



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, XXX
SEC(2011) 1290

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Deel II

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING
voor financiële openbaarmakingen op landenbasis**

bij

**Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van
Richtlijn 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de
transparantievereisten**

en

**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**

{COM(2011) 684}
{SEC(2011) 1289}

SAMENVATTING

1. INLEIDING

Multinationals zijn wereldwijd actief en worden daarbij door vele dochterondernemingen ondersteund. Tot dusver werden alle activiteiten van een groep jaarlijks in een enkele reeks van geconsolideerde jaarrekeningen bijeengebracht. Op die manier krijgen investeerders en andere gebruikers van de jaarrekeningen inzicht in de financiële positie en rentabiliteit van de groep als geheel.

Verslaglegging op landenbasis is een ander concept van financiële verslaglegging, waarbij bepaalde financiële informatie eerder op landniveau dan op groepsniveau wordt voorgesteld. Verslaglegging op landenbasis is geen vervanging voor de geconsolideerde jaarrekening, maar een aanvullende regeling voor verslaglegging.

2. PROBLEEMOMSCHRIJVING

2.1. Wat is het probleem?

Multinationals zijn actief in meerdere buitenlandse rechtsgebieden, maar gedetailleerde informatie over hun activiteiten in de landen waar ze actief zijn, wordt vaak niet openbaar gemaakt. Dit gebrek aan transparantie in financiële gegevens op landenbasis verhindert dat overheden, in het bijzonder in sommige grondstoffenrijke ontwikkelingslanden, meer verantwoording dragen voor het inkomen dat ze ontvangen uit de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen als olie, gas, mineralen en bossen. Voorstanders van verslaglegging op landenbasis stellen dat indien alle betalingen van multinationals aan individuele overheden bekend zijn, burgers en andere belanghebbende partijen gemakkelijker van de overheid kunnen eisen om rekenschap af te leggen voor de manier waarop dat inkomen wordt besteed. Dat kan vervolgens de economische groei stimuleren en armoede, corruptie en binnenlandse conflicten helpen inperken.

2.2. Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Momenteel is het niet verplicht om financiële informatie op landenbasis te verstrekken.

Multinationals kunnen de informatie uit eigen beweging op landenbasis bekendmaken, maar weinige doen dat. Bovendien bestaat er een initiatief tot transparantie in de winningsindustrie (EITI) dat een nationale overheid uit eigen beweging kan aannemen en dat betrekking heeft op ondernemingen in de winningsindustrie. Maar van de 50 door het IMF als koolwaterstof- of mineraalrijk beschouwde landen voldoen momenteel slechts 9 aan het EITI. Slechts één land maakt betalingen aan overheden betreffende bosbouwactiviteiten openbaar.

2.3. Hoe groot is het probleem?

Doordat een voorschrift voor verslaglegging op landenbasis ontbreekt, is geen betrouwbare informatie beschikbaar over het huidige niveau van betalingen aan ontvangende overheden door ondernemingen in de winningsindustrie en bosbouw.

Uit een onderzoek van de EITI-verslagen van elf landen blijkt dat de betreffende ontvangende overheden jaarlijks gezamenlijk 43,5 miljard US-dollar uit de olie-, gas-, mijnbouw- en

houtindustrie ontvangen¹. Concreet betekent dit dat de betalingen gemiddeld 11,5% van het bbp van deze landen vertegenwoordigen.

De diensten van de Commissie berekenden dat beursgenoteerde Europese olie- en gasbedrijven in 2009 gezamenlijk wereldwijd ongeveer 362 miljard euro aan overheden betaalden (inclusief belastingen, bonussen, royalty's). In haar EITI-verslag van 2009 vermeldde Liberia betalingen aan overheden ten belope van 1,9 miljoen US-dollar uit de bosbouw, oftewel 5,7% van de overheidsinkomsten uit de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen.

2.4. Subsidiariteit

Het verdient de voorkeur om op EU-niveau wetgeving te creëren zodat alle Europese multinationals die koolwaterstof, mineralen en oerbossen exploiteren², in de hele EU gelijk worden behandeld.

3. DOELSTELLINGEN

De belangrijkste doelstelling is om meer transparantie te brengen in de activiteiten van multinationals door ze meer informatie op landenbasis openbaar te laten maken. Dit zou de maatschappij relevante informatie moeten verschaffen, zodat ze overheden verantwoordelijk kan stellen voor hun inkomsten uit de door hen toegestane exploitatie van natuurlijke hulpbronnen.

4. BELEIDSOPTIES

Teneinde de bovengenoemde doelstelling te bereiken, hebben de diensten van de Commissie een aantal beleidsopties vastgesteld en overwogen:

- (1) Geen verandering;
- (2) Een internationaal initiatief steunen om openbaarmaking op landenbasis door multinationals in de winningsindustrie en houtkap van oerbossen voor te schrijven. Onder deze beleidsoptie zouden alle multinationals (EU en niet-EU) aan nieuwe openbaarmakingsvoorschriften worden onderworpen;
- (3) Openbaarmaking van betalingen aan overheden op landenbasis voorschrijven voor EU-multinationals in de winningsindustrie en houtkap van oerbossen;
- (4) Openbaarmaking van betalingen aan overheden op landen- en projectbasis voorschrijven voor EU-multinationals in de winningsindustrie en houtkap van oerbossen;
- (5) Volledige verslaglegging op landenbasis voorschrijven voor EU-multinationals in de winningsindustrie en houtkap van oerbossen

¹ EITI-overzicht van landenverslagen voor 2009, <http://eiti.org/files/Overview%20EITI%20Reports.pdf>

² Bepaald in Richtlijn 2009/28/EG 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."

(betalingen aan overheden, inkomsten, kosten, winst, heffing van belastingen en betaalde belastingen, activa in bezit en transacties binnen de groep).

De onderstaande tabellen geven een overzicht van de analyse van de beleidsopties.

Tabel 1: Beoordeling van de beleidsopties:

Optie	Effect op transparantie	Effect op concurrentiekracht en gelijke spelregels	Mogelijk effect op kosten	Schatting van nalevingskosten in jaar 1
0. Geen verandering	0	0	0	0
1. Internationale actie	+	++	-	Zie opmerking
2. Verslaglegging op landenbasis van betalingen aan overheden door EU-multinationals in de winningsindustrie en primaire houtkap	+	-	-	573 miljoen euro
3. Verslaglegging van betalingen aan overheden op landen- en projectbasis door EU-multinationals in de winningsindustrie en primaire houtkap	++	-	-	1.145 miljoen euro
4. Volledige verslaglegging op landenbasis door EU-multinationals in de winningsindustrie en primaire houtkap	++	--	--	2.887 miljoen euro

"+" gunstig, "++" heel gunstig, "-" ongunstig, "--" heel ongunstig; "0" neutraal

Opmerking: De kosten van deze optie zullen uiteindelijk afhangen van de precieze aard van de internationaal overeengekomen regeling voor verslaglegging op landenbasis.

"Primaire houtkap" verwijst naar de houtkap van oerbossen.

Bron: analyse van de diensten van de Commissie

Tabel 2: Aanvaardbaarheid voor belanghebbenden:

Optie	CATEGORIE VAN BELANGHEBBENDEN				
	Opstellers	Gebruikers	Audit-/accountant sbureaus	Openbare instanties	Andere
0. Geen verandering	0	0	0	0	0
1. Internationale actie	++	+	+	+	+
2. Verslaglegging op landenbasis van betalingen aan overheden door EU-multinationals in de winningsindustrie en primaire houtkap	+	+	-	++	++
3. Verslaglegging van betalingen aan overheden op landen- en projectbasis door EU-multinationals in de winningsindustrie en primaire houtkap	+	++	-	+	++
4. Volledige verslaglegging op landenbasis door EU-multinationals in de winningsindustrie en primaire houtkap	--	++	--	-	+
<p>"+" gunstig, "++" heel gunstig, "-" ongunstig, "--" heel ongunstig; "0" neutraal</p> <p>Opstellers: multinationals, andere bedrijven, verenigingen van bedrijven; Gebruikers: niet-gouvernementele organisaties (ngo's), investeerders; Openbare instanties: opstellers van standaarden voor jaarrekeningen of nationale ministeries. Andere: politieke partijen, rechtsinstututen, particulieren.</p> <p>"Primaire houtkap" verwijst naar de houtkap van oerbossen.</p> <p>Bron: analyse van de diensten van de Commissie</p>					

Na vergelijking van bovenstaande brede beleidsopties blijkt het beste alternatief op grond van concurrentiekracht, transparantie en aanvaardbaarheid voor de belanghebbenden de ondersteuning van een wereldwijd initiatief voor de openbaarmaking van betalingen aan overheden door multinationals in de winningsindustrie en houtkap van oerbossen. Het is echter niet zeker dat een internationaal akkoord over de verslaglegging op landenbasis van betalingen aan overheden kan worden bereikt.

Bijgevolg bestaat de geprefereerde beleidsoptie erin EU-multinationals in de winningsindustrie en houtkap van oerbossen voor te schrijven om betalingen aan overheden op landen- en projectbasis openbaar te maken. Het beleid zou gericht zijn op beursgenoteerde EU-multinationals en niet-beursgenoteerde grote EU-ondernemingen in de winningsindustrie en houtkap van oerbossen, teneinde gelijke spelregels te waarborgen tussen deze categorieën van ondernemingen.

De ontwikkeling en ondersteuning van een internationaal initiatief voor verslaglegging op landenbasis blijft van cruciaal belang, aangezien een EU-optreden alleen geen volledig beeld zal opleveren van de ontvangsten van overheden uit de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen. Het levert in het bijzonder geen inzicht in de activiteiten van de nationale

oliebedrijven die wereldwijd het grootste aandeel van olie- en gasreserves en -productie controleren.

5. ANALYSE VAN DE BELANGRIJKSTE EFFECTEN VAN DE GEPREFEREERDE BELEIDSOPTIE

5.1.1. Grotere transparantie

Door multinationals in de winningsindustrie en houtkap van oerbossen een verslaglegging voor te schrijven van betalingen aan overheden op een landen- en projectbasis zouden investeerders en de maatschappij over het algemeen over aanzienlijk meer informatie moeten beschikken dan vandaag het geval is aangaande betalingen aan ontvangende overheden door EU-multinationals voor het recht om de natuurlijke hulpbronnen van de betreffende landen te exploiteren. De publicatie van deze informatie zou overheden meer verantwoordelijk moeten maken. Met een projectaanpak zou de maatschappij rond een mijn, olieveld, bos enz. weten wat de overheid ontvangt voor de exploitatie van dergelijke lokale hulpbronnen.

5.1.2. Mogelijke versterking van de initiatieven tot transparantie in de winningsindustrie (EITI)

Doordat steeds meer gegevens over betalingen aan ontvangende overheden publiek bekend raken, ontstaat een grotere druk op nationale overheden vanuit de maatschappij om rekenschap af te leggen voor de manier waarop de betalingen door multinationals in de winningsindustrie en houtkap van oerbossen worden besteed. Sommige overheden kunnen op die vraag reageren door het EITI lokaal uit te voeren. Op die manier vallen mogelijk meer landen onder het toepassingsgebied van het initiatief. Tot slot kan een aanzienlijke uitbreiding van landen die aan het EITI deelnemen ook niet-EU-overheidsbedrijven omvatten, waardoor enig concurrentienadeel voor EU-multinationals ten aanzien van de concurrentie met overheidsbedrijven wordt beperkt.

5.1.3. Beter bedrijfsklimaat voor de winningsindustrie en houtkap van oerbossen

Een meer verantwoord bestuur in grondstoffenrijke landen leidt tot een grotere politieke stabiliteit die op haar beurt een meer stabiel bedrijfsklimaat creëert voor multinationals die lokaal grote investeringen doen.

5.1.4. Hogere administratieve kosten

De geprefereerde beleids optie zal hogere administratieve kosten met zich brengen. De diensten van de Commissie ramen de volgende kosten:

Tabel 3: Administratieve kosten van voorgesteld beleid			
	Geschat aantal ondernemingen	Kosten in jaar 1 (miljoen euro)	Kosten in volgende jaren (miljoen euro)
Beursgenoteerde multinationals uit winningsindustrie	171	740	192
Niet-beursgenoteerde grote multinationals uit winningsindustrie	419	397	103
Bosbouw (beursgenoteerde en niet-beursgenoteerde multinationals)	26	8	2
Totaal	616	1.145	297

Deze kosten veronderstellen dat de informatie niet wordt gecontroleerd. Een verplichte audit zou de jaarlijkse terugkerende kosten naar schatting met ongeveer 90 miljoen euro doen toenemen. Bovendien is de kostenraming gebaseerd op de veronderstelling (van de onderzochte ondernemingen) dat de informatie enkel wordt vermeld indien ze significant is.

5.1.5. Concurrentienadeel

Hoewel de openbaarmaking van betalingen aan overheden geen rechtstreekse inzage in de omzet, kosten en winsten van een multinational in een bepaald rechtsgebied oplevert, kunnen vertrouwelijke bedrijfsgegevens in bepaalde gevallen bekendgemaakt of van de verslagleggingsgegevens worden afgeleid. Bovendien gelden voor EU-multinationals die natuurlijke hulpbronnen exploiteren niet dezelfde spelregels op het vlak van openbaarmaking als voor niet-EU-overheidsbedrijven, waardoor ze eventueel bestaande contracten niet langer kunnen eerbiedigen en geen nieuwe contracten kunnen binnenhalen.

Er kan geen geldwaarde worden geplakt op het verlies van concurrentiepositie. Aangezien sommige ondernemingen in de winningsindustrie uit eigen beweging hebben besloten om bepaalde informatie op landenbasis openbaar te maken en een merendeel van de respondenten uit de winningsindustrie op de openbare raadpleging voorstander was van een verslaglegging op landenbasis voor betalingen aan overheden als een manier om de verantwoordelijkheid van overheden te verbeteren, wordt echter geoordeeld dat het verlies van concurrentiepositie ten gevolge van dit beleid beperkt zou zijn. Bovendien beïnvloedt een aantal factoren de concurrentiepositie van EU-multinationals in de winningsindustrie, waaronder de mate van technische knowhow en efficiëntie.

De versterking van het EITI zou ook een tegengewicht bieden tegen mogelijk kortstondig verlies van de concurrentiepositie, aangezien ze tot een meer algemene inzet en betere reputatie van bonafide ondernemingen zou leiden.

5.1.6. Openbare instanties

De herziening zou geen gevolgen mogen hebben voor de begroting van openbare instanties.

5.1.7. Internationale betrekkingen

Wanneer een EU-multinational informatie over betalingen openbaar moet maken hoewel dat door de nationale wetgeving van een vreemd land verboden is, kunnen de betrokken overheden dit als een inbreuk op hun nationale soevereiniteit zien. Dit aspect is onduidelijk en is een twistpunt voor de industrie en ngo's.

5.1.8. Veiligheid van de energievoorziening

Wanneer een land zich verzet tegen de verslaglegging van betalingen aan overheden, kan het voor EU-winningsbedrijven moeilijker zijn om lokaal te werken, wat bijgevolg een effect zou kunnen hebben op de olie- en gastoevoer. In de praktijk blijkt dit echter niet het geval. Sommige ondernemingen maken nu al op landenbasis betalingen aan overheden openbaar zonder problemen voor hun activiteiten.

5.1.9. Sociale effecten

Binnen de EU zullen er beperkte sociale effecten zijn wanneer EU-overheden nationale jaarrekeningen publiceren met informatie over de overheidsinkomsten. In andere delen van de wereld kunnen burgers echter beperkte informatie over overheidsinkomsten hebben. De belangrijkste sociale effecten zouden zich bijgevolg buiten de EU voordoen.

6. MONITORING EN EVALUATIE

De Commissie zal de tenuitvoerlegging van het voorschrift voor een verslaglegging op landenbasis in samenwerking met de lidstaten controleren. De effecten van het voorkeursbeleid zullen worden geëvalueerd om na te gaan in hoeverre de verwachte effecten (grotere transparantie op betalingen, sterker EITI, beter bedrijfsklimaat, hogere administratieve kosten en grotere concurrentiedruk) werkelijkheid zijn geworden.