

**Geachte Minister van Veiligheid en Justitie,
Geachte Minister van Financiën,**

**Betreft: Publieke consultatie omtrent de implementatie in Nederland van de
EU Accounting en Transparantie Richtlijnen**

Wij zijn verheugd over de publieke consultatie door het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Financiën over de omzetting van de EU Accounting en Transparantie Richtlijnen in Nederland. Deze vormen een belangrijke stap in de richting van een wereldwijde standaard voor transparantie en verslaglegging door bedrijven, in eerste instantie bedrijven die actief zijn in de winningsindustrie en in de houtkap van oerbossen.

In de toelichting bij het Besluit merkt u terecht op dat verslaglegging overheden wijst op hun verantwoordelijkheid. 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. Daarvan kunnen ook bedrijven profiteren, zoals u stelt. In het debat over transparantie wordt echter soms vergeten dat de vereisten niet alleen bedoeld zijn voor het afleggen van verantwoording door overheden maar ook door bedrijven.

In haar Impact Assessment 2011 zei de Europese Commissie hierover het volgende.

By requiring disclosure of payments at a project level, where material, local communities would have insight into what governments are being paid by MNCs (multinational companies) for exploiting local oil/gas fields, mineral deposits and forests (...) A degree of MNC accountability would also be created, as over the life of a project the total payments to government would be known so that civil society would be in a position to question whether the contracts entered into between the government and extractive and loggers of primary forests delivered adequate value to society and government.

De Accounting en Transparantie Richtlijnen leveren naar onze mening een belangrijke bijdrage aan transparantie en het afleggen van verantwoording door overheden en bedrijven. Het helpt burgers en maatschappelijke organisaties om meer inzicht te krijgen in de inkomsten uit olie, gas, mineralen en houtkap, zodat zij kunnen bepleiten dat deze worden aangewend om de levensstandaard van alle mannen, vrouwen en kinderen in hun land te verbeteren. Om ervoor te zorgen dat het Besluit maximaal bijdraagt aan de voorziene positieve effecten, doen wij hierbij een aantal aanbevelingen. Deze richten zich op drie punten die onze prioriteit hebben.

- Sanctiebeleid
- Rapportagevereisten
- Reikwijdte

Sanctiebeleid

Transparantie van betalingen op projectniveau helpt om corruptie rond de winning van olie, gas en mineralen en houtkap van oerbossen te verminderen en biedt burgers en maatschappelijke organisaties een beter zicht op de inkomsten uit deze activiteiten. Het is van essentieel belang dat het toegepaste sanctiebeleid het verstrekken van foute of misleidende informatie over betalingen aan overheden ten zeerste ontmoedigt. Sancties moeten dusdanig proportioneel zijn dat bedrijven de prikkel ervaren zich aan de wet te moeten houden. Artikel 51 van de Accounting en Transparantie Richtlijn van de EU schrijft een krachtig sanctiebeleid ook voor.

*De lidstaten voorzien in sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de overeenkomstig deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat die sancties worden gehandhaafd. De sancties waarin wordt voorzien, zijn **doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend**. (Vetgedrukte is toegevoegd)*

Nederland heeft met andere woorden een wettelijke verplichting tot het invoeren en handhaven van een robuuste strafmaat voor bedrijven die hun rapportageverplichtingen niet nakomen. Wij vragen ons in dat kader af in hoeverre het voorstel van de regering voor een boete van maximaal 20.250 euro voor bedrijven die niet rapporteren, te beschouwen valt als een sanctie die “doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend” is. Op welke gronden wordt verwacht dat de hoogte van deze maximale boete afdoende zal zijn? Wij vragen de regering om een hogere, eventueel oplopende strafmaat voor bedrijven die geen dan wel verkeerde of misleidende informatie verschaffen, teneinde de druk op bedrijven te maximaliseren om aan de wettelijke bepalingen te voldoen. Zonder een dergelijke robuuste strafmaat wordt een belangrijke basis onder de rapportageverplichtingen immers weggeslagen.

In dit kader verwijzen we naar het sanctiebeleid in het Verenigd Koninkrijk waar bestuurders van bedrijven die verkeerde of misleidende informatie geven, hoofdelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden en een geldboete, gevangenisstraf of beide riskeren. Ook in Denemarken worden bestuurders van bedrijven van wie de verslaglegging niet op orde is, onder de nieuwe regeling hoofdelijk aansprakelijk gesteld. In Canada riskeren bedrijven die zich niet aan de verplichtingen houden een geldboete van 250.000 Canadese dollars (omgerekend 178.000 euro) per dag. Wij dringen er bij de regering op aan om ook in Nederland een krachtig sanctiebeleid te voeren.

Rapportagevereisten

Het is belangrijk dat het Nederlandse systeem voor rapportage en openbaar maken van informatie inzichtelijk, gebruiksvriendelijk en eenduidig is. Met andere woorden: de gegevens moeten maximaal openbaar zijn. Dit bevordert een gelijk speelveld in de markt en verhoogt de druk op overheden om de opbrengsten uit de winning van olie, gas en mineralen en houtkap van oerbossen optimaal te besteden. Een doeltreffend systeem bestaat uit centrale opslag van gegevens, een online rapportage sjabloon en format voor bedrijven en een gebruiksvriendelijke procedure om gegevens op te vragen en in te kunnen zien.

In uw voorgenomen besluit wordt geen melding gedaan van een sjabloon en het format waarin bedrijven moeten rapporteren en gegevens worden opgeslagen. Dit kan leiden tot een chaotische hoeveelheid moeilijk te vergelijken informatie. Wij vragen de regering ervoor te zorgen dat het verslag over betalingen aan overheden wordt aangeleverd overeenkomstig de open data beginselen die door de Nederlandse overheid worden gestimuleerd om de relatie en informatie-uitwisseling tussen overheid en burgers en ook tussen burgers (en bedrijven) onderling te verbeteren. Minimaal zou een verplicht elektronisch verslag over betalingen aan overheden aangeleverd moeten worden in een open en machine-leesbaar format, bij voorkeur in XML of CSV format. Een eenduidig systeem zorgt ervoor dat de invoer van gegevens door bedrijven consistent gebeurt. Daarnaast zouden in overeenstemming met open data beginselen digitale kopieën van verslagen bij voorkeur gratis of anders tegen administratiekosten beschikbaar moeten zijn. Dit sluit aan bij het G8 Open Data Charter alsmede bij de verplichtingen die de regering is aangegaan in het kader van Open Government Partnership en het Nederlandse Actieplan voor Open Overheid, met name het daarin genoemde actiepoint 2: “Verdere ontwikkeling en stimulering van Open Data en het gebruik”.

In dit kader vestigen wij graag uw aandacht op het Verenigd Koninkrijk en de multi-stakeholder aanpak die daar is gevolgd met een ‘format subgroep’ met vertegenwoordigers van bedrijven en maatschappelijke organisaties die de opdracht kreeg om in overleg een rapportagesjabloon en

format vast te stellen die open en machine-leesbaar is. Verder moeten gepubliceerde gegevens makkelijk te herleiden zijn tot de onderneming waarop deze gegevens betrekking hebben. Soms worden voor bedrijfsonderdelen andere namen gebruikt wat verwarring kan scheppen. Daarom is het goed om bij het verslag niet alleen de naam van het betrokken bedrijf te vermelden, maar ten behoeve van de traceerbaarheid tevens het KvK en BTW nummer.

Reikwijdte

Tijdens de consultatieperiode is met uw ministerie overleg gevoerd over de reikwijdte van de nieuwe regeling. In de toelichting van uw voorgenomen besluit wordt de inschatting gemaakt dat de regeling een vijftal bedrijven betreft. Naar aanleiding van een constructief overleg hierover aan de hand van een lijst met tussenholdings die in Nederland zijn geregistreerd, bleek dat het waarschijnlijk meer bedrijven betreft dan de genoemde vijf. Daarbij gaat het om tussenholdings die inclusief hun dochterondernemingen voldoen aan de criteria in de Accounting Richtlijn voor grote ondernemingen en die via deze dochterondernemingen actief zijn in de winning van olie, gas en mineralen of de houtkap van oerbossen. Uit het antwoord op onze vraag bleek dat wanneer er geen moederonderneming is in de EU die een geconsolideerde jaarrekening en dus een geconsolideerd verslag over betalingen aan overheden opstelt, de tussenholding daar dan zelf over dient te rapporteren. We zijn benieuwd naar de lijst bedrijven die onder de nieuwe regeling moeten rapporteren. Gezien de relevantie van tussenholdings en het belang van de nieuwe wetgeving, lijkt het ons noodzakelijk dat deze nieuwe wetgeving actief naar trustkantoren wordt gecommuniceerd. Deze transparantie is bovendien in lijn met de nieuwe ontwikkelingen omtrent het UBO-register, waarmee op basis van de Vierde Anti-witwas Richtlijn van de EU witwassen en belastingontduiking in Europa steviger aangepakt zullen worden.

Wij willen u tot slot nogmaals bedanken voor de geboden gelegenheid om deel te nemen aan deze consultatie en juichen uw inzet om de grondstoffensector transparanter te maken van harte toe. Uiteraard zijn we bereid om een en ander nader toe te lichten, mocht daar behoefte aan zijn. In de bijlagen is de lijst van organisaties opgenomen die deze brief mede hebben ondertekend. Ook sturen wij u een Engelse weergave van deze brief. Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Gerno Kwaks
Publish What You Pay Nederland
Telefoon: 06 514 06 802
Email: gerno.kwaks@gmail.com
Bijlage

Deze brief is door de volgende organisaties ondertekend

In Nederland:

ActionAid
Both ENDS
Cordaid
Hivos
Milieudefensie
Oxfam Novib

PAX

Publish What You Pay Nederland

Transparency International Nederland

In andere landen:

Cristianas y Cristianos de Base de Madrid (CCBM)

Erklärung von Bern (EvB)

Global Witness

Natural Resource Governance Institute

ONE

Publish What You Pay International

Publish What You Pay UK

5th June 2015

**Dear Minister of Security and Justice,
Dear Minister of Finance,**

Re: Public Consultation on Dutch Implementation of EU Accounting and Transparency Directives

As civil society organisations we welcome the important consultation by the Ministry of Security and Justice and the Ministry of Finance on the transposition of the EU Accounting and Transparency Directives in the Netherlands. The Accounting and Transparency Directives are a vital step towards creating a global standard for extractives transparency reporting requirements.

In the draft Regulation on the Reporting of Payments to Governments rightly stresses that companies are responsible for ensuring the accuracy and timeliness of their reports. This may contribute, as stated on page 5 of the draft Regulation, to a reduction of corruption and bribery; stimulates good governance and political stability; and results in an improved investment climate for companies. In the public debate on transparency and accountability, however, it has sometimes been overlooked that the intention behind extractive industry transparency reporting requirements is to hold not only governments but also oil, gas and mining companies to account. As the European Commission stated in its 2011 Impact Assessment:

By requiring disclosure of payments at a project level, where material, local communities would have insight into what governments are being paid by MNCs (multinational companies) for exploiting local oil/gas fields, mineral deposits and forests (...). A degree of MNC accountability would also be created, as over the life of a project the total payments to government would be known so that civil society would be in a position to question whether the contracts entered into between the government and extractive and loggers of primary forests delivered adequate value to society and government.

We believe that both government accountability and corporate accountability will be significantly furthered by the implementation of the Accounting and Transparency Directives, in line with our recommendations below. It will enable citizens and civil society organisations to have a better understanding of the revenues from oil, gas, minerals and the logging of primary forests in their country, so that they can demand that those revenues will be used to improve the lives of women, men and youth. To ensure that the Directives have a maximum positive effect, we would like to draw your attention to three key priorities:

- Penalty regime
- Requirements for publication
- Companies required to report

Penalty regime

Project-level payment transparency will reduce opportunities for corruption around extractive projects and licensing, while allowing civil society organisations to understand the revenue received for natural resources. It is essential that any penalty regime applied to project-by-project payment reporting strongly disincentivises attempts by companies to conceal payments to governments or to present misleading information in their payment report. A strong penalty regime will maximise the value of the disclosure system by incentivising companies to avoid transactional relationships that carry corruption risks. Indeed, a robust penalty regime is a core requirement of the EU Accounting Directive (Article 51):

Member States shall provide for penalties applicable to infringements of the national provisions adopted in accordance with this Directive and shall take all the measures necessary to ensure that those penalties are enforced. The penalties provided shall be effective, proportionate and dissuasive. (Emphasis added)

The Netherlands therefore has a legal obligation to introduce and enforce a robust penalty regime for breaches of the project-by-project payment reporting rules by companies registered in the Netherlands or listed on the Euronext Amsterdam Exchange (AEX). We do not believe that the mentioned maximum fine of 20,250 euros for companies that fail to report on their payments to governments can be considered effective, proportionate and dissuasive. On what grounds does the government believe that this maximum fine will be adequate? In addition, will the penalties escalate if a company continues to misreport, or to not report at all? It is our firm view that without such an escalation, such a meagre penalty will not dissuade multi-million euro companies from misreporting.

We would like to draw your attention to the UK's sanction regime relating to breaches of companies' obligations in line with the Accounting Directive, which we endorse, and which we consider to be effective, proportionate and dissuasive. The regulations establish misleading, false or deceptive reporting as an offence on the part of the directors of any UK registered company, for which penalties include imprisonment or a fine or both. Denmark, too, allows for board-level liability – board members could face fines, publication of their names, or even prison sentences if annual accounts are not in order. In Canada, companies that do not comply with the regulations, risk a fine of 250,000 Canadian dollars (178,000 euros) per day. We strongly urge the Dutch government to follow these examples by introducing strict penalties, which will ensure that companies comply fully.

Requirements for publication of company reports

It is important that Dutch systems for receiving and making this information publicly available are as rigorous, clear, usable and unambiguous as possible. There should be maximum openness, which will maximise usage of this data by stakeholders including investors and civil society and will increase the pressure on governments to be transparent and accountable regarding their spending of revenues from oil, gas and mineral extraction and the logging of primary forests.

An effective system – comprising a central repository for reports; and online company reporting template and interface; and an effective users' interface that presents open and machine readable data, ideally in CSV or XML format, with optimal accessibility and clarity – will help ensure that the data inputted by different companies is consistently prepared and comparable, maximising its value for all categories of users. In line with the G8 Open Data Charter, access to these reports should be free of charge. This would be consistent with the Open Government Partnership Commitments of the Dutch government and the Dutch Action Plan for Open Government, notably Action 2: "Further develop and promote disclosure and use of Open Data".

We would be happy to work with the Dutch government in developing its online template and interface and its data output interface. Again, we would like to draw your attention to the UK's multi-stakeholder approach, creating a "format sub-group" with representatives of industry and NGOs to agree reporting templates, which will be open and machine-readable. In addition, data published should apply government identifiers, in order to enable data re-use and to ascertain the company to which the data relates. For example, for company level information, it is good to have the name, but in terms of traceability it is much preferred to have the tax or company number as well.

Companies required to report

Recently we had a constructive discussion with the Ministry of Security and Justice on the scope of the new set of rules. On the basis of our research into intermediate holding companies registered in

the Netherlands, it is clear that the number of companies that will have to report in the Netherlands is higher than the five companies mentioned in the document under consultation. This concerns intermediate holding companies that, together with their subsidiaries, meet the Accounting Directive definition of large companies, and that through these subsidiaries are active in the winning of oil, gas and minerals of logging of primary forests. It is our understanding that if a consolidated report on its payments to governments is not filed elsewhere in the EU, then the intermediate holding companies in the Netherlands is responsible for doing so. We would be keen to see the list of companies that under the new regulation will have to report in the Netherlands. Because of the relevance of intermediate holding companies and the importance of the new rules, we think it is important that these rules are communicated to trust offices that administer these intermediate holding companies. This transparency is also in line with new developments concerning the Fourth Anti-Money Laundering Directive that obliges Member States to maintain central registers and will help to fight money laundering and tax evasion in the EU.

We would once again like to take this opportunity to thank the Dutch government for the opportunity to participate in this consultation, and for its efforts for greater transparency in the extractives sector. As ever, we welcome any comments or questions you may have on the EU Directives, our submission, or any related issues.

Yours sincerely,

Gerno Kwaks
Publish What You Pay Netherlands

Telefoon: 06 514 06 802

Email: gerno.kwaks@gmail.com

Skype: gernokwaks