EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 21.4.2021
COM(2021) 199 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

betreffende de herzieningsclausules in de richtlijnen 2013/34/EU, 2014/95/EU, en 2013/50/EU

{SWD(2021) 81 final}

Voorwoord

In dit verslag worden de herzieningsclausules van verscheidene onderdelen van de EU-wetgeving inzake de verplichte bekendmaking van financiële en niet-financiële bedrijfsinformatie aan het publiek onderzocht.

Hierin worden met name de volgende herzieningsclausules onderzocht:

- Richtlijn 2013/34/EU([1]) (de jaarrekeningrichtlijn):
  - artikel 36, lid 9 – Stelsel financiële verslaglegging voor micro-ondernemingen;
  - artikel 3, lid 13 – Gevolgen van inflatie voor kmo-groottecriteria;
  - artikel 48 – Verslag over betalingen aan overheden door de winnings- of houtkapindustrie;
- Richtlijn 2014/95/EU([2]) (de richtlijn inzake de bekendmaking van niet-financiële informatie tot wijziging van de jaarrekeningrichtlijn):
  - artikel 3 – Bekendmaking van niet-financiële informatie door bepaalde organisaties van openbaar belang;
- Richtlijn 2013/50/EU([3]) (tot wijziging van de transparantierichtlijn):
  - artikel 5 – Openbaarmakingsvereisten voor uitgevende instellingen waarvan effecten genoteerd zijn aan gereglementeerde markten van de EU.

In voorkomend geval zijn de bevindingen van de geschiktheidscontrole (evaluatie) door de Commissie van de wetgeving inzake periodieke openbare verslaglegging over financiële en niet-financiële informatie in aanmerking genomen. Het werkdocument van de diensten van de Commissie dat naar aanleiding van deze geschiktheidscontrole is opgesteld, is bij dit verslag gevoegd([4]).

---

[1] Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en 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 (PB L 182 van 29.6.2013, blz. 19).

[2] Richtlijn 2014/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen (PB L 330, 15.11.2014, blz. 1.).

[3] 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 gereglementeerde 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 (PB L 294 van 6.11.2013, blz. 13).

[4] Dit verslag is geen samenvatting van het werkdocument van de diensten van de Commissie over de geschiktheidscontrole.

Verslagleggingsstelsel voor micro-ondernemingen

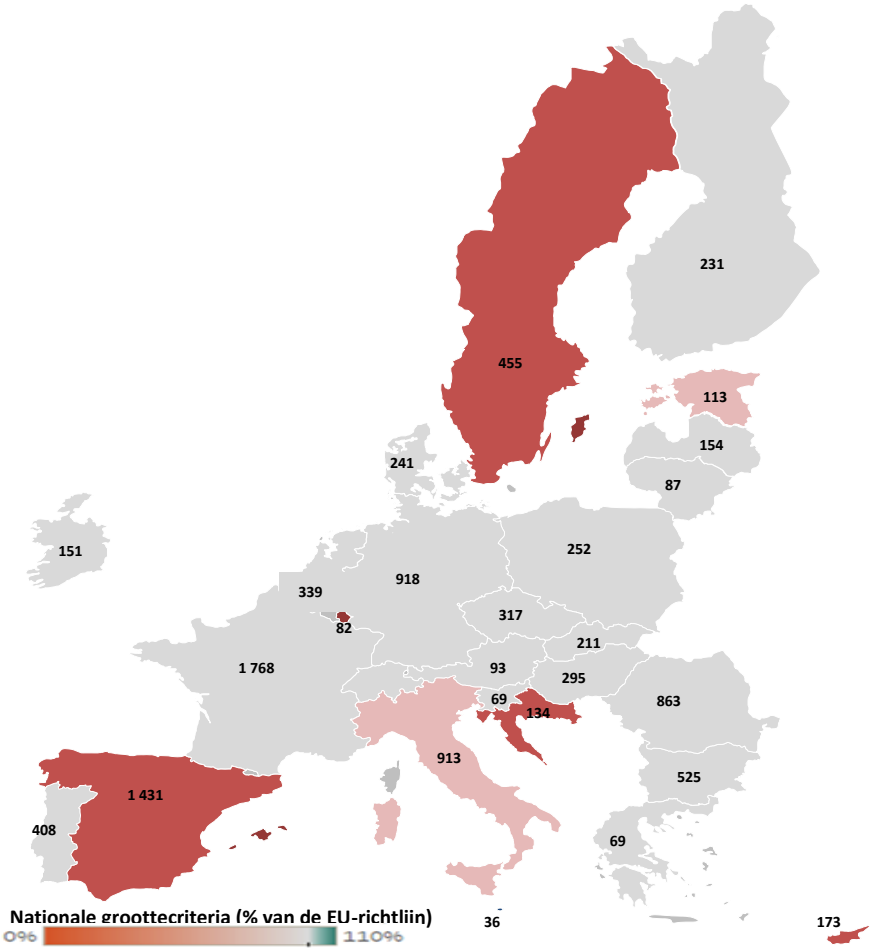
Herzieningsclausule: Richtlijn 2013/34/EU (de jaarrekeningrichtlijn) – artikel 36, lid 9

Het in 2012 ingevoerde speciale verslagleggingsstelsel voor micro-ondernemingen biedt, aan de hand van een EU-definitie van micro-ondernemingen en diverse opties die de lidstaten worden geboden, ruimte voor aanzienlijke vereenvoudiging van de verslaglegging. De uitvoerende lidstaten hebben de latere herziening van de jaarrekeningrichtlijn (in 2013) over het algemeen benut om de vereenvoudiging vanaf het boekjaar 2016 in praktijk te brengen.

Aantal micro-ondernemingen

In 2016 vielen er in de EU-27 zo'n 13,5 miljoen vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid binnen het toepassingsgebied van de jaarrekeningrichtlijn. Volgens de groottecriteria van de richtlijn waren 11,1 miljoen daarvan micro-ondernemingen (82 %). figuur 1 laat per lidstaat het aantal micro-ondernemingen zien.

Figuur 1 – Aantal micro-ondernemingen in de EU in 2016 (x 1000)



Bron: CEPS, op basis van Orbis Europe, 2016

Opmerking: de kaart laat per lidstaat het aantal micro-ondernemingen zien, uitgaande van de groottecriteria van de jaarrekeningrichtlijn. De kleurcode geeft aan dat de nationale groottecriteria afwijken van de EU-wetgeving, uitgedrukt in verhouding tot de groottecriteria van de jaarrekeningrichtlijn. Bij een lichtgrijze kleur is er geen sprake van een afwijking.

Zes lidstaten (Cyprus, Spanje, Kroatië, Luxemburg, Malta en Zweden) maken in het kader van de verslaglegging door ondernemingen geen specifiek onderscheid voor micro-ondernemingen. Van de 21 lidstaten waarin micro-ondernemingen wel in aanmerking komen voor een vergaand vereenvoudigd micro-stelsel passen er twintig de groottecriteria van de richtlijn nauwgezet toe. Twee lidstaten (Estland en Italië) hanteren groottecriteria die lager liggen dan in de richtlijn. In de EU worden derhalve 8,6 miljoen bedrijven aangemerkt als micro-ondernemingen, d.w.z. 78 % van het totale aantal dat door de richtlijn als micro-ondernemingen wordt erkend.

Vereenvoudiging en vermindering van de administratieve kosten

Voor micro-ondernemingen zijn de betreffende verslagleggingsstelsels in wisselende mate vereenvoudigd, afhankelijk van de wetgeving in de lidstaten. In het ongunstigste geval (geen classificatie van micro-ondernemingen, beperkte vereenvoudiging) moet een micro-onderneming zich voegen naar het verslagleggingsstelsel dat op kleine ondernemingen van toepassing is([5]).

De EU-wetgeving biedt de lidstaten de ruimte om het stelsel voor kleine ondernemingen te vereenvoudigen en dat op verschillende manieren toe te spitsen op de behoeften van die ondernemingen. Micro-ondernemingen kunnen in dat geval voor één of meer van de volgende opties kiezen:

- een uiterst verkorte balans en winst- en verliesrekening opstellen;
- de informatie in de toelichtingen vrijwel geheel schrappen;
- afzien van een bestuursverslag;
- afzien van een audit;
- een speciale publicatieregeling volgen (éénloketsysteem, alleen een balans);
- afzien van berekening en opname van overlopende posten aan het einde van het jaar.

Van deze opties is door de 22 lidstaten die de categorie “micro-onderneming” kennen in verschillende mate gebruikgemaakt. Naar schatting van het Centre for European Policy Studies (CEPS) hebben 13 lidstaten een tamelijk eenvoudig stelsel ingevoerd (62 % van de in aanmerking komende ondernemingen), terwijl negen lidstaten slechts een beperkte mate van vereenvoudiging aanbieden (38 %) ([6]).

[5] Het “stelsel voor kleine ondernemingen” is minder belastend dan het verslagleggingsstelsel dat voor grotere ondernemingen of organisaties van openbaar belang geldt. In het eerstgenoemde stelsel bestaan namelijk beperkingen ten aanzien van de hoeveelheid informatie die in de toelichtingen op het vereiste financiële overzicht moet worden verstrekt en wordt afgezien van het bestuursverslag en de auditvoorschriften.

[6] Zie de “index lastenverlichting” voor elke lidstaat *in Study on the accounting regime of limited micro companies* – CEPS, mei 2019, blz. 38.

Het geringere aantal toelichtingen en de vereenvoudigde indeling van de balans en de winst- en verliesrekening zijn de populairste kenmerken van het stelsel voor micro-ondernemingen. Vijf lidstaten bieden éénloketoplossingen aan (bv. eenmalige indiening van belastingaangiften). In slechts twee lidstaten zijn micro-ondernemingen vrijgesteld van het opnemen van overlopende posten aan het einde van het jaar.

De meeste micro-ondernemingen lijken niet op de hoogte te zijn van het bestaan van het vergaand vereenvoudigde stelsel of, zo wel, maken daar vanwege inertie in de praktijk geen gebruik van. Accountants([7]) hebben wellicht verzuimd de bewustwording hieromtrent te vergroten en/of de vereenvoudiging van de grond te krijgen, wat ertoe heeft geleid dat micro-ondernemingen niet ten volle hebben geprofiteerd van de vereenvoudiging, bijvoorbeeld in de vorm van een aanzienlijke verlaging van de vergoedingen voor externe accountants([8]).

Op grond daarvan wordt geschat dat de huidige structurele kostenbesparingen voor de 8,6 miljoen betrokken micro-ondernemingen uitkomen op een bedrag van 79 miljoen EUR per jaar([9]), na eenmalige initiële kosten ten belope van 20 miljoen EUR ([10]).

Indien alle lidstaten de verslaglegging maximaal zouden vereenvoudigen en alle ondernemingen daar volledig van op de hoogte zouden zijn, kunnen de geraamde kostenbesparingen voor 11,1 miljoen micro-ondernemingen oplopen tot jaarlijks 1 020 miljoen EUR([11]), na eenmalige initiële kosten ten belope van 255 miljoen EUR([12]).

Conclusie

Vanaf 2013 worden micro-ondernemingen door de jaarrekeningrichtlijn in aanzienlijke mate beschermd tegen overbelasting. Van hen kan namelijk geen verslaglegging worden verlangd die uitgebreider is dan die van kleine ondernemingen. Tegenwoordig wordt 78 % van de micro-ondernemingen in de EU als zodanig aangemerkt, wat betekent dat zij profiteren van een nog sterker vereenvoudigd verslagleggingsstelsel. Dit is te danken aan het feit dat de meeste lidstaten gebruikmaken van de mogelijkheden tot vereenvoudiging die de richtlijn biedt. De mate van vereenvoudiging kan per lidstaat sterk verschillen. Dit verklaart ten dele waarom slechts een fractie van het totaal aan mogelijke kostenbesparingen is gerealiseerd.

---

7 Van de micro-ondernemingen die door het CEPS zijn ondervraagd, maakt 72 % gebruik van een externe accountant.

8 Bron: CEPS.

9 Huidige structurele lastenverlichting per jaar: 8,6 miljoen micro-ondernemingen (nationale groottecriteria en ingevoerd stelsel) * 20 % zelfrapportage en op de hoogte van vergaand vereenvoudigd stelsel * 50 % past een vergaand vereenvoudigd stelsel toe * *tijdsbesparing van 6,0 uren* * gemiddeld uurloon van 15,28 EUR = 79 miljoen EUR. Berekening door diensten van de Commissie op basis van CEPS-gegevens.

10 Huidige eenmalige kosten: 8,6 miljoen micro-ondernemingen (nationale groottecriteria en ingevoerd stelsel) * 20 % zelfrapportage en op de hoogte van vergaand vereenvoudigd stelsel * 50 % past een vergaand vereenvoudigd stelsel toe * *tijdsbesparing van 1,5 uur* * gemiddeld uurloon van 15,28 EUR = 20 miljoen EUR. Berekening door de Commissie op basis van CEPS-gegevens.

11 Mogelijke structurele lastenverlichting per jaar: 11,1 miljoen micro-ondernemingen (groottecriteria van de jaarrekeningrichtlijn) * *tijdsbesparing van 6,0 uren* * gemiddeld uurloon van 15,28 EUR = 1 020 miljoen EUR.

12 Mogelijke eenmalige kosten: 11,1 miljoen micro-ondernemingen (groottecriteria van de jaarrekeningrichtlijn) * *tijdsbesparing van 1,5 uur* * gemiddeld uurloon van 15,28 EUR = 255 miljoen EUR.

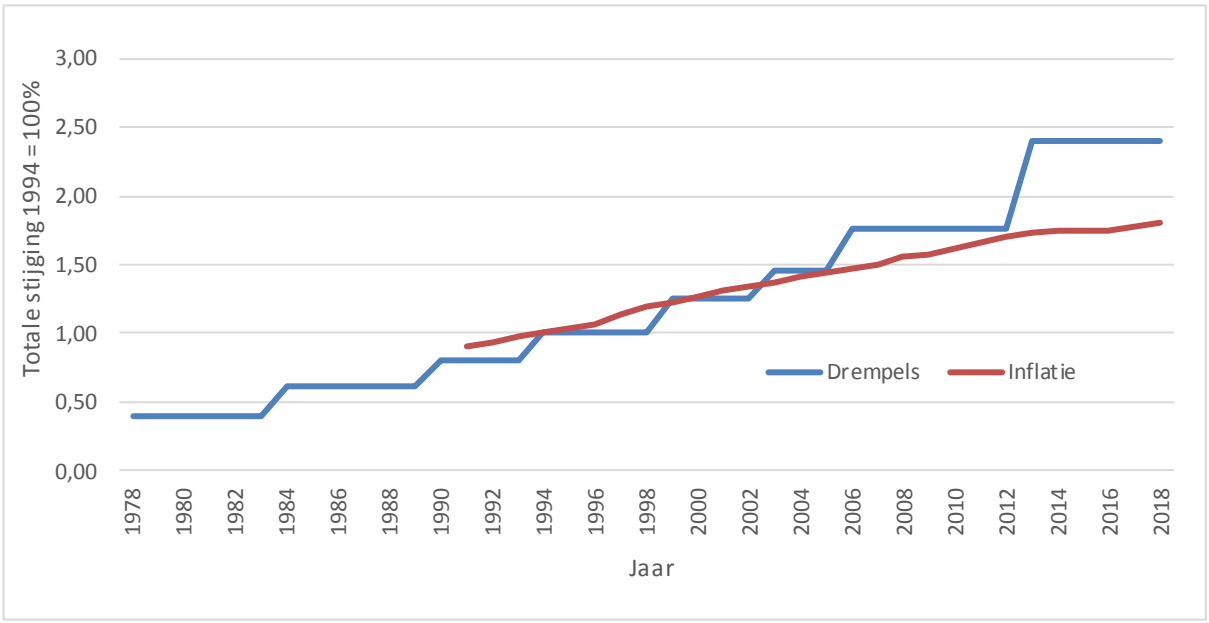
Voor het overige geldt dat de ondernemingen zelf niet op de hoogte lijken te zijn van veranderingen of zich daartegen verzetten, waardoor het effect van vereenvoudigingen wordt gedempt. De Commissie dringt er bij de lidstaten die dit nog niet hebben gedaan op aan alle micro-ondernemingen in de EU ten volle als zodanig aan te merken, hun verslagleggingsstelsel zo veel mogelijk te vereenvoudigen en de mogelijkheden daartoe onder de aandacht te brengen.

Kmo-groottecriteria aanpassen aan de inflatie

Herzieningsclausule: Richtlijn 2013/34/EU (de jaarrekeningrichtlijn) – artikel 3, lid 13

De groottecriteria in de jaarrekeningrichtlijn zijn sinds de vaststelling van de richtlijn in 1978 regelmatig herzien. In die herzieningen is de inflatie in de loop der jaren verdisconteerd, maar soms gingen de herzieningen verder. In de onderstaande figuur is het verloop van de situatie samengevat.

Figuur 2 – Ontwikkeling van de monetaire groottecriteria voor kmo's in de jaarrekeningrichtlijn



Bron: Europese Commissie – referentiepunt: criteria kleine ondernemingsomvang (omzet/balanstotaal) – basis = 1,00 in 1994

Met het oog op aanpassing aan de gevolgen van de inflatie werd in 2013 in de jaarrekeningrichtlijn([13]) een verplichting voor de Commissie opgenomen om ten minste om de vijf jaar de groottecriteria te evalueren en deze, waar nodig, (in gedelegeerde handelingen) te wijzigen door de categorieën ondernemingen (micro, klein, middelgroot, groot) vast te stellen. Op die manier beoogt de EU-wetgeving de status quo te handhaven, d.w.z. te voorkomen dat met name micro- en kleine ondernemingen als gevolg van de inflatie onbedoeld onderhevig raken aan de strengere boekhoudregels voor grotere ondernemingen.

Geografisch gebied

In de richtlijn worden de criteria voor de bedrijfsomvang uitgedrukt in euro. De **eurozone** (België, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Letland,

[13] Artikel 3, lid 13.

Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije en Spanje) is goed voor 74 % van de bedrijven in de EU([14]).

De lidstaten buiten de eurozone (Bulgarije, Denemarken, Hongarije, Kroatië, Polen, Roemenië, Tsjechië en Zweden) zouden bij de omzetting van de in de Richtlijn in euro uitgedrukte criteria in nationaal recht hun nationale criteria met betrekking tot de omvang van de onderneming moeten aanpassen aan de wisselkoersen van hun respectieve valuta's.

De landen van de Europese Economische Ruimte (Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) zouden normaliter ook moeten nadenken over de aanpassing van nationale criteria met betrekking tot de omvang van ondernemingen.

Inflatie

Over een periode van 7 jaar van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2019, bereikte de gecumuleerde inflatie 6,4 % in de eurozone en 7,5 % in de EU-27([15]).

Aanpassing van de groottecriteria

De met 6,4 % voor inflatie gecorrigeerde groottecriteria zouden er als volgt uitzien (vóór afronding):

[14] Bron: CEPS/Commissie. Letland trad in 2014 toe tot de eurozone en Litouwen in 2015. Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van Eurostat-gegevens over de uit die landen bestaande eurozone. Er zijn geen specifieke aanpassingen gedaan.

[15] Bron: Eurostat, HICP - all items, 2015 = 100.

Figuur 3 – Huidige en voor 6,4 % inflatie gecorrigeerde kmo-drempel van de jaarrekeningrichtlijn

		Balans	**Omzet**
Micro			
	Huidig	€ 350 000	€ 700 000
	Gecorrigeerd	€ 372 400	€ 744 800
Klein (ondergrens)			
	Huidig	€ 4 000 000	€ 8 000 000
	Gecorrigeerd	€ 4 256 000	€ 8 512 000
Klein (bovengrens)			
	Huidig	€ 6 000 000	€ 12 000 000
	Gecorrigeerd	€ 6 384 000	€ 12 768 000
Middelgroot / groot			
	Huidig	€ 20 000 000	€ 40 000 000
	Gecorrigeerd	€ 21 280 000	€ 42 560 000

Bron: Europese Commissie

Met het oog op werkbare, eenvoudige en zinvolle groottecriteria voor ondernemingen lijkt afronding in dit stadium noodzakelijk. Bij afronding moet in de verhouding tussen het balanstotaal en de omzet de door de wetgever ingevoerde vermenigvuldigingsfactor van 2 gehandhaafd blijven. Voor het verkrijgen van zinvolle resultaten moeten de afrondingen naar boven per groottecriterium worden aangepast, zodat de inflatie, met significante afronding naar boven, nauwgezet wordt weergegeven.

Voorgesteld wordt de volgende afrondingsregels toe te passen: i) groottecriteria “micro”: tot de volgende 25 000; ii) “klein”: tot de volgende 100 000; iii) “middelgroot/groot”: tot de volgende 500 000.

De onderstaande tabel laat zien hoe afgeronde groottecriteria kunnen worden verkregen met een inflatiecorrectie per december 2019, met vermelding van de absolute waarden en verhogingspercentages van de huidige groottecriteria:

Figuur 4 – Huidige t.o.v. voor 6,4 % inflatie gecorrigeerde kmo-drempel van de jaarrekeningrichtlijn (inclusief afronding)

		Balans	**Omzet**
Micro			
	Huidig	€ 350 000	€ 700 000
	Gecorrigeerd (afgerond)	€ 375 000	€ 750 000
	Resulterend %	*7,1 %*	*7,1 %*
Klein (ondergrens)			
	Huidig	€ 4 000 000	€ 8 000 000
	Gecorrigeerd (afgerond)	€ 4 300 000	€ 8 600 000
	Resulterend %	*7,5 %*	*7,5 %*
Klein (bovengrens)			
	Huidig	€ 6 000 000	€ 12 000 000
	Gecorrigeerd (afgerond)	€ 6 400 000	€ 12 800 000
	Resulterend %	*6,7 %*	*6,7 %*
Middelgroot/groot			
	Huidig	€ 20 000 000	€ 40 000 000
	Gecorrigeerd (afgerond)	€ 21 500 000	€ 43 000 000
	Resulterend %	*7,5 %*	*7,5 %*

Bron: Europese Commissie

Hierboven is te zien dat afronden de groottecriteria doet toenemen met een bandbreedte van 6,7 % tot 7,5 %. Dit ligt tamelijk dicht bij het beoogde inflatiepercentage en verschilt nauwelijks per groottecriterium. De bovenstaande groottecriteria fungeren derhalve als solide basis voor de analyse van de effecten.

Analyse van de effecten in de eurozone

In de effectanalyse staan de verplichtingen van de lidstaten en de gevolgen voor ondernemingen in de eurozone centraal (stratificatie naar grootte([16]), kosten). Per lidstaat is een analyse uitgevoerd waarin op de huidige nationale criteria de inflatie van 6,4 % alsook de afrondingsregels zijn toegepast. Daarbij is aangenomen dat alle lidstaten, ondanks de geboden speelruimte, hun groottecriteria zouden aanpassen([17]), waardoor het maximale effect wordt bereikt. Wegens een gebrek aan bruikbare gegevens kon het effect op Cyprus niet worden onderzocht.

- Micro-ondernemingen

  Voor de lidstaten is het stelsel voor micro-ondernemingen facultatief. Naar schatting heeft de aanpassing van de groottecriteria geen gevolgen voor die lidstaten in de eurozone die geen categorie "micro" of geen stelsel voor micro-ondernemingen hebben (Cyprus, Spanje, Luxemburg en Malta). In het geval van de andere lidstaten in de eurozone zou het aanpassen van de groottecriteria voor micro-ondernemingen aan de inflatie ertoe leiden dat ongeveer 77 000 ondernemingen (bovengrens) niet langer als kleine onderneming maar als micro-onderneming worden aangemerkt. Hieronder staat een overzicht van de mogelijke kostenbesparingen.

- Kleine ondernemingen

  Door een inflatiecorrectie zou het aantal kleine ondernemingen in de eurozone met ongeveer 61 000 afnemen. Dit komt hoofdzakelijk doordat 77 000 kleine ondernemingen de status micro-onderneming krijgen, wat ten dele wordt gecompenseerd door 16 000 middelgrote ondernemingen die de status van kleine onderneming krijgen.

  Als de status van 77 000 ondernemingen zou veranderen van "klein" naar "micro", zouden zij in totaal een kostenbesparing van 7 miljoen EUR realiseren([18]). Hieronder staat een overzicht van de mogelijke kostenbesparingen voor middelgrote ondernemingen.

---

[16] Op basis van ORBIS en *Study on the accounting regime of limited micro companies* – CEPS, 2019. Aan de hand van nationale groottecriteria en een redelijke afronding is voor elke lidstaat in de eurozone het effect op het aantal ondernemingen geraamd.

[17] De lidstaten kunnen slechts ten dele worden verplicht hun nationale groottecriteria te herzien. De richtlijn bevat diverse opties met betrekking tot de groottecriteria voor kleine ondernemingen. Slechts negen lidstaten in de eurozone (die de ondergrens van de bandbreedte toepassen) zouden een inflatiecorrectie moeten doorvoeren. Deze lidstaten zijn goed voor een derde van het aantal kleine ondernemingen. De andere lidstaten (goed voor twee derde van het aantal kleine ondernemingen) zouden de vrijheid hebben om te besluiten de aanpassing niet door te voeren. Bij dit onderzoek is aangenomen dat alle lidstaten in de eurozone hun groottecriteria aan de inflatie zullen aanpassen.

[18] Ruwe schatting: 77 390 * tijdbesparing van 6,0 uren * gemiddeld uurloon van 15,28 EUR – ontleend aan CEPS. In de praktijk zullen de daadwerkelijke kostenbesparingen ten gevolge van de verandering van grootteklasse per bedrijf verschillen, afhankelijk van de bedrijfsomvang, de plaatselijke wetgeving en de omstandigheden.

- Middelgrote en grote ondernemingen

  Zoals hierboven is weergegeven, daalt het aantal middelgrote/grote ondernemingen met ongeveer 16 000 omdat zij de status “klein” krijgen, wat deze ondernemingen een totale besparing van jaarlijkse nalevingskosten ten belope van ongeveer 63 miljoen EUR oplever ([19]).

  Ongeveer 4 000 grote ondernemingen in deze categorie zouden de status “middelgroot” krijgen([20]). Naar schatting zijn de gevolgen voor het verslagleggingsstelsel waaronder zij vallen slechts marginaal: eventueel minder toelichtingen; een mogelijke vrijstelling van de verplichting tot het voeren van een boekhouding op geconsolideerde basis; waarschijnlijk geen wijziging voor ondernemingen in de winningssector waarvoor verslaglegging per land geldt, noch wijziging van het verslagleggingsstelsel voor organisaties van openbaar belang, met inbegrip van niet-financiële verslaglegging. De (onbeduidend geachte) kostenbesparingen zijn derhalve niet beoordeeld.

In de onderstaande figuur staat een overzicht van het effect op het aantal ondernemingen en op de kosten in de eurozone.

Figuur 5 – Verandering van het aantal ondernemingen en de kostenbesparingen per grootteklasse van de aangepaste groottecriteria in de eurozone

Grootteklasse	Verandering aantal ondernemingen – eurozone (bovengrens)	Kostenbesparingen (bovengrens)
Micro	+77 390	-
Klein	-61 613	7 miljoen EUR
Middelgroot/groot	-15 777	63 miljoen EUR

Bron: Europese Commissie

Domino-effecten op lidstaten buiten de eurozone en op EER-landen

Het ophogen van de in euro uitgedrukte groottecriteria brengt voor lidstaten buiten de eurozone uiteenlopende verplichtingen met zich mee ten aanzien van het al dan niet aanpassen van de groottecriteria. Behalve aanpassing aan de inflatie zouden ook de betreffende nationale groottecriteria (uitgedrukt in nationale valuta) moeten worden aangepast op basis van de wisselkoersen van die valuta ten opzichte van de euro([21]) zoals vastgesteld op de datum van

[19] Ruwe schatting: 15 777 bedrijven x 4 000 EUR aan besparingen per bedrijf, bestaande uit 1 000 EUR voor het opstellen van de jaarrekening, plus besparingen op accountantskosten van ongeveer 3 000 EUR (ervan uitgaande dat alle betrokken lidstaten een vrijstelling voor kleine ondernemingen kennen). De hier gebruikte kostenbesparingen zijn door de Commissie gemeld in de follow-up van de effectbeoordeling in het kader van het Refit-programma. Zie *Report on Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU*, SWD(2012) 423 final (blz. 7, blz. 15 en blz. 16).

[20] De aanpassing van de groottecriteria zou geen gevolgen hebben gehad voor lidstaten die de categorie “middelgrote ondernemingen” niet kennen (België, Frankrijk, Italië en Slowakije, goed voor 42 % van de ondernemingen).

[21] In 2013 werd bij de jaarrekeningrichtlijn (artikel 3, lid 9) bepaald dat de wisselkoers moet worden aangehouden die op de datum van inwerkingtreding van de richtlijn (29 juni 2013) in het Publicatieblad van

inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit van de EU. De toekomstige wisselkoersen laten zich niet volledig voorspellen en de richtlijn biedt in alle gevallen een marge van 5 % om de groottecriteria in de nationale valuta op een rond bedrag te kunnen vaststellen. Dit recht van de lidstaten creëert ruimte voor onvoorspelbare effecten, vooral omdat de marge plus het inflatiepercentage dezelfde kant kunnen op werken of elkaar juist kunnen opheffen.

Uit een ruwe analyse van de situatie op 31 juli 2017 – met voorbijgaan aan de marge van 5 % – blijkt dat de aanpassingen aan de inflatie in de desbetreffende landen buiten de eurozone over het algemeen onevenwichtige resultaten per land zouden opleveren. Doorgaans komen de aanpassingen niet precies overeen met de desbetreffende inflatiepercentages en kunnen slechts enkele lidstaten aanpassingen doorvoeren die corresponderen met hun eigen inflatieniveau. Enkele lidstaten zouden wellicht verplicht zijn de groottecriteria op te hogen met een percentage dat meerdere procentpunten boven het cumulatieve effect van hun eigen inflatieniveau ligt. Aan het andere uiteinde van het spectrum bevinden zich enkele lidstaten die het zich konden veroorloven bepaalde groottecriteria niet aan te passen (met name de groottecriteria voor kleine ondernemingen).

Conclusie

Gezien de bescheiden inflatie in de eurozone in de afgelopen jaren zou aanpassing van de groottecriteria onder de huidige omstandigheden voor bedrijven in het eurogebied mogelijk beperkte gevolgen opleveren en zouden de gevolgen voor ondernemingen in lidstaten buiten het eurogebied onzeker zijn.

Op grond van die overwegingen is een aanpassing per datum van dit verslag minder urgent. Niettemin behoudt de Commissie zich het recht voor om met het oog op aanpassing aan de inflatie op elk moment bij gedelegeerde handelingen voorstellen tot aanpassing van de groottecriteria te doen, zoals op grond van de jaarrekeningrichtlijn is toegestaan.

---

de EU werd bekendgemaakt. In de richtlijn wordt ook voorgeschreven dat gebruik moet worden gemaakt van de wisselkoers die is bekendgemaakt op de datum van inwerkingtreding van "de richtlijnen waarin die bedragen worden vastgesteld". Volgens de interpretatie van de Commissie geldt dit dus ook voor latere wetgevingshandelingen.

Verslagen over betalingen aan overheden door bedrijven die actief zijn in de houtkap- of winningssector (verslaglegging per land/CBCR)

Herzieningsclausule: Richtlijn 2013/34/EU (de jaarrekeningrichtlijn) – artikel 48

Volgens het in 2013 in de jaarrekeningrichtlijn ingevoerde hoofdstuk 10 moeten grote bedrijven in de EU die actief zijn in de winningsindustrie of de houtkap vanaf het boekjaar 2016 jaarlijks verslag uitbrengen over betalingen aan overheden. De betalingen moeten op projectbasis en per overheid bekend worden gemaakt. Het kan overheden op lokaal, regionaal of nationaal niveau betreffen en eventuele staatsbedrijven moeten per definitie worden vermeld.

Meer transparantie van betalingen aan overheden

Dit beleid is tussen 2014 en 2017 door alle lidstaten opgenomen in het nationale recht. De meeste lidstaten hebben erop toegezien dat ondernemingen in de houtkap- of winningssector vanaf het boekjaar 2016 of eerder (het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk) zijn begonnen met de verslaglegging per land, zoals de EU-wetgeving vereist. In drie lidstaten ging de verslaglegging pas met ingang van het boekjaar 2017 van start. Gelet op het aantal ondernemingen waar het om ging, had dit beperkte consequenties. Er werden geen ernstige gebreken in de naleving vastgesteld, maar de Commissie doet momenteel met bepaalde lidstaten wel onderzoek naar enkele nalevingsproblemen.

In een nalevingsonderzoek door VVA-consultants werd geconstateerd([22]) dat er in de winningssector volop wordt gerapporteerd en dat er geen aanwijzingen voor grootschalige niet-naleving bestaan. Niettemin wist de contractant in bepaalde gevallen niet de hand te leggen op de verslaglegging per land door een aantal ondernemingen, hetgeen door de contractant hoofdzakelijk werd toegeschreven aan de vroege fase van de uitvoering, de uiteenlopende toegankelijkheid van bedrijfswebsites of ondernemingsregisters, of aan vertragingen bij de indiening.

VVA heeft in de EU slechts twee verslaggevende ondernemingen gevonden in het kader van de houtkap van oerbossen, veel minder dan de honderden ondernemingen waarop was gerekend. Dit komt primair door de specifieke kenmerken van de sector (omvang en activiteiten van ondernemingen) en door problemen die inherent zijn aan de restrictieve definitie van oerbossen[23] in de richtlijn. Gelet op het ontbreken van uitgebreide verslaglegging over betalingen aan overheden door houtkapbedrijven, zijn de EU-houtverordening([24]) en het

[22] Valdani Vicari & Associati, *Onderzoek: Review of country-by-country reporting requirements for extractive and logging industries*, november 2018 (beschikbaar op de website van de Commissie).

[23] In de jaarrekeningrichtlijn gedefinieerd als „bos van een inheemse soort, waar geen duidelijk zichtbare indicatie van menselijke activiteiten is en waar de ecologische processen niet significant verstoord zijn". Secundaire bossen zijn natuurlijke bossen die ten minste eenmaal zijn gekapt. Een belangrijk deel van de houtkapbedrijven is buiten de oerbossen actief.

[24] EU-houtverordening, Verordening (EU) nr. 995/2010.

EU-actieplan voor wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw (Flegt)([25]) de belangrijkste mechanismen om tot meer transparantie in de houtsector te komen, hoewel noch de EU-houtverordening noch het Flegt-actieplan exploitanten ertoe verplichten verslag uit te brengen over de doeltreffendheid van hun zorgvuldigheidsprocedures of over leveranciers die inbreuk maken op de toepasselijke wetgeving.

Uit de steekproef van verslagen die door VVA is onderzocht, bleek dat de meeste bedrijven de vereiste informatie hadden verstrekt. Er werden meerdere gebieden vastgesteld die vatbaar zijn voor verbetering. Die gebieden worden hieronder opgesomd en lijken eerder verband te houden met tekortkomingen of flexibiliteit in de verslagleggingsnorm dan met de naleving:

- het bij naam noemen van overheden: in de verslagen wordt de overheidsinstantie die de betaling heeft ontvangen niet altijd duidelijk vermeld. Veel ondernemingen vermelden slechts de naam van het land en/of ”landelijke”, “regionale/plaatselijke” of “gemeentelijke” overheid. Als gevolg daarvan is het moeilijk om de juiste overheidsinstanties te achterhalen en ter verantwoording te roepen;

- projectomschrijving: de rechtsgevolgen van de formulering “wezenlijk met elkaar verbonden overeenkomsten” aan de hand waarmee een project wordt beschreven, biedt ruimte voor uiteenlopende interpretaties van ondernemingen. De verslaglegging over een project verschilt derhalve van onderneming tot onderneming, wat het moeilijk maakt om een volledig en samenhangend beeld te krijgen van projecten waarbij meerdere ondernemingen betrokken zijn;

- joint ventures: in de winningsindustrie is veelvuldig sprake van joint ventures. Ondernemingen werken vaak samen met andere ondernemingen, waaronder ook staatsbedrijven, om gezamenlijk investeringen en activiteiten te kunnen uitvoeren. Doorgaans is een van de deelnemers verantwoordelijk voor het administreren van de activiteiten van alle deelnemers. Vanwege het ontbreken van duidelijke instructies in de EU-wetgeving zijn er verschillende manieren waarop betalingen worden gerapporteerd: i) in verhouding tot het aandeel van de onderneming in de joint venture; ii) de verantwoordelijke deelnemer rapporteert 100 % van de betalingen van de joint venture (wat de andere deelnemers ertoe kan brengen af te zien van rapportage, hoewel zij daar wettelijk wel toe verplicht zijn); of iii) overige manieren. De resultaten van de verslaglegging laten zich bijgevolg niet geheel vergelijken of vertonen hiaten;

- digitale bruikbaarheid: bij ontstentenis van machineleesbaarheid hebben gebruikers moeite met het benutten van gegevens die op grote schaal en herhaaldelijk worden gerapporteerd.

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de verslaglegging per land wordt benut, primair door maatschappelijke organisaties die aan bewustwording werken, overzichten of infographics opstellen, of overheden en ondernemingen om opheldering vragen en hen zo ter verantwoording roepen. Aangezien het hier recent beleid betreft, is het publiek in de meeste landen nog slechts beperkt op de hoogte van deze verslagen. Het is nog te vroeg om

[25] https://www.euflegt.efi.int/documents/10180/452147/FLEGT+factsheet+Trade+and+market.pdf/5ceb3405-3161-26a8-a03c-de87eba7dc5a

significante veranderingen te kunnen bespeuren in de verantwoording door overheden (dit geldt vooral voor regeringen met een minder democratisch en minder open karakter) of in het beheer van hulpbronnen in landen die daar rijk aan zijn. Een onbedoeld gevolg van de richtlijn is dat de verslaglegging per land door maatschappelijke organisaties veelvuldig wordt gebruikt om navraag te doen bij bedrijven en hen ter verantwoording te roepen. In ieder geval worden de verslagleggingsverplichtingen, door maatschappelijke organisaties althans, beschouwd als een doeltreffend instrument voor grotere transparantie rond betalingen aan overheden door ondernemingen voor de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen.

Volgens het onderzoek van VVA lijkt er geen breed publiek draagvlak te bestaan voor het opnemen van de in de herzieningsclausule voorgestelde aanvullende informatie, te weten het gemiddelde aantal werknemers, het gebruik van onderaannemers en eventuele geldboeten die per land worden opgelegd. Maatschappelijke organisaties zouden meer transparantie in beginsel wel op prijs stellen, maar deze onderwerpen zijn voor hen geen topprioriteit. Het bedrijfsleven is op grond van kosten-batenoverwegingen over het algemeen huiverig voor de invoering van extra verslagleggingsverplichtingen. Ook de nationale autoriteiten zijn er meestal niet van overtuigd dat met deze aanvullende onderwerpen de doelstellingen van de verslagleggingsverplichtingen beter kunnen worden verwezenlijkt. In haar voorstel van 2016 inzake openbare verslaglegging per land door multinationals noemde de Commissie ook het aantal werknemers([26]).

Internationale ontwikkelingen, effecten van andere internationale regelingen

Canada, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk en de Europese Economische Ruimte hebben met het oog op verslaglegging per land door hun eigen winningsindustrie doeltreffende wetgeving ingevoerd ([27]). Op 1 juni 2015 heeft Canada de wetgeving inzake verslaglegging per land ([28]) goedgekeurd. De EU beschouwt de Canadese norm als gelijkwaardig aan haar eigen norm ([29]). Evenzo heeft de Canadese minister voor Natuurlijke Hulpbronnen de bevoegdheid om rapporterende entiteiten de mogelijkheid te bieden tot vervangende verslagen die in een ander rechtsgebied zijn opgesteld (dat verplichtingen kent die als aanvaardbaar alternatief worden gezien) en waarmee aan de Canadese verplichtingen in de EU alsook in de Europese Economische Ruimte wordt voldaan. De EU en Canada voorkomen zodoende meervoudige verslaglegging en dus buitensporige lasten voor ondernemingen. De EU en het Verenigd Koninkrijk zijn de enige rechtsgebieden die voor de houtkapindustrie openbare verslaglegging per land verplicht hebben gesteld.

---

[26] Voorstel van de Commissie voor een richtlijn wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren (COM/2016/0198 final - 2016/0107 (COD), april 2016).

[27] Om effectief te kunnen worden, moet overeenkomstig paragraaf 1504 van de Dodd-Frank Act door de Securities and Exchange Commission (SEC) van de Verenigde Staten een bepaling worden vastgesteld. Op het moment van schrijven was een dergelijke bepaling nog niet van kracht. Als gevolg daarvan hoeven ondernemingen die aan een beurs in de Verenigde Staten zijn genoteerd (particuliere Amerikaanse en buitenlandse uitgevende instellingen) tot dusverre niet aan verplichtingen met betrekking tot verslaglegging per land te voldoen, maar dat kan in de nabije toekomst veranderen.

[28] De Canadese Extractive Sector Transparency Measures Act (ESTMA).

[29] Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/1910 van de Commissie van 28 oktober 2016.

Dit wordt geflankeerd door het initiatief inzake transparantie van winningsindustrieën (EITI), een particulier initiatief om de winningsindustrie op haar verantwoordelijkheid te wijzen. Het EITI is een internationale vereniging zonder winstoogmerk naar Noors recht. Bewindslieden, olie-, gas- en mijnbouwbedrijven, institutionele investeerders en maatschappelijke organisaties komen in het EITI bijeen met als doel meer openheid en een verantwoordelijk beheer van de opbrengsten uit natuurlijke hulpbronnen tot stand te brengen. Het EITI bestaat momenteel uit 52 uitvoerende landen. In de EITI-verslagen, die worden uitgegeven onder gezag van de overheden van de lidstaten, staan de betalingen die overheden hebben ontvangen van ondernemingen uit de winningsindustrie die in hun rechtsgebied actief zijn. De in het kader van dit initiatief opgestelde verslagen zijn openbaar en machineleesbaar. De betalingen in een bepaald land zijn daarin uitgesplitst naar project, volgens dezelfde logica als in het EU-beleid.

Het EITI en de Europese verslaglegging per land vullen elkaar aan. Van meet af aan kende de Europese verslaglegging per land de verplichting om de typen betalingen overeenkomstig de EITI-voorschriften openbaar te maken. Op hun beurt zijn de EU-voorschriften tot op zekere hoogte van invloed geweest op de EITI-voorschriften, bijvoorbeeld op die voor de verslaglegging op projectbasis. Voor alle landen geldt waarschijnlijk dat de informatie van het EITI uitgebreider is dan de informatie in het kader van de Europese verslaglegging per land. De reden hiervoor is dat de EITI-verslagen niet alleen betrekking hebben op activiteiten die door de Europese of Canadese industrie worden geleid, maar ook op activiteiten van andere buitenlandse en nationale ondernemingen, waaronder staatsbedrijven. De EITI-verslagen zijn echter in geografisch opzicht beperkt, want per verslag wordt slechts één land behandeld. Verder loopt de publicatie van de EITI-verslagen gewoonlijk ruim een jaar achter op de Europese verslaglegging per land over een bepaald jaar. Sinds de vaststelling van de jaarrekeningrichtlijn is het aantal leden van het EITI gegroeid. Tussen beide gebeurtenissen bestaat geen duidelijk of rechtstreeks verband, maar dat doet niet af aan de doelstelling in overweging 45 van de jaarrekeningrichtlijn dat de verslaglegging per land ertoe dient om overheden van grondstoffenrijke landen te helpen de EITI-beginselen en -criteria ten uitvoer te brengen. Een aantal factoren is ervoor verantwoordelijk dat de EU-voorschriften niet onderschikt zijn aan de EITI-voorschriften en omgekeerd, op dit moment althans.

Maatschappelijke organisaties en de sector dringen er bij de Commissie op aan om in internationale gremia te blijven bevestigen dat de EU zich hard maakt voor het bevorderen van transparantie in de winningsindustrie, zodat haar internationale partners worden aangemoedigd elders ter wereld soortgelijke verslagleggingsverplichtingen in te voeren.

Gevolgen voor het concurrentievermogen en de continuïteit van de energievoorziening

De EU is voor de levering van zowel ruwe aardolie als gas sterk van enkele landen afhankelijk. Als de verslagleggingsverplichtingen voor bedrijven uit de EU aanleiding zijn om hun activiteiten in grondstoffenrijke partnerlanden van strategisch belang te beperken, heeft dat gevolgen voor de energiezekerheid.

VVA heeft geen aanwijzingen gevonden dat concurrenten uit landen buiten de EU een aanmerkelijk concurrentievoordeel genieten omdat die geen verslag hoeven uit te brengen

over betalingen aan overheden. VVA heeft evenmin gevallen geconstateerd waarin de verslagleggingsverplichtingen voor landen buiten de EU aanleiding waren om de activiteiten van bedrijven uit de EU te beperken. Voor het bedrijfsleven blijft het ongelijke speelveld niettemin een punt van zorg, want concurrenten in de VS, China en elders, vallen niet onder dezelfde transparantieverplichtingen. Omdat er geen gelijk speelveld bestaat, maakt de sector zich zorgen over risico's voor de concurrentiepositie op lange termijn. Die zorg is volgens een wetenschappelijke studie ([30]) terecht, aangezien daarin wordt geconcludeerd dat, vergeleken met concurrenten in die landen die geen openbaarheid betrachten, ondernemingen die de verslaglegging per land openbaar maken vaak hogere bedragen betalen aan de overheden van het gastland en hun investeringen terugschroeven en verleggen.

Desondanks is er tot op heden geen sprake van merkbare consequenties voor de energievoorziening van de EU. Het beleid inzake verslaglegging per land bestaat nog maar enkele jaren. Dat is een veel kortere periode dan de doorgaans lange industriële cyclus van exploratie, investeringen en sluiting in de mijnbouw, aardolie-industrie enz. Vanuit een risicoperspectief moet de situatie daarom nauwlettend in de gaten worden gehouden.

Uitbreiding van de verslagleggingsverplichtingen tot aanvullende bedrijfssectoren

Volgens maatschappelijke organisaties kan uitbreiding van de verslaglegging per land tot aanvullende bedrijfssectoren (zoals de telecomsector en de bouwnijverheid) helpen bij het beperken van de maatschappelijke en investeringsrisico's en bij het voorkomen en ontmoedigen van illegale praktijken, corruptie en fiscaal wanbeheer. Toch erkennen deskundigen en ngo's vaak dat een universele oplossing – het en masse overhevelen van de voor de winningsindustrie geldende normen inzake verslaglegging per land naar andere bedrijfstakken, bijvoorbeeld door louter het toepassingsgebied van de richtlijn uit te breiden – onwerkbaar is. Elke aanvullende bedrijfstak vraagt om specifieke verplichtingen. Een ander punt van zorg is dat de doeltreffendheid van een dergelijke maatregel ook sterk afhankelijk is van de omvang van een onderneming en van het internationale karakter van de bedrijfstak. Dit betekent dat het wellicht ondoenlijk is om voor bepaalde bedrijfstakken een juist toepassingsgebied in het EU-recht vast te stellen, aangezien dat zou afhangen van de vraag in welke mate Europese bedrijfstakken in de betreffende sector in het buitenland hebben geïnvesteerd, zelf van voldoende omvang zijn en aanzienlijke bedragen aan overheden betalen. Hoewel verslaglegging per land in de eerste plaats bedoeld is om de positie van de lokale bevolking die wordt geconfronteerd met de exploitatie van hun natuurlijke en niet-hernieuwbare hulpbronnen te versterken, kan het tevens zo zijn dat een dergelijke vorm van verslaglegging niet geschikt is voor het realiseren van soortgelijke doelstellingen in sectoren waarvan milieu- en omgevingsfactoren geen intrinsiek onderdeel zijn.

[30] Thomas Rauter, *Disclosure Regulation, Corruption, and Investment: Evidence from Natural Resource Extraction*, februari 2019.

Audit

Een audit is geen verplicht onderdeel van de verslaglegging. Met het oog op extra zekerheid maken bepaalde grote multinationals niettemin op vrijwillige basis gebruik van de diensten van onafhankelijke accountants, zodat hun verslagen in de ogen van gebruikers geloofwaardiger en betrouwbaarder zijn.

Mocht er wel sprake zijn van verplichte audits dan zouden belanghebbenden graag zien dat het soort opdracht, de mate van zekerheid, het tijdschema, de inhoud van de verslaglegging en de publicatie ervan nader zouden worden gespecificeerd. VVA heeft voor de geschatte jaarlijkse kosten een bandbreedte van 450 000 EUR tot 1 500 000 EUR per onderneming opgegeven, daarbij uitgaande van een traditionele auditopdracht. Als wordt uitgaan van een eenvoudigere controleopdracht met beperkte zekerheid dalen de kosten tot een bedrag tussen 250 EUR en 450 000 EUR. De kosten van andersoortige opdrachten – met of zonder assurancediensten – zijn niet geraamd.

Een audit van de verslaglegging per land is voor maatschappelijke organisaties, in hun hoedanigheid als gebruikers, geen topprioriteit, hoewel zij beseffen dat een audit van de verslaglegging per land tot meer vertrouwen en tot stroomlijning van de toepassing van normen zou leiden. De verwachting dat dankzij een auditfunctie tekortkomingen in de normen – zoals beschreven in dit verslag – zouden kunnen worden verholpen, is waarschijnlijk hoe dan ook ongefundeerd. Bedrijven en regelgevende instanties zijn wegens kosten-batenoverwegingen doorgaans geen voorstanders van audits (of hebben daar ten minste bedenkingen bij).

Openbare verslaglegging per land die generiek op multinationale ondernemingen van toepassing is

De Commissie heeft in 2016 wetgeving voorgesteld om grote ondernemingen te verplichten jaarlijks voor elk land binnen en buiten de Europese Unie waarin zij actief zijn een verslag op te stellen met informatie over behaalde winsten en afgedragen winstbelasting ([31]).

Betrekken van mineralen (passende zorgvuldigheid)

De EU heeft wetgeving aangenomen met betrekking tot verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor het betrekken van mineralen (Verordening (EU) 2017/821) ([32]).

[31] *Voorstel van de Commissie voor een richtlijn wat betreft de openbaarmaking van informatie over de winstbelasting door bepaalde ondernemingen en bijkantoren* (COM/2016/0198 final - 2016/0107 (COD), april 2016).

[32] Verordening (EU) 2017/821 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 tot vaststelling van verplichtingen inzake passende zorgvuldigheid in de toeleveringsketen voor Unie-importeurs van tin, tantaal en wolfraam, de overeenkomstige ertsen, en goud uit conflict- en hoogrisicogebieden.

Conclusie

Verslaglegging per land is een rapportageverplichting van recente datum. De verslagen zijn slechts voor enkele boekjaren beschikbaar. Om bepaalde doeltreffendheidsaspecten en de eventuele langetermijngevolgen voor de energievoorziening van de EU grondiger te kunnen beoordelen, is een langere waarnemingsperiode nodig. In de evaluatie wordt op een aantal tekortkomingen in de verslagleggingsnormen gewezen. Deze belemmeren de toegang tot en het gebruik van de verslagen, maar vormen geen fatale gebreken. Met name de manier waarop de houtkapsector ten aanzien van dit punt in de wetgeving verankerd is, lijkt vatbaar voor verbetering. Het beleid als geheel draagt ontegenzeggelijk bij aan grotere transparantie van de sector, maar de wereldwijde afstemming blijft voor de sector een belangrijke kwestie. Daarom zouden zowel maatschappelijke organisaties als het bedrijfsleven graag zien dat regelgevende instanties zich meer moeite getroosten om een mondiaal gelijk speelveld te creëren.

Niet-financiële informatie die door bepaalde organisaties van openbaar belang moet worden gepubliceerd

Herzieningsclausule: Richtlijn 2014/95/EU (richtlijn inzake de bekendmaking van niet-financiële informatie) – artikel 3

Doeltreffendheid

In het bij dit verslag gevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie is de doeltreffendheid van de richtlijn inzake de bekendmaking van niet-financiële informatie op verschillende aspecten onderzocht, waaronder de relevantie, betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de informatie die overeenkomstig de vereisten van de richtlijn openbaar is gemaakt.

Wat de relevantie betreft, is er een behoorlijk aantal aanwijzingen dat veel ondernemingen nalaten over alle wezenlijke duurzaamheidskwesties belangrijke niet-financiële informatie openbaar maken. Tegelijkertijd maken ondernemingen aanzienlijke hoeveelheden irrelevante informatie bekend, wat het voor gebruikers lastiger maakt om de informatie te vinden waarnaar zij op zoek zijn. Deze conclusies gaan op voor de informatie over de invloed van de onderneming op duurzaamheidskwesties en voor informatie over de gevolgen van deze kwesties voor de ontwikkeling, prestaties en positie van de onderneming. In de openbare raadpleging die in 2020 door de diensten van de Commissie werd georganiseerd ter voorbereiding van de herziening van de richtlijn inzake de bekendmaking van niet-financiële informatie gaf slechts 6 % van de gebruikers aan dat zij geen problemen hadden ondervonden inzake het niet-openbaar maken van alle relevante informatie door ondernemingen.

Dankzij de taxonomieverordening zal de verslaglegging door ondernemingen over de gevolgen van hun activiteiten voor de EU-milieudoelstellingen naar een hoger niveau worden getild. Ook initiatieven rond boekhoudpraktijken voor natuurlijk kapitaal en methoden voor het bepalen van de milieuvoetafdruk zijn in dit verband relevant.

In het geval van duurzaamheidsgerelateerde informatie kleven er problemen aan het gebruik van de term “niet-financiële informatie”. De reden daarvoor is dat informatie over fysieke risico’s, transitierisico’s of reputatierisico’s in financieel opzicht namelijk relevant kan zijn, zelfs als die informatie niet voldoet aan de erkenningsvereisten of openbaarmakingsvereisten van het boekhoudkundig kader dat op de jaarrekening van toepassing is.

Wat de vergelijkbaarheid betreft, stelden deelnemers aan de openbare raadpleging (die in 2018 in het kader van de geschiktheidscontrole van het EU-kader voor verslaglegging door ondernemingen werd gehouden) dat zij het moeilijk vonden om de door ondernemingen openbaargemaakte niet-financiële informatie met elkaar te vergelijken. Dit strookt met de conclusies van de meeste verslagen en analyses en met de opvattingen van diverse belanghebbenden. In hun bijdrage aan de openbare raadpleging van 2020 zei 84 % van de gebruikers dat de beperkte vergelijkbaarheid van niet-financiële informatie een belangrijk probleem was.

Bij informatie inzake duurzaamheid ontbreekt het zowel op inhoudelijk vlak als qua presentatie aan samenhang. De bestaande normen en verslagleggingskaders hebben deze situatie niet afdoende kunnen verhelpen. Gebruikers van niet-financiële informatie, onder wie beleggers en maatschappelijke organisaties, gaven ook aan dat de veelheid aan locaties waar niet-financiële informatie wordt gerapporteerd een obstakel kan zijn voor de toegang tot die informatie en de vergelijkbaarheid ervan zeer nadelig kan beïnvloeden. Zoals is opgemerkt in het werkdocument van de diensten van de Commissie, kan digitalisering ook een rol spelen bij het verbeteren van de toegankelijkheid en bruikbaarheid van niet-financiële informatie.

Een grote meerderheid (82 %) van alle deelnemers aan de openbare raadpleging van 2020 was van mening dat de belangrijkste problemen rond de bestaande niet-financiële verslaglegging zouden kunnen worden opgelost door ondernemingen te verplichten tot het gebruik van gemeenschappelijke verslagleggingsnormen.

In hun bijdrage aan de openbare raadpleging van 2020([33]) zei 73 % van de gebruikers dat de beperkte betrouwbaarheid van niet-financiële informatie in ondernemingsverslagen een belangrijk probleem was. Veel gebruikers stelden dat dit primair komt omdat er voor de inhoud van niet-financiële verklaringen geen assuranceverplichting bestaat. Sommige belanghebbenden voerden aan dat er voor assurance van informatie een verslagleggingsnorm of -kader dient zijn aan de hand waarvan auditkantoren de door ondernemingen gerapporteerde informatie kunnen beoordelen.

Daarnaast lijkt de mogelijkheid om de niet-financiële verklaring van een onderneming in een afzonderlijk verslag te publiceren – een mogelijkheid die door twintig lidstaten wordt benut – afbreuk te doen aan de doeltreffendheid van de richtlijn. Als niet-financiële informatie in een afzonderlijk verslag wordt gepubliceerd, en niet in het bestuursverslag, kan dat de veronderstelling wekken dat de gepubliceerde informatie niet relevant is voor de financiële prestaties van de onderneming, hoewel dat niet altijd het geval is.

Bovendien is er om verschillende redenen in veel lidstaten sprake van tekortkomingen in de handhaving en het toezicht. Een van die redenen is de onzekerheid over het wettelijke mandaat van de toezichthoudende autoriteiten op dit punt. De toezichthoudende autoriteiten zelf wijzen erop dat handhaving van de richtlijn wordt bemoeilijkt door de flexibiliteit van enkele openbaarmakingsvereisten.

Ook de opstellers zijn van oordeel dat de richtlijn inzake de bekendmaking van niet-financiële informatie niet geheel doeltreffend is en velen van hen moeten in het kader van de niet-financiële verslaglegging onnodige kosten maken. Vanwege de flexibiliteit en het gebrek aan fijnmazigheid in de richtlijn inzake de bekendmaking van niet-financiële informatie worstelen veel opstellers met de ingewikkelde en complexe vraag welke informatie moet worden gerapporteerd. Zij staan ook onder druk om hun verslag te laten beantwoorden aan een reeks overlappende particuliere verslagleggingskaders en -initiatieven en om gehoor te geven aan

[33] Zie de website van de Europese Commissie.

informatieverzoeken van belanghebbenden ter aanvulling op hetgeen zij op grond van de richtlijn inzake de bekendmaking van niet-financiële informatie moeten rapporteren.

Toepassingsgebied

Gebruikers hebben vaak niet-financiële informatie nodig van ondernemingen die niet verplicht zijn dergelijke informatie te verstrekken. Blijkens de openbare raadpleging van 2020 is een meerderheid van de respondenten voorstander van uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn tot alle grote ondernemingen (70 % van de respondenten) en tot alle ondernemingen waarvan de effecten genoteerd zijn op een gereglementeerde markt in de EU (62 % van de respondenten).

Een van de redenen om het toepassingsgebied tot grote niet-beursgenoteerde ondernemingen uit te breiden, is gelegen in het feit dat de invloed van een onderneming op maatschappij en milieu niet afhangt van de vraag of het een beursgenoteerde onderneming betreft. Geredeneerd vanuit de bescherming van beleggers kan het belangrijk zijn om het toepassingsgebied tot alle beursgenoteerde ondernemingen uit te breiden, want duurzaamheidsgerelateerde risico's worden steeds belangrijker. Die uitbreiding kan ook noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat financiëlemarktdeelnemers, teneinde in het kader van de verordening informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiëledienstensector te kunnen voldoen aan hun eigen openbaarmakingsvereisten met betrekking tot duurzaamheid, beschikken over de benodigde informatie van alle ondernemingen waarin is belegd, en om te voorkomen dat zij kleinere beursgenoteerde ondernemingen buiten hun beleggingsportefeuille houden op grond van het feit dat dergelijke ondernemingen niet de benodigde informatie rapporteren.

Relevantie

Hoewel de oorspronkelijke doelstellingen van de richtlijn inzake de bekendmaking van niet-financiële informatie nog altijd uiterst relevant zijn, beantwoordt de richtlijn niet langer aan het beoogde doel. Dit komt door andere beleids- en wetgevingsontwikkelingen, de groeiende informatievraag van beleggers en recente ontwikkelingen ten aanzien van internationaal erkende verslagleggingskaders en richtsnoeren.

Op mondiaal niveau hebben de VN-overeenkomst van 2015 over duurzameontwikkelingsdoelstellingen en de Overeenkomst van Parijs van 2016 inzake klimaatverandering de overgang naar een duurzame economie een sterkere politieke impuls gegeven en ertoe bijgedragen dat bedrijven en investeerders zich bewuster zijn geworden van het strategische belang van duurzaamheidskwesties.

Op EU-niveau zijn dankzij het actieplan voor duurzame financiering van 2018 en de Europese Green Deal van 2019 de politieke ambities van Europa om zo snel mogelijk stappen te zetten naar een duurzaam economisch en financieel stelsel aanzienlijk aangescherpt. De EU heeft in het kader van het actieplan voor duurzame financiering de taxonomieverordening en verordening informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiëledienstensector vastgesteld. Beide wetgevingsteksten hebben belangrijke consequenties voor de niet-

financiële informatie die door ondernemingen bekend moet worden gemaakt. Door aan financiëlemarktdeelnemers openbaarmakingsvereisten met betrekking tot duurzaamheid op te leggen, krijgt de verordening informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiëledienstensector rechtstreeks gevolgen voor de informatie die deze deelnemers nodig hebben van de ondernemingen waarin is belegd. Aan ondernemingen die onder het toepassingsgebied van de richtlijn inzake de bekendmaking van niet-financiële informatie vallen, worden bij de taxonomieverordening nieuwe eisen opgelegd om bekend te maken in hoeverre zij zich toespitsen op activiteiten die volgens de taxonomie als ecologisch duurzaam kunnen worden aangemerkt.

Er hebben zich ten aanzien van internationale kaders en richtsnoeren voor niet-financiële verslaglegging enkele belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Er is sinds 2014 sprake van een wildgroei aan verschillende initiatieven die elkaar gedeeltelijk overlappen en onderling niet altijd samenhang vertonen. In 2016 heeft het Global Reporting Initiative([34]) zijn eerste normen gepubliceerd, daarmee voortbouwend op eerdere versies van zijn richtsnoeren. In 2018 heeft de Sustainability Accounting Standards Board (SASB) 77 sectorale normen gepubliceerd voor de openbaarmaking van duurzaamheidsgerelateerde informatie die in financieel opzicht relevant is. In 2017 heeft de Task Force on Climate-related Financial Disclosures, die is opgericht door de Financial Stability Board (FSB) van de G20, zijn aanbevelingen gepubliceerd. De aanbevelingen konden in de markt op grote belangstelling rekenen. Andere ontwikkelingen sinds 2014 zijn onder meer: een intentieverklaring van vijf internationale initiatieven inzake verslaglegging over duurzaamheid om nauwer samen te werken, een initiatief van het World Economic Forum voor het ontwikkelen van gemeenschappelijke indicatoren voor verslaglegging, en de start (in 2020) van een door de International Financial Reporting Standards Foundation georganiseerde openbare raadpleging over de eventuele uitbreiding van haar werkzaamheden tot niet-financiële verslaglegging.

Omvang van de aangereikte richtsnoeren en methoden

Overeenkomstig de richtlijn heeft de Commissie medio 2017 niet-bindende richtsnoeren gepubliceerd om ondernemingen te helpen bij de uitvoering van de richtlijn. De richtsnoeren bevatten algemene niet-normatieve aanwijzingen voor ondernemingen, met voorbeelden van de openbaarmaking van informatie voor elk thema waarover wordt gerapporteerd.

Er zijn weinig aanwijzingen dat de niet-bindende richtsnoeren inzake niet-financiële verslaglegging die de Commissie in 2017 uit hoofde van de richtlijn heeft gepubliceerd veel effect hebben gesorteerd. Vanwege het vrijwillige karakter van de richtsnoeren staat het bedrijven vrij de richtsnoeren naar eigen goeddunken al dan niet toe te passen. Al met al betekent dit dat de richtsnoeren als zodanig geen waarborg zijn voor de onderlinge vergelijkbaarheid van bedrijfsinformatie of voor de openbaarmaking van informatie die door gebruikers relevant wordt geacht. De complexiteit waarmee opstellers te kampen hebben, kan door de niet-bindende richtsnoeren zelfs verergeren. Die situatie kan zich voordoen als de opstellers de richtsnoeren interpreteren als een aanvulling op de diverse particuliere niet-

[34] www.globalreporting.org

financiële normen en kaders, zonder dat de druk om met alle afzonderlijke normen en kaders rekening te houden en in te gaan op verzoeken van belanghebbenden om aanvullende informatie wordt weggenomen.

In juni 2019 heeft de Commissie een aanvulling op haar richtsnoeren van 2017 gepubliceerd, waarin de nadruk lag op het rapporteren van klimaatinformatie en waarin de aanbevelingen van de Task Force on Climate-related Financial Disclosures zijn verwerkt. Aangezien in deze aanvulling één thema (klimaat) centraal staat, zal zij naar verwachting van grotere betekenis zijn voor de vergelijkbaarheid van de door ondernemingen bekendgemaakte informatie.

Conclusie

In de Europese Green Deal heeft de Commissie haar voornemen tot herziening van de richtlijn inzake de bekendmaking van niet-financiële informatie aangekondigd. Volgens het herziene werkprogramma 2020 van de Commissie zal zij in 2021 een voorstel tot herziening van de richtlijn inzake de bekendmaking van niet-financiële informatie vaststellen. De belangrijkste vraagstukken in kwestie zijn: de beperkte vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van bekendgemaakte informatie; het feit dat veel bedrijven niet de informatie bekendmaken die door gebruikers belangrijk wordt gevonden; en het feit dat gebruikers vaak niet-financiële informatie nodig hebben van ondernemingen die nalaten dergelijke informatie te verstrekken. Ondernemingen verplichten tot verslaglegging overeenkomstig gemeenschappelijke normen voor niet-financiële verslaglegging is een essentieel ingrediënt van de oplossing voor deze kwesties.

Openbaarmakingsvereisten voor uitgevende instellingen waarvan effecten genoteerd zijn aan gereglementeerde markten van de EU

Herzieningsclausule: Richtlijn 2013/50/EU (de transparantierichtlijn) – artikel 5

Gevolgen van de richtlijn voor kleine en middelgrote uitgevende instellingen

Bij Richtlijn 2013/50/EU tot wijziging van Richtlijn 2004/109/EG (de transparantierichtlijn) is de verplichting tot het publiceren van financiële kwartaalverslagen afgeschaft([35]). Dit had tot doel om de administratieve lasten voor beursgenoteerde ondernemingen te verlichten([36]), investeringen op langere termijn aan te moedigen en de toegang tot kapitaal voor kleine en middelgrote uitgevende instellingen te verbeteren([37]). De richtlijn geeft de lidstaten en de gereglementeerde markten de mogelijkheid om kwartaalverslagen verplicht te stellen voor zover dat in verhouding staat tot de factoren die bijdragen tot de beleggingsbeslissingen en dat voor de uitgevende instellingen van de betrokken lidstaat geen onevenredig grote financiële last meebrengt. Om te voorzien in aanvullende flexibiliteit en om de zichtbaarheid van kleine en middelgrote uitgevende instellingen te vergroten, wordt de uiterste termijn voor het publiceren van de halfjaarlijkse financiële verslagen verlengd tot drie maanden na het einde van de verslagperiode.

Enkele jaren later worden deze transparantievoorschriften door de markten over het algemeen als proportioneel en geschikt voor kleine en middelgrote uitgevende instellingen beschouwd([38]). De afschaffing van de driemaandelijkse rapportageverplichting wordt als administratieve lastenverlichting voor beursgenoteerde ondernemingen beschouwd, zonder nadelige consequenties voor de bescherming van beleggers. Er zijn echter aanwijzingen dat veel uitgevende instellingen nog steeds kwartaalverslagen bekendmaken, hetzij uit eigen beweging([39]), hetzij omdat de betreffende lidstaat of gereglementeerde markt dat verlangt([40]).

---

[35] Financiële kwartaalverslagen dan wel tussentijdse verklaringen van het bestuursorgaan, gewoonlijk aangeduid als driemaandelijkse financiële informatie.

[36] In het werkdocument van de diensten van de Commissie bij het voorstel van de Commissie voor Richtlijn 2013/50/EU (COM (2011) 683 final} {SEC (2011) 1280 final}) werd door de diensten van de Commissie geraamd dat de gemiddelde directe geldelijke kosten voor het opstellen van driemaandelijkse informatie (voor het redigeren, drukken en vertalen van verslagen) variëren van 2 000 EUR tot 60 000 EUR per jaar per uitgevende instelling van kleine en middelgrote omvang.

[37] In de EU-wetgeving wordt geen definitie gegeven van kleine en middelgrote uitgevende instellingen. Er bestaan wel enkele Europese definities van kmo's waaronder ook kleine ondernemingen vallen, maar daarin wordt geen onderscheid gemaakt tussen beursgenoteerde en niet-beursgenoteerde ondernemingen. Wanneer in dit verslag de aanduiding kleine en middelgrote uitgevende instellingen wordt gebruikt, moet dat worden begrepen als verwijzing naar de bestaande nationale begrippen van de verschillende lidstaten.

[38] Getuige de reacties in het kader van verschillende raadplegingen en bovenal blijkens het Summary report of the public consultation on the fitness check on the EU framework for public reporting by companies van de Commissie. Dit wordt tevens bevestigd door de meeste regeringsdeskundigen binnen de deskundigengroep van het Europees Comité voor het effectenbedrijf (EGESC), die in het eerste kwartaal van 2019 zijn geraadpleegd.

[39] Uit de resultaten van de EGESC-raadpleging in ten minste 15 lidstaten blijkt dat uitgevende instellingen ervoor kiezen hun driemaandelijkse financiële informatie te publiceren, met als doel hun beleggers informatie op maat te verstrekken of omdat zij eenvoudigweg toegeven aan de druk van collega-instellingen. Hoe groter de onderneming, hoe groter de bereidheid om per kwartaal verslag uit te brengen.

Als gevolg daarvan is het effect van de afschaffing van de driemaandelijkse rapportageverplichting zowel in omvang als in intensiteit minder groot geweest.

Digitalisering

Volgens de transparantierichtlijn moet elke lidstaat een opslagmechanisme instellen (het officieel aangewezen mechanisme) om ervoor te zorgen dat het publiek toegang heeft tot de door beursgenoteerde ondernemingen bekendgemaakte informatie. De transparantierichtlijn effent de weg voor gecentraliseerde toegang tot gereglementeerde informatie, in de vorm van een Europees elektronisch toegangspunt. Het Europees elektronisch toegangspunt is weliswaar nog niet operationeel, maar Verordening 2016/1437([41]) is een springplank naar het stroomlijnen van de toegang tot informatie met behulp van dit toegangspunt([42]). Toch is de toegang tot informatie nog altijd gefragmenteerd. In haar nieuwe actieplan voor de opbouw van een kapitaalmarktenunie ([43]) stelt de Europese Commissie voor om de kapitaalmarktenunie te voltooien door de oprichting van een EU-breed platform, het centraal Europees toegangspunt. Evenzo wordt met de Digital Finance-strategie ([44]) beoogd een gemeenschappelijke Europese ruimte voor financiële data te creëren, met de bedoeling om datagestuurde innovatie te stimuleren. Deze bouwt voort op de Europese datastrategie en heeft onder meer betrekking op gemakkelijker toegang tot en gebruik van gegevens.

Volgend op de wijzigingen in de transparantierichtlijn in 2013 heeft de Commissie in 2019 een gedelegeerde verordening vastgesteld voor de totstandbrenging van een uniform Europees elektronisch verslagleggingsformaat (ESEF) voor de opstelling van jaarlijkse financiële verslagen door beursgenoteerde ondernemingen (de ESEF-verordening)([45]). De ESEF-verordening zal vanaf het boekjaar 2020 van toepassing zijn op ondernemingen (d.w.z. dat in 2021 de eerste jaarrekeningen in ESEF worden gepubliceerd)[46]. De bedoeling is om de verslaglegging te vergemakkelijken en het voor de gebruikers van de informatie eenvoudiger te maken om jaarrekeningen digitaal te analyseren en te vergelijken. Het ESEF combineert het XHTML-formaat (extensible hypertext mark-up language) met de interne gegevensstructuur,

---

40 Uit de resultaten van de EGESC-raadpleging blijkt dat in ten minste vijf lidstaten nog kwartaalverslagen moeten worden gepubliceerd en dat in ten minste zeven lidstaten waarin driemaandelijkse rapportage niet verplicht is openbaarmaking door de gereguleerde markten wordt verlangd.

41 Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1437 van de Commissie van 19 mei 2016 houdende aanvulling van Richtlijn 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot technische reguleringsnormen voor de toegang tot gereglementeerde informatie op het niveau van de Unie (PB L 234 van 31.8.2016, blz. 1).

42 In het geval van de meeste opslagmechanismen, bijvoorbeeld, zijn de openbare zoekinstrumenten opgezet volgens de classificatie uit deze verordening.

43 *Nieuw actieplan voor de opbouw van een kapitaalmarktenunie*.

44 *Digital Finance-pakket*.

45 Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/815 van de Commissie van 17 december 2018 tot aanvulling van Richtlijn 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad met technische reguleringsnormen voor de specificatie van een uniform elektronisch verslagleggingsformaat (PB L 143 van 29.5.2019, blz. 1).

46 Tijdens de in december 2020 gevoerde trialoogonderhandelingen over het herstelpakket voor de kapitaalmarkten zijn de medewetgevers overeengekomen om in het pakket een wijziging van artikel 4, lid 7, van de transparantierichtlijn op te nemen die de lidstaten de mogelijkheid biedt te kiezen voor uitstel van de ESEF-verplichting met één jaar, op voorwaarde dat zij de Commissie in kennis stellen van hun voornemen tot uitstel en dat dit voornemen naar behoren is gemotiveerd.

voortbouwend op iXBRL (inline eXtensible Business Reporting Language). De ESEF-verordening voorziet in een geleidelijke ontwikkeling van het ESEF. Block tagging van toelichtingen is met ingang van het boekjaar 2022 verplicht. De kwestie inzake de specificaties met betrekking tot de taxonomie die moet worden gebruikt voor verslagen van juridische entiteiten waarvoor nationale algemeen aanvaarde boekhoudkundige beginselen of algemeen aanvaarde boekhoudkundige beginselen van landen buiten de EU worden gebruikt, staat nog open.

Hoewel de ESEF-verordening nog niet wordt toegepast, was zij voor verslagleggende ondernemingen, nationale regelgevende instanties en toezichthoudende instanties aanleiding tot een aantal punten van zorg, met name over de audit van ESEF-conforme jaarrekeningen. Het Comité van Europese auditorstoezichthouders (CEAOB) heeft in november 2019 niet-bindende richtsnoeren over de praktische aspecten van ESEF-audits gepubliceerd, om de markt aanknopingspunten te bieden en te zorgen voor convergentie van de nationale auditpraktijken[47]. Voorts heeft de Commissie in november 2020 een interpretatieve mededeling gepubliceerd([48]).

Toepassing van de sanctieregeling van de transparantierichtlijn

Met het oog op verdere harmonisatie en versterking van de nationale sanctieregelingen ([49]) moeten alle nationale bevoegde autoriteiten op grond van de wijzigingen in de transparantierichtlijn van 2013 over minimale bevoegdheden voor het opleggen van sancties bij inbreuken op bepaalde belangrijke bepalingen beschikken. Bij de wijzigingen wordt de lidstaten met name opgedragen minimale administratieve maatregelen en sancties vast te stellen (bv. het opleggen van geldboeten en de bekendmaking van door de nationale bevoegde autoriteit uitgevaardigde maatregelen en sancties) die doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn en die gelden voor zowel natuurlijke als rechtspersonen. Lidstaten mogen in alle gevallen aanvullende sancties of maatregelen vaststellen en in hogere bestuursrechtelijke administratieve geldboeten voorzien.

Volgens de resultaten van raadplegingen en analyse([50]) heeft de wijziging van de transparantierichtlijn van 2013 gezorgd voor meer homogeniteit van de sanctieregelingen in de lidstaten. Er is echter meer harmonisatie mogelijk bij het toepassen van doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve maatregelen bij inbreuken op de transparantievoorschriften. Er zijn ook zorgen over handhavingsactiviteiten, die een conforme toepassing van de sanctieregeling van de transparantierichtlijn in gevaar kunnen brengen. Op grond van de transparantierichtlijn zijn lidstaten verplicht de nationale bevoegde autoriteiten met minimale toezichtbevoegdheden toe te rusten, maar de wijze waarop deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend is niet nader ingevuld. De Europese Autoriteit voor effecten en

[47] *CEAOB guidelines on the auditors' involvement on financial statements in European Single Electronic Format*.

[48] *Interpretatieve mededeling over ESEF*.

[49] Naar aanleiding van de mededeling van de Commissie van december 2010, *Het versterken van sanctieregelingen in de financiële sector*.

[50] In het bijzonder de resultaten van de EGESC-raadpleging in het eerste kwartaal van 2019.

markten (ESMA) doet veel moeite om convergentie van toezicht op de handhavingspraktijken van de nationale bevoegde autoriteiten tot stand te brengen([51]). Bezien vanuit EU-perspectief verschillen de nationale praktijken echter nog altijd van elkaar, bijvoorbeeld wat betreft toepassingsgebied, handhavingsmaatregelen([52]) of bekendmaking van sancties. Daarnaast leidt de benadering van minimale harmonisatie ertoe dat er tussen de lidstaten grote verschillen bestaan wat de omschrijving van de toezichthoudende bevoegdheden betreft. Zo beschikken bepaalde nationale bevoegde autoriteiten over beperkte bevoegdheden om onderzoek te doen naar niet-financiële verslagen die losstaan van de bestuursverslagen. De ondergang van Wirecard([53]) vormde in dit verband een illustratie van het feit dat sommige nationale praktijken minder effectief zijn dan gepland en heeft de schijnwerpers gezet op extra terreinen die voor verbetering vatbaar zijn. Meer bepaald werden in de Fast Track Peer Review ([54]) van ESMA tekortkomingen vastgesteld in de handhaving rond de financiële verslaglegging door Wirecard in Duitsland, en bleek onder meer dat sommige nationale regels misschien niet volstaan om te zorgen voor een doeltreffende uitwisseling van informatie tussen nationale autoriteiten en onderzoek van financiële informatie door onafhankelijke bevoegde autoriteiten. De transparantierichtlijn bevat de mogelijkheid om een andere bevoegde autoriteit dan de centrale bevoegde autoriteit aan te wijzen die moet nagaan of de informatie overeenkomstig het toepasselijke verslagleggingskader is opgesteld en die bij inbreuken passende maatregelen treft. De richtlijn laat zich echter niet uit over de vereiste onafhankelijkheid van deze autoriteit noch over de respectieve verantwoordelijkheden van de centrale autoriteit en de andere autoriteit. De ESMA heeft naar aanleiding van haar Fast Track Peer Review besprekingen aangeknoopt over mogelijke verbeteringen van de transparantierichtlijn en is van mening dat de volgende maatregelen kunnen bijdragen om tot een snellere en doeltreffendere handhaving van financiële informatie te komen: i) verbetering van de samenwerking tussen de nationale bevoegde autoriteiten in het kader van de transparantierichtlijn; ii) verbetering van de coördinatie van de handhaving van financiële informatie op nationaal niveau tussen centrale bevoegde autoriteiten en gedelegeerde entiteiten/aangewezen autoriteiten; iii) versterking van de onafhankelijkheid van de nationale bevoegde autoriteiten; en iv) versterking van het geharmoniseerde toezicht op financiële en niet-financiële informatie in de hele EU([55]) . De Commissie volgt de zaak Wirecard op de

[51] De ESMA bevordert convergentie door middel van richtsnoeren, een vraagbaak, werkprogramma's, de werkzaamheden van het comité, activiteitenverslagen enz. In 2014 heeft zij haar *Guidelines on the enforcement of financial information* , gepubliceerd. Deze werden in 2020 herzien. De *vraagbaak van ESMA over de transparantierichtlijn*, waarin ook aspecten rond de toepassing van de sanctieregeling aan de orde komen, wordt regelmatig bijgewerkt.

[52] Zie bijvoorbeeld het ESMA-verslag *Enforcement and regulatory activities of European enforcers in 2019*. Uit een enquête onder deskundigen van de EGESC blijkt ten aanzien van de bekendmaking van sancties dat er verschillende handelswijzen bestaan, zoals het onder bepaalde omstandigheden niet bekendmaken van de maatregelen, een praktijk die op grond van de transparantierichtlijn is toegestaan. Bij ontstentenis van een centraal Europees toegangspunt blijft de toegang in geografisch opzicht gefragmenteerd.

[53] Wirecard, een Duitse onderneming waarvan de effecten op gereglementeerde markten zijn genoteerd, heeft in juni 2020 faillissement aangevraagd nadat werd onthuld dat een op de balans van de groep opgenomen bedrag van 1,9 miljard EUR was zoekgeraakt.

[54] ESMA, *Fast Track Peer Review on the application of the Guidelines on the enforcement of financial information (ESMA/2014/1293) by BAFIN and FREP in the context of Wirecard*, 3 november 2020.

[55] Zie *Letter to Commissioner McGuinness of 26 February 2021 on the next steps following Wirecard* van de ESMA.

voet. Op een later ogenblik kunnen aanvullende lessen met betrekking tot de transparantierichtlijn of andere gebieden worden getrokken.

Werking en doeltreffendheid van de methode voor de berekening van stemrechten met betrekking tot de in artikel 13 van de transparantierichtlijn bedoelde financiële instrumenten

Volgens de voorschriften van de transparantierichtlijn moeten alle natuurlijke en rechtspersonen die op aandelen betrekking hebbende financiële instrumenten aanhouden de uitgevende instelling in kennis stellen van de verwerving of overdracht van belangrijke deelnemingen. Om te voorkomen dat met nieuwe soorten financiële instrumenten heimelijk participaties in ondernemingen worden verworven([56]), is in de wijziging van de transparantierichtlijn van 2013 bepaald dat alle instrumenten met een vergelijkbaar economisch effect als het bezit van aandelen, of die het recht verlenen aandelen te verwerven, in aanmerking moeten worden genomen. Het volledige nominale bedrag van de onderliggende aandelen van de financiële instrumenten wordt aangehouden. Bij afwikkeling in contanten wordt het aantal aangehouden aandelen berekend op een naar delta gecorrigeerde basis([57]) door het nominale bedrag van de onderliggende aandelen te vermenigvuldigen met de delta van het instrument. Deze rekenmethode wordt nader omschreven in Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/761 van de Commissie ([58]). Dankzij die methode krijgen uitgevende instellingen en beleggers uitgebreide kennis en een nauwkeurig beeld van de structuur van bedrijfseigendom en de stemrechten.

In haar kosten-batenanalyse van 2014([59]) heeft de ESMA aangetoond dat de kosten voor regelgevende instanties en uitgevende instellingen waarschijnlijk minimaal zouden zijn. Tijdens de raadplegingen([60]) werden de kosten niet als probleem genoemd. Enkele

---

56 Wat kan leiden tot marktmisbruik en een onjuist of misleidend beeld kan geven van de economische eigendom van beursgenoteerde ondernemingen.

57 De delta van een financieel instrument drukt de verhouding uit tussen de verandering in de prijs van een activum, gewoonlijk een verhandelbaar effect, en de overeenkomstige verandering in de prijs van het derivaat daarvan. De delta geeft de mate aan waarin de theoretische waarde van een financieel instrument zou veranderen in geval van een variatie in prijs van het onderliggende instrument, en verschaft een nauwkeurig beeld van de blootstelling van de houder aan het onderliggende instrument.

58 Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/761 van de Commissie van 17 december 2014 tot aanvulling van Richtlijn 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad met bepaalde technische reguleringsnormen voor belangrijke deelnemingen. In deze verordening staat specifiek vermeld dat financiële instrumenten die gekoppeld zijn aan een aandelenmand of een index alleen hoeven te worden gerapporteerd indien de desbetreffende effecten 1 % of meer van de stemrechten van de onderliggende uitgevende instelling vertegenwoordigen of 20 % of meer van de waarde van de effecten in de betrokken aandelenmand en/of index. Als methode voor het bepalen van de delta is gekozen voor een op beginselen gebaseerde benadering. Bij consequent toezicht biedt deze methode niettemin voldoende nauwkeurigheid en vergelijkbaarheid. Met de methode kunnen ook nieuw ontwikkelde derivaten worden meegenomen, waardoor zo min mogelijk ruimte wordt opengelaten voor regelgevingsarbitrage.

59 Zie bijlage III bij *Consultation Paper on Draft Regulatory Technical Standards on major shareholdings and indicative list of financial instruments subject to notification requirements under the revised Transparency Directive*.

60 Zie de reacties in het kader van de openbare raadpleging van de Commissie inzake openbare bedrijfsrapportage door ondernemingen en de antwoorden op de vragenlijst voor de EGESC (ad bijlage III bij het werkdocument van de diensten van de Commissie over de geschiktheidscontrole).

belanghebbenden (ondernemingen, nationale bevoegde autoriteiten) en sommige regeringsdeskundigen([61]) voerden echter aan dat de methode voor het berekenen van de stemrechten als ingewikkeld of lastig te interpreteren kan worden gezien.

In de meeste gevallen hadden de lidstaten deze bepalingen pas begin 2016 in nationale wetgeving omgezet. De gedelegeerde verordening van de Commissie betreffende de rekenmethoden voor belangrijke deelnemingen was eind 2015 rechtstreeks toepasselijk. Afgaand op de eerdere beoordeling van de Commissie is het wellicht nog te vroeg om conclusies te trekken ten aanzien van de doeltreffendheid van deze rekenmethode voor transparantiedoeleinden. De methode zou gedurende een periode van zes jaar moeten worden toegepast alvorens bij de diverse belanghebbenden eventuele geleidelijke gedragsveranderingen en de mogelijke ontwikkeling van nieuwe financiële instrumenten kunnen worden waargenomen.

Kennisgeving van belangrijke deelnemingen door aandeelhouders

Om de rechtszekerheid te verbeteren, de transparantie te vergroten en de administratieve last voor grensoverschrijdende beleggers te verlichten, is bij de transparantierichtlijn een meer geharmoniseerde regeling vastgesteld voor kennisgeving door aandeelhouders van belangrijke deelnemingen waaraan stemrechten zijn verbonden. Specifieke omstandigheden daargelaten, mogen lidstaten geen strengere regels vaststellen([62]). Aandeelhouders worden aangemoedigd gebruik te maken van het standaardformaat dat door de ESMA is ontworpen voor indiening bij zowel de uitgevende instelling als de betrokken nationale bevoegde autoriteit ([63]).

De mogelijkheid voor de lidstaten om onder specifieke omstandigheden strengere vereisten voor kennisgeving door aandeelhouders in te voeren, heeft tot verschillen in de kennisgevingsregelingen van de lidstaten geleid([64]). Acht lidstaten hebben besloten een lagere drempelwaarde vast te stellen dan de in de transparantierichtlijn gespecificeerde 5 %. De overgrote meerderheid van de lidstaten heeft ook aanvullende hogere drempelwaarden ingevoerd. De nationale regels verschillen ook ten aanzien van de definitie van de gebeurtenis die aanleiding is voor de kennisgevingsplicht voor aandeelhouders, de termijn waarbinnen een aandeelhouder geacht wordt kennis te hebben genomen van de triggergebeurtenis, de termijn waarbinnen de aandeelhouder de uitgevende instelling moet inlichten en het communicatiekanaal voor het indienen van de kennisgeving (e-mail, digitaal portaal, fax of

---

61 EGESC.

62 Op grond van artikel 3, lid 1 bis, van de transparantierichtlijn mag een lidstaat geen strengere verplichtingen opleggen behoudens bij: i) het vaststellen van zowel lagere als aanvullende drempels voor de kennisgeving van deelnemingen waaraan stemrechten zijn verbonden en het vereisen van gelijkwaardige kennisgevingen van drempels die gebaseerd zijn op kapitaalbelang; ii) het opleggen van strengere verplichtingen met betrekking tot de inhoud (zoals de bekendmaking van de intenties van de aandeelhouders), de procedure en de termijnen voor de kennisgeving; iii) het toepassen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die zijn vastgesteld met betrekking tot openbare overnamebiedingen, fusies, of andere transacties die gevolgen hebben voor de eigendom van of de zeggenschap over vennootschappen, waarop wordt toegezien door de autoriteiten die door de lidstaten zijn aangewezen overeenkomstig artikel 4 van Richtlijn 2004/25/EG (de overnamerichtlijn) waarbij strengere openbaarmakingsvereisten worden opgelegd.

63 Het formulier is beschikbaar op https://www.esma.europa.eu/document/standard-form-major-holdings

64 Zie de ESMA-gids *Practical guide on national rules on notification on major holdings uit 2019*.

post). Uit raadplegingen is gebleken dat dit aandeelhouders opzadelt met extra grensoverschrijdende investeringskosten, gezien de diverse regelingen die afhankelijk van de lidstaat van herkomst van de uitgevende instelling van toepassing zijn.

Een soortgelijke situatie doet zich voor ten aanzien van de termijn waarbinnen en de vorm waarin uitgevende instellingen de kennisgevingen van aandeelhouders openbaar moeten maken. Volgens een meerderheid van de respondenten kunnen de verschillende kennisgevingsregelingen in de lidstaten problemen opleveren voor de gebruikers van informatie die door uitgevende instellingen openbaar is gemaakt, met name wat termijnen en communicatiekanalen betreft. Sommige gebruikers zijn voorstander van een verplicht standaardformulier voor de openbaarmaking door uitgevende instellingen van kennisgevingen van aandeelhouders, zodat het makkelijker wordt de openbaar gemaakte informatie te vergelijken en te analyseren. Het door de ESMA gepubliceerde standaardformulier is niet verplicht (hoewel de nationale bevoegde autoriteiten geacht worden een toelichting te geven op het eventuele besluit het formulier niet verplicht te stellen voor de uitgevende instellingen waarop zij toezicht houden). Dit is aanleiding voor het gebruik van verschillende kennisgevingsformulieren.

Daarom wordt de Commissie gemaand haar gedelegeerde bevoegdheden aan te wenden voor het vaststellen van technische normen waarin de kennisgevingsvereisten voor zover nodig worden gespecificeerd (en geharmoniseerd).

Verslag over betalingen aan overheden door bedrijven die actief zijn in de houtkap- of winningssector (verslaglegging per land/CBCR)

Ter aanvulling op hoofdstuk 10 van Richtlijn 2013/34/EU (de jaarrekeningrichtlijn) is bij de wijziging van de transparantierichtlijn van 2013 voor uitgevende instellingen die actief zijn in de winningsindustrie of de houtkap van oerbossen de verplichting ingevoerd om jaarlijks een verslag te publiceren van hun betalingen aan overheden in de landen waarin zij actief zijn. Dit verslag moet overeenkomstig hoofdstuk 10 van de jaarrekeningrichtlijn worden opgesteld.

Over het geheel genomen hebben de lidstaten deze bepaling voor de kapitaalmarkten correct omgezet. Zie voor meer details het gedeelte in dit verslag over de verslaglegging per land.

Conclusie

Door de lasten voor kleine en middelgrote uitgevende instellingen te verlichten, door voor gebruikers de vergelijkbaarheid van informatie van beursgenoteerde ondernemingen te verbeteren door de introductie van machineleesbaarheid (ESEF) mogelijk te maken, en door de berekening van stemrechten te harmoniseren, is de wijziging van de transparantierichtlijn van 2013 over het algemeen bevorderlijk geweest voor de werking van de kapitaalmarkten. De Commissie wijst echter op een aantal punten van zorg, die met name de handhaving van het verslagleggingskader inzake financiële en niet-financiële informatie betreffen. Sommige nationale praktijken zijn misschien minder doeltreffend dan bedoeld en worden als ontoereikend beschouwd om te zorgen voor een doeltreffende uitwisseling van informatie tussen nationale autoriteiten en onderzoek van financiële informatie door onafhankelijke

bevoegde autoriteiten. De Commissie wijst voorts op de negatieve consequenties van uiteenlopende nationale voorschriften inzake kennisgevingen van aandeelhouders voor de integratie van kapitaalmarkten in de EU.