administratieve lasten en andere bedrijfseffecten

De voorgestelde verplichting om een verslag over betalingen aan overheden op te stellen en openbaar te maken, raakt naar verwachting in Nederland een gering aantal ondernemingen die actief zijn in de winningsindustrie of in de houtkap van oerbossen. Voor zover bekend gaat het in Nederland ten hoogste om een vijftal ondernemingen. De voorgestelde verplichting heeft naar verwachting niet tot nauwelijks gevolgen voor de administratieve lasten. Er zijn wel nalevingskosten aan verbonden. De incidentele nalevingskosten die hiermee gemoeid zijn, worden per rapportageplichtige groep begroot op een bedrag van circa € 7,8 miljoen; de structurele (jaarlijkse) nalevingskosten worden per groep begroot op een bedrag van circa € 1,56 miljoen. In totaal zouden de kosten daarmee in totaal kunnen oplopen tot circa € 39 miljoen eenmalige incidentele nalevingskosten en circa € 7,8 miljoen jaarlijkse nalevingskosten. Deze kosten vloeien onder meer voort uit het ontwerpen van het (format van het) verslag en de terugkerende jaarlijkse rapportagekosten. De verplichting om de informatie te specificeren per nationale, regionale of lokale overheid en per project leidt tot informatiestromen die doorgaans niet al in de administratie van de onderneming voorhanden zullen zijn. Daarnaast loopt de gevraagde informatie niet steeds synchroon met de informatie die in de jaarrekening over een bepaald boekjaar wordt verstrekt. Dit komt doordat de onderhavige verslaggeving is gebaseerd op daadwerkelijk betaalde bedragen, terwijl de jaarrekening doorgaans is gebaseerd op de transacties die zich in het boekjaar hebben voorgedaan, zonder dat de daadwerkelijke betaling of ontvangst in datzelfde jaar hoeft te hebben plaatsgevonden.

Uit de reacties van de betrokken sectoren op de consultatie die eind 2010 door de Europese Commissie werd uitgevoerd en op de resultaten uit onderhandelingen over de ontwerprichtlijn is enerzijds gebleken dat de ondernemingen in deze sectoren onderkennen dat deze transparantie kan bijdragen aan betere politieke en economische omstandigheden voor de burgers in de grondstofrijke ontwikkelingslanden. Anderzijds hebben zij echter gewezen op gevolgen van deze rapportage, die verder gaan dan enkel een nieuwe administratieve last. EU-ondernemingen stellen in een nadelige positie te komen ten opzichte van ondernemingen uit derde landen die niet een dergelijke rapportageverplichting kennen. De rapportage in de EU zou volgens hen inzicht kunnen geven in concurrentiegevoelige informatie over de bedragen die zijn betaald in ruil voor een concessie. Bij een volgende uitgifte van een concessie zouden de niet rapportageplichtige ondernemingen daarmee hun voordeel kunnen doen. Ook is erop gewezen dat deze verplichting in de EU de bedrijven in een moeilijke positie kan brengen in landen waar zij hun activiteiten ontplooiën als die landen het openbaar maken van dergelijke informatie vooral strafrechtelijk, maar ook bestuursrechtelijk of civielrechtelijk sanctioneren.

Tijdens de onderhandelingen over de richtlijn is hiervoor veel aandacht geweest. Het concurrentienadeel van het eenzijdig opleggen van een rapportageverplichting aan het bedrijfsleven is groter dan bij de aanpak van het EITI (zie hierboven in paragraaf 5). Daar bestaat er immers in het grondstofrijke land een gelijk speelveld voor alle ondernemingen in de winningsindustrie die daar grondstoffen wensen te exploiteren. Daarom ondersteunt Nederland dit initiatief al enige jaren. Het kabinet ziet echter ook in dat een dergelijk internationaal initiatief niet voldoende is. Ook de burgers in landen die zich niet eigener beweging bij het EITI willen aansluiten, dienen een kans te krijgen hun overheden ter verantwoording te roepen. In die landen kan een EU-rapportageverplichting voor het bedrijfsleven de druk op de regeringen opvoeren om het bestuur en de politieke en economische situatie in hun land te verbeteren.

Het probleem van de mogelijke sanctionering van de openbaarmaking van financiële informatie in het land waar de onderneming actief is, is eveneens in de onderhandelingen over de

richtlijn besproken. Echter, het opnemen van een dergelijke uitzondering, vooral voor strafrechtelijke sancties, maar ook voor administratief- of civielrechtelijke sancties, is gezien als een aanmoediging voor landen om een dergelijke sanctie in hun wetgeving op te nemen. Er zijn landen die een ruim geformuleerd verbod kennen op publicatie van (staats)geheime en gevoelige informatie en de opvattingen over de consequenties van die verboden lopen uiteen. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of dergelijke wetgeving van toepassing is op het openbaar maken van informatie over betalingen van bedrijven aan overheden. Het kabinet verwacht dat als eenmaal een kritische massa van bedrijven en landen deze rapportageverplichting toepast, minder landen zullen stellen dat hun binnenlandse verboden op openbaarmaking worden overtreden. Dit is ook de verwachting van de Europese Commissie op basis van haar consultaties.

Adviezen

PM

ARTIKELLEN

Artikel 1

In artikel 1 zijn de definities van artikel 41 uit de richtlijn jaarrekening overgenomen, aangevuld met enkele definities die noodzakelijk zijn voor een goed begrip van het besluit.

De definities onder a en b geven de betekenis van het begrip "actief in de houtkap van oerbossen" en "actief in de winningsindustrie". Rechtspersonen die onder dit besluit vallen, moeten actief zijn in de winningsindustrie of houtkap van oerbossen. Wat betreft de winningsindustrie is aangesloten bij de EITI-regeling (zie hierboven paragraaf 5) en wat betreft de houtkap is hoofdstuk 10 een aanvulling op het actieplan van de EU voor wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (EU-Flegt) en Verordening (EU) nr. 995/2010 van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (PbEU 2010, L 295).

De winningsindustrie omvat alle ondernemingen met activiteiten op het gebied van de verkenning, opsporing, ontwikkeling en ontginning van mineralen-, olie- en aardgasvindplaatsen. Ingevolge bijlage I bij Verordening (EG) Nr. 1893/2006 tot vaststelling van de statistische classificatie van economische activiteiten (PbEU 2006, L 393), valt de winning van de volgende delfstoffen onder de richtlijn en daarmee onder dit besluit:

05: winning van steenkool en bruinkool

06: winning van aardolie en aardgas

07: winning van metaalerts: ijzererts, non-ferrometaalerts, uranium- en thoriumerts en andere non-ferrometaalerts

08: overige winning van delfstoffen:

- steen, zand en klei: bouw- en siersteen, kalksteen, gips, krijt en leisteen
- grind, zand, klei en kaolien
- mineralen voor de chemische en de kunstmestindustrie
- turf
- zoutwinning
- overige winning van delfstoffen, niet eerder genoemd.

Oerbossen zijn in artikel 17, derde lid, onder a, van Richtlijn 2009/28/EG (PbEU 2009, L140) omschreven als "natuurlijk geregenereerd bos met inheemse soorten, waar geen duidelijk zichtbare tekenen van menselijke activiteiten zijn en de ecologische processen niet in significante mate zijn verstoord." De houtkap van oerbossen omvat alle ondernemingen met activiteiten op het gebied van het leegkappen, selectief kappen of uitdunnen van oerbossen.

In onderdeel c zijn de soorten betalingen opgesomd die in het verslag moeten worden opgenomen, in overeenstemming met artikel 41, onder 5, van de richtlijn jaarrekening. Het gaat zowel om betalingen in geld als in natura. De berekening van de waarde van betalingen in natura is in artikel 4, vierde lid, opgenomen. Het gaat bij betalingen om productierechten, royalty's en dividenden, om ondertekenings-, opsporings- en productiebonussen, om licentierechten, huurprijzen,

toetredingsgelden en andere vergoedingen voor licenties en/of concessies en om betalingen voor infrastructuurverbeteringen. Ten slotte moet gerapporteerd worden over belastingen over de inkomsten, de productie of de winsten van ondernemingen, maar niet over verbruiksbelastingen zoals belastingen over de toegevoegde waarde, inkomstenbelastingen of omzetbelastingen. Er is in de definitie sprake van “betaald” bedrag. In de jaarrekening is het doorgaans gebruikelijk transacties te verwerken wanneer zij zich voordoen, ongeacht het moment waarop zij leiden tot kasstromen. In het verslag over betalingen aan regeringen moet daarentegen worden gerapporteerd over de betalingen die in het boekjaar daadwerkelijk zijn gedaan. Het gaat hierbij derhalve niet om baten en lasten zoals deze in een winst- en verliesrekening worden weergegeven, maar om betalingen zoals deze blijken uit een kasstroomoverzicht.

In onderdeel d is ten behoeve van dit besluit een definitie gegeven van een grote rechtspersoon. In de artikelen 2:396 en 397 BW zijn alleen definities van kleine en middelgrote rechtspersonen opgenomen, zodat hier een nieuwe definitie nodig was. In de definitie wordt steeds verwezen naar de bedragen en het aantal dat staat in artikel 2:397 BW (de bovengrens van de grensbedragen voor middelgrote rechtspersonen in artikel 397 is immers de ondergrens voor grote rechtspersonen). Dit is gedaan om te voorkomen dat bij indexeringen of aanpassing van genoemde bedragen of aantal ook het besluit aangepast moet worden.

In onderdeel e is een definitie van lidstaat opgenomen, teneinde de formulering van de artikelen waar die term in gebruikt wordt, te vereenvoudigen.

In onderdeel f is een definitie voor organisaties van openbaar belang opgenomen, die verwijst naar artikel 398, zevende lid, BW, waarin de vier categorieën organisaties die een organisatie van openbaar belang zijn, zijn opgesomd.

Onderdeel g bevat de definitie van overheid, die is overgenomen uit artikel 41, onder 3, van de richtlijn jaarrekening. Ook staatsbedrijven vallen onder deze definitie.

De definitie van project in onderdeel h is overgenomen uit artikel 41, onder 4, van de richtlijn jaarrekening. Volgens overweging 45 uit de preambule van die richtlijn moeten “wezenlijk met elkaar verbonden” overeenkomsten worden begrepen als een geheel van operationeel en geografisch geïntegreerde overeenkomsten met in wezen dezelfde voorwaarden, die met de overheid worden ondertekend en waardoor er betalingsverplichtingen ontstaan. Dergelijke overeenkomsten kunnen worden vastgelegd in één enkel contract, in een joint venture, een productiedelingsovereenkomst, of een andere overkoepelende overeenkomst.

In onderdeel i is voor uitgevende instellingen aangesloten bij de definitie van de richtlijn transparantie (artikel 1, eerste lid, onderdeel b), die beperkter is dan de gangbare definitie in de Wft. Hiertoe is onder meer overgegaan omdat de verslagleggingsverplichting niet van toepassing dient te zijn op personen die voornemens zijn effecten uit te geven.

Artikel 2

De rapportageverplichting geldt volgens artikel 42 van de richtlijn jaarrekening voor grote ondernemingen en voor organisaties van openbaar belang. Onder deze laatste worden, kort samengevat, gerekend de beursvennootschappen, banken en verzekeringsmaatschappijen. Daarnaast kunnen lidstaten zelf dergelijke organisaties aanwijzen, waarvan in Nederland nog geen gebruik is gemaakt. De rapportageverplichting geldt voor alle organisaties van openbaar belang, ongeacht of deze groot, middelgroot of klein zijn. De grote ondernemingen zijn de ondernemingen die boven de grensbedragen uit artikel 2:397 BW vallen: een balanstotaal van meer dan € 20 miljoen, een netto-omzet van meer dan € 40 miljoen en 250 werknemers of meer. Op grond van artikel 6 van de richtlijn transparantie geldt de rapportageverplichting voor uitgevende instellingen die in Nederland verplicht zijn te rapporteren, ongeacht waar zij zetel hebben. De rapportageverplichting is niet van toepassing op middelgrote en kleine ondernemingen, omdat dat gezien de administratieve lasten die de maatregel met zich brengt en de bedragen die er bij middelgrote en kleine ondernemingen mee gemoeid zijn, niet proportioneel zou zijn. Het zou dan om bedragen gaan die ook voor de ontvangende overheid niet significant zijn.

Artikel 3

Artikel 3 bevat de rapportageverplichting: het jaarlijks opstellen en openbaar maken van een verslag over betalingen aan overheden (artikel 42, eerste lid, van de richtlijn jaarrekening). Het verslag hoeft niet zoals de jaarrekening te worden vastgesteld door de aandeelhouders en het hoeft niet te worden gecontroleerd door een accountant, zij het dat de vraag of een controle van het verslag noodzakelijk is, onderdeel zal uitmaken van het verslag dat de Europese Commissie in 2018 zal opstellen naar aanleiding van de evaluatie van deze rapportageverplichting, aldus artikel 48, derde alinea, van de richtlijn jaarrekening. De wijze van openbaarmaking is neergelegd in artikel 2:392a, tweede lid, BW en in artikel 5:25e en 5:25o Wft. Het verslag moet worden openbaar gemaakt bij het handelsregister. Uitgevende instellingen die op grond van titel 9 van Boek 2 van het BW hun bestuursverslag bij het handelsregister dienen te deponeren dienen hun verslag in bij de AFM, die het doorzendt naar het handelsregister.

Een onderneming die een dochteronderneming is van een moeder die de betalingen aan overheden heeft opgenomen in haar geconsolideerde verslag dat overeenkomstig artikel 5 is opgesteld, hoeft niet zelf een verslag op te stellen en openbaar te maken (artikel 42, tweede lid). Ook als de moeder onder het recht van een andere EU-lidstaat valt en aldaar een geconsolideerd verslag heeft opgesteld waarin ze de betalingen aan overheden van de Nederlandse dochteronderneming heeft opgenomen, is die dochter in Nederland vrijgesteld van zowel het opstellen als het openbaar maken van het verslag.

Artikel 4

Artikel 4 volgt grotendeels de opbouw en de tekst van artikel 43 van de richtlijn jaarrekening. Het eerste lid specificeert hoe verslag moet worden gedaan over de betalingen. Hierbij is aangesloten bij de wijze van rapporteren die volgens de EITI-standaard is voorgeschreven (zie artikel 5.2, onder e, van de *Requirements for Implementing Countries*). Het verslag dient de betalingen te specificeren per soort betaling, per overheid en per project. Dat leidt tot de volgende posten in het verslag:

1. het totale bedrag dat is betaald per categorie overheid (zie artikel 1, onder g),
2. specificatie per soort betaling zoals opgesomd in artikel 1, onder c, die per categorie overheid is verricht, en
3. in geval van verschillende projecten:
 - a. het totale bedrag van alle betalingen per project, en
 - b. het totale bedrag per soort betaling zoals opgesomd in artikel 1, onder c, die per project is verricht.

De uitsplitsing per overheid geeft burgers inzicht waar het geld terecht is gekomen en welke autoriteit aangesproken kan worden voor de besteding van de inkomsten. Zo kunnen bijvoorbeeld minderheden die in een bepaalde regio (of wellicht in een eigen reservaat) geconcentreerd zijn, zien waar de exploitatiegelden van de grondstoffen uit hun gebied terecht zijn gekomen. Ook het uitsplitsen per project leidt ertoe dat betalingen beter traceerbaar zijn omdat ze aan bepaalde activiteiten kunnen worden toegeschreven. Dat betekent dat er ook bij de overheid gericht navraag kan worden gedaan naar de besteding van de gelden.

De *de minimis* bepaling in het tweede lid stelt dat betalingen van minder dan € 100.000, die in een boekjaar afzonderlijk of in een reeks van samenhangende betalingen zijn verricht, niet in de rapportage hoeven te worden vermeld. Gaat het om periodieke stortingen of aflossingen (bijvoorbeeld de betaling van huur), dan moet de onderneming voor het berekenen van de drempel uitgaan van het totale bedrag van die betalingen (zie in de preambule van de richtlijn jaarrekening overweging 46).

Het derde lid geeft een uitzondering voor de verplichting om, indien van toepassing, projectgewijs te rapporteren. Als er betalingsverplichtingen zijn die op entiteitsniveau moeten worden nagekomen, kan er op entiteitsniveau gerapporteerd worden in plaats van per project. Wanneer bijvoorbeeld de winstbelasting wordt geheven als één bedrag op het niveau van de hoofdvestiging van een onderneming in een exploitatieland, hoeft die belasting niet uitgesplitst te worden naar de winst die met de verschillende projecten is behaald.

Ook betalingen in natura dienen in het verslag gerapporteerd te worden, waarbij moet worden aangegeven wat de waarde en, indien van toepassing, het volume ervan is en hoe die waarde is bepaald (artikel 4, vierde lid). De aanleg van een weg naar de plaats waar de grondstoffen gewonnen

worden, op kosten van de mijnbouwonderneming, kan bijvoorbeeld dienen als onderdeel van betaling voor die grondstoffen, als een gebied daardoor ontsloten wordt. De waarde van die weg moet worden vermeld als betaling voor infrastructuurverbetering (artikel 1, onder c, sub 7°).

Het vijfde lid van artikel 4 geeft een algemene leidraad voor het opstellen van het verslag, die kan worden samengevat met het uit het jaarrekeningenrecht bekende beginsel van "substance over form". De verslaglegging dient te stroken met het wezen en niet met de vorm van de betrokken betaling of activiteit. Betalingen en activiteiten mogen niet kunstmatig worden gesplitst of samengevoegd om de toepassing van het besluit te omzeilen.

Artikel 5

Artikel 5 regelt het geconsolideerde verslag van betalingen aan overheden in overeenstemming met artikel 44 van de richtlijn jaarrekening. De verplichting tot het opstellen van een geconsolideerd verslag rust volgens artikel 44, eerste lid, van de richtlijn jaarrekening op moederondernemingen op organisaties van openbaar belang en op uitgevende instellingen die actief zijn in de winningsindustrie of in de houtkap van oerbossen. Een moederonderneming wordt geacht daarin actief te zijn indien zij een of meer dochters heeft die daarin actief zijn. Indien dergelijke moederondernemingen ingevolge het BW en de Wft een verplichting hebben tot het opstellen van een geconsolideerde jaarrekening, dan moeten zij ook een geconsolideerd verslag van betalingen aan overheden opstellen. Door de schakelbepalingen in artikel 5:25c derde tot en met vijfde lid, Wft is artikel 2:406 BW van toepassing op uitgevende instellingen met een zetel in een andere staat dan Nederland. Dat betekent dat als een moederonderneming in een EU-lidstaat beursgenoteerd is, maar niet in een EU-lidstaat haar zetel heeft, en zij een dochteronderneming heeft die evenmin in de EU haar zetel heeft maar die wel winningsactiviteiten ontplooit, die moeder een geconsolideerd verslag moet opstellen en moet openbaar maken in die EU-lidstaat die is aangewezen als lidstaat van herkomst. De laatste volzin van het eerste lid verduidelijkt dat het geconsolideerde verslag uitsluitend betrekking heeft op de betalingen die voortvloeien uit de activiteiten in de winningsindustrie en de houtkap van oerbossen. De dochters van een dergelijke consoliderende moederonderneming hoeven niet meer een eigen verslag op te stellen (zie artikel 3, tweede lid).

In het tweede lid zijn twee consolidatievrijstellingen opgenomen. Ten eerste bestaat er een vrijstelling voor de moeder van een kleine of een middelgrote groep, zoals er in het jaarrekeningenrecht een vrijstelling van de consolidatieplicht bestaat voor een kleine groep (artikel 2:407, tweede lid, onder a, BW). Als er in de groep een organisatie van openbaar belang of een uitgevende instelling zit, geldt de vrijstelling niet. De terminologie van deze laatstbedoelde uitzondering is enigszins aangepast aan die van titel 9 van Boek 2 BW. Wat in de richtlijn "verbonden rechtspersoon" wordt genoemd, is in het besluit vervangen door "de in de consolidatie te betrekken rechtspersoon", wat meer in lijn is met het corresponderende artikel 2:407, tweede lid, onder b, BW. Aangezien de daarin gebruikte term "maatschappij" minder goed past in het besluit, is daarvoor in de plaats "rechtspersoon" opgenomen. Inhoudelijk is hiermee geen wijziging beoogd ten opzichte van de tekst van artikel 44, tweede lid, onder a, van de richtlijn jaarrekening.

Deze vrijstelling voor kleine en middelgrote groepen is iets ruimer geformuleerd dan die in artikel 2:407 BW, waar alleen een kleine groep als zodanig is vrijgesteld (mits er geen organisatie van openbaar belang of uitgevende instelling in de groep zit) en bovendien aan de vrijstelling ook de voorwaarde is verbonden dat er geen bezwaar is gemaakt door een bepaald aantal aandeelhouders.

Ten tweede geldt een consolidatievrijstelling voor tussenholdings. De rapportageplicht rust dus enkel op de moeder aan de top van de groep, mits die moeder onder het recht van een van de EU-lidstaten valt (zoals ook geldt voor de topholdings als bedoeld in artikel 2:403, eerste lid, onder c, BW).

Het derde lid bevat een drietal uitzonderingen waarin de moederonderneming de cijfers van een dochteronderneming, een organisatie van openbaar belang of een uitgevende instelling niet hoeft op te nemen in het geconsolideerde verslag. In de bedoelde gevallen is de consolidatie niet realiseerbaar of zinvol. Het zijn consolidatie-uitzonderingen die ook in het algemene jaarrekeningenrecht gelden en daarom is aan het slot van het derde lid opgenomen dat de uitzonderingen alleen gelden als de desbetreffende dochters ook buiten de geconsolideerde

jaarrekening blijven. De eerste uitzondering betreft het geval dat ingrijpende en langdurige beperkingen in wezenlijke mate de consoliderende rechtspersoon bemoeilijken in de uitoefening van haar rechten ten aanzien van de activa of het bestuur van de in de aanhef van dit lid bedoelde rechtspersoon. Dit artikel is de pendant van artikel 23, negende lid, onder c, van de richtlijn jaarrekening. De tweede uitzondering ligt in dezelfde lijn en gaat om zeer uitzonderlijke gevallen waarin de gegevens die nodig zijn om het geconsolideerde verslag overeenkomstig dit besluit op te stellen, niet kunnen worden verkregen zonder onevenredige kosten of onverantwoorde vertraging. Dit is gelijk aan artikel 23, negende lid, onder a. Bij deze twee gevallen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan dochters in landen die in oorlog zijn, waardoor er geen verbindingen mee te leggen is, in landen die hun grenzen hebben gesloten of in landen waarin de overheid restricties heeft opgelegd na een omwenteling of staatsgreep. De derde uitzondering gaat om dochterondernemingen waarvan de aandelen uitsluitend met het oog op latere vervreemding worden gehouden (zie ook artikel 23, negende lid, onder b).

Artikel 6

In artikel 6 is een regeling opgenomen voor het geval rapportageverplichtingen uit derde landen op grond van artikel 46 van de richtlijn jaarrekening door de Europese Commissie equivalent worden verklaard aan de bepalingen uit hoofdstuk 10 van de richtlijn jaarrekening. Zie nader paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting over deze equivalentieverklaring. Een onderneming die in Nederland de verplichting tot het opstellen van een verslag heeft, maar een dergelijk verslag ook reeds opstelt in overeenstemming met de regels van een niet-EU-lidstaat waarvan de rapportagevereisten door de Europese Commissie equivalent zijn verklaard aan die van de EU, hoeft niet nog een tweede verslag overeenkomstig de EU-regels en het besluit op te stellen. Zij kan volstaan met het deponeren van het verslag bij het handelsregister (in het voorkomende geval via de AFM).

Artikel 7

Artikel 7 regelt de inwerkingtreding van het besluit en de toepasselijkheid op boekjaren. De inwerkingtreding is dezelfde als die voor de twee implementatiewetten waarin de grondslag voor dit besluit is opgenomen. Aangezien die twee wetten op verschillende momenten in werking treden, kan de inwerkingtreding van dit besluit verschillend worden vastgesteld voor verschillende uitgevende instellingen. Dit besluit kan pas in werking treden voor uitgevende instellingen die niet onder de verslagleggingsverplichting op basis van artikel 2:392a BW vallen, maar wel onder die van artikel 5:25w Wft, zodra ook de wet tot implementatie van de richtlijn transparantie, en daarmee de desbetreffende rechtsgrondslag voor dit besluit, in werking is getreden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

Bijlage

Transponeringstabel

De bepalingen in hoofdstuk 10 van de richtlijn jaarrekening en in artikel 6 van de richtlijn transparantie laten geen ruimte voor beleid, zodat de in onderstaande transponeringstabel de gebruikelijke kolommen met een omschrijving van de beleidsruimte en van de keuzen die daarbij zijn gemaakt, ontbreken.

Richtlijn	Besluit (tenzij anders vermeld)
41, onder 1	1, onder a
41, onder 2	1, onder b
41, onder 3	1, onder f
41, onder 4	1, onder g
41, onder 5, sub a-g	1, onder h, sub i-vii
42, eerste lid	2 en 3, eerste lid
42, tweede lid	3, tweede lid
43, eerste lid	4, eerste lid
43, tweede lid, aanhef en onder a-c	4, tweede lid
43, tweede lid, laatste alinea	4, derde lid
43, derde lid	4, vierde lid
43, vierde lid	4, vijfde lid
43, vijfde lid	N.v.t. (geldt voor niet-eurolanden)
44, eerste lid	5, eerste lid
44, tweede lid, onder a en b	5, tweede lid, onder a
44, tweede lid, onder c	5, tweede lid, onder b
44, derde lid	5, derde lid
45, eerste lid	Artikel 2:392a, tweede lid, Burgerlijk Wetboek en artikel 5.25o Wft
45, tweede lid	Artikel 2:9 Burgerlijk Wetboek
46, eerste lid	6
46, tweede en derde lid	N.v.t. (gericht tot de Commissie EU)
47-48	N.v.t. (gericht tot de Commissie EU)