



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 10. Februar 2012 (15.02)
(OR. en)

6179/12

Interinstitutionelles Dossier:
2011/0308 (COD)

DRS 16
COMPET 68
ECOFIN 112
CODEC 297

VERMERK

des	Generalsekretariats
für den	Rat
Nr. Vordok.:	5930/12 DRS 12 COMPET 47 ECOFIN 85 CODEC 234
Nr. Komm.dok.:	16250/11 DRS 111 COMPET 475 ECOFIN 733 CODEC 1862 + ADD 1 + ADD 2 + ADD 3 + ADD 4
<u>Betr.:</u>	Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen (Rechnungslegungsrichtlinie) (<i>Beratung über den Gesetzgebungsakt</i>) – Orientierungsaussprache

I. EINLEITUNG

Die Kommission hat dem Rat und dem Europäischen Parlament am 27. Oktober 2011 einen Vorschlag für eine allgemeine Reform der Rechnungslegungsrichtlinien¹ unterbreitet.

Ziel des Vorschlags ist es, den Verwaltungsaufwand insbesondere für kleine Unternehmen zu reduzieren, Abschlüsse klarer zu gestalten und besser vergleichbar zu machen und mehr Transparenz hinsichtlich der von der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern geleisteten Zahlungen an staatliche Stellen zu schaffen.

¹ Richtlinie 78/660/EWG über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen (Vierte Gesellschaftsrechtsrichtlinie) und Richtlinie 83/349/EWG über den konsolidierten Abschluss (Siebente Gesellschaftsrechtsrichtlinie).

II. SACHSTAND

Die Gruppe "Gesellschaftsrecht" ist am 6. und 13. Dezember 2011 und am 9. und 23. Januar 2012 zusammengetreten.

Am 3. Februar 2012 hat eine Sitzung der Referenten für Gesellschaftsrecht stattgefunden, in der über die noch offenen Fragen hinsichtlich der länderspezifischen Berichterstattung beraten wurde (d.h. Zahlungen der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern an staatliche Stellen).

Am 9. Februar 2012 nahm der Ausschuss der Ständigen Vertreter Kenntnis von dem vom Vorsitz erstellten Diskussionspapier für die Orientierungsaussprache zur Frage der länderspezifischen Berichterstattung, die auf der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 20./21. Februar 2012 geführt werden soll.

III. FAZIT

Der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) wird ersucht, auf der Grundlage der Fragen, die in dem in der Anlage zu diesem Vermerk wiedergegebenen Diskussionspapier aufgeworfen werden, eine Orientierungsaussprache mit dem Ziel zu führen, Leitlinien für die weiteren Beratungen über diesen Vorschlag vorzugeben.

Diskussionspapier des Vorsitzes zu Zahlungen an staatliche Stellen – Kapitel 9 des Vorschlags über die Vereinfachung der Rechnungslegungsrichtlinien

Dieses Papier des Vorsitzes soll als Grundlage für die Orientierungsaussprache auf der nächsten Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 20. Februar 2012 dienen, damit der Gruppe Orientierungslinien in zentralen Fragen vorgegeben werden können. Anschließend wird die Gruppe ausgehend von diesen Orientierungslinien die Einzelheiten als Teil des Gesamtkompromissvorschlags zur Rechnungslegungsrichtlinie im März erörtern.

Einleitung

Die Kommission hat am 25. Oktober 2011 eine neue Richtlinie vorgeschlagen, die an die Stelle der bestehenden Rechnungslegungsrichtlinien treten soll. Der Vorschlag bezweckt, den durch Vorschriften bedingten Verwaltungsaufwand für kleine Unternehmen zu verringern und eine bessere Vergleichbarkeit und größere Klarheit von Abschlüssen in Bezug auf Unternehmen in der EU zu bewirken, die sich durch eine ausgedehnte grenzüberschreitende Tätigkeit auszeichnen.

Kapitel 9 des Vorschlags für eine neue Rechnungslegungsrichtlinie behandelt Berichte über Zahlungen an staatliche Stellen – auch länderspezifische Berichterstattung genannt.

Der Vorschlag wird derzeit in der Ratsgruppe beraten; damit die Verhandlungen weiter vorangebracht werden können, bedarf es jedoch einiger Orientierungslinien vonseiten der politischen Ebene.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Europäische Rat darum gebeten hat, dass die Vorschläge, die das größtmögliche Potenzial für die Wachstumsförderung bieten – wozu auch die Vereinfachung der Rechnungslegungsvorschriften gehört –, rasch, d.h. bis Ende Juni 2012, geprüft werden.

Kommissionsvorschlag

Der Kommissionsvorschlag zur Berichterstattung über Zahlungen an staatliche Stellen zielt insgesamt auf die Schaffung von mehr Transparenz ab. Eine größere Transparenz ist für Anleger sowie die Gesamtwirtschaft grundsätzlich von Vorteil und bewirkt, dass der Zivilgesellschaft einschlägige Informationen zur Verfügung stehen, so dass sie die staatlichen Stellen in Bezug auf die von ihnen erzielten Einnahmen aus der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen zur Rechenschaft ziehen kann. Durch die Berichterstattung über Zahlungen an staatliche Stellen wird die Rechenschaftspflicht der Regierungen in Bezug auf Zahlungen, die sie aus der Primär-gewinnung natürlicher Ressourcen in Entwicklungsländern erhalten haben, gefördert und die Entwicklung und das Wachstum in diesen Ländern unterstützt.

Nach Kapitel 9 des Vorschlags müssen alle großen Unternehmen und Unternehmen von öffentlichem Interesse² (einschließlich in der EU eingetragener Unternehmen aus anderen Ländern), die in der mineralgewinnenden Industrie oder auf dem Gebiet des Holzeinschlags in Primärwäldern tätig sind, jährlich einen Bericht über Zahlungen an staatliche Stellen ausarbeiten und veröffentlichen.

Internationale Entwicklungen

Der Vorschlag hinsichtlich Zahlungen an staatliche Stellen ist nicht die einzige Initiative in diesem Bereich. Als wichtigste dieser anderen Initiativen ist Artikel 1504 des (vom amerikanischen Kongress im Juli 2010 angenommenen) Dodd-Frank Act zu nennen, der die an amerikanischen Börsen notierten Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie (Erdöl-, Erdgas- und Bergbauunternehmen) verpflichtet, die an staatliche Stellen geleisteten Zahlungen unter Angabe des betreffenden Staates und des betreffenden Projekts zu melden. Zur Durchsetzung dieses Gesetzes müssen vom amerikanischen Wertpapier- und Börsenausschuss (Securities and Exchange Commission – SEC) noch endgültige Durchführungsbestimmungen erlassen werden (dies ist für das erste Halbjahr 2012 geplant). Hierzu gehört unter anderem, dass die Begriffe "Projekt" und "Wesentlichkeit" definiert werden. Eine andere wichtige Initiative ist die auf freiwilliger Basis beruhende Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (Extractive Industries Transparency Initiative – EITI).

² Gemäß der Kommission sollen mit der Einbeziehung von "Unternehmen von öffentlichem Interesse" staatliche Gesellschaften wie staatliche Ölgesellschaften, staatliche Forstunternehmen usw. erfasst werden.

Bislang unterscheiden sich der Kommissionsvorschlag und die länderspezifischen Vorschriften des Dodd-Frank Act (wie bereits erwähnt, sollen die Einzelheiten des amerikanischen Gesetzes in den endgültigen Durchführungsbestimmungen festgelegt werden) in zwei Hauptpunkten. Erstens gilt der Kommissionsvorschlag für große Unternehmen sowie für börsennotierte Gesellschaften, während das amerikanische Gesetz nur für börsennotierte Gesellschaften gilt. Zweitens erfasst der Kommissionsvorschlag Unternehmen, die sowohl in der mineralgewinnenden Industrie als auch im Forstsektor tätig sind, während das amerikanische Gesetz nur für die mineralgewinnende Industrie gilt.

Im September 2011 erklärte der amerikanische Präsident Obama, dass die Vereinigten Staaten die EITI umsetzen werden. Mit dem Beitritt der Vereinigten Staaten zur EITI werden die Bestimmungen zur Finanztransparenz im Rahmen des Dodd-Frank Act in ihrer Reichweite ausgedehnt. Während der Dodd-Frank Act nur für börsennotierte Gesellschaften galt, werden die Bestimmungen der EITI alle in den Vereinigten Staaten tätigen Gesellschaften, gleich, ob es sich um börsennotierte oder um nicht börsennotierte Gesellschaften handelt, erfassen (in Drittländern tätige nicht börsennotierte amerikanische Gesellschaften würden hierdurch allerdings nicht erfasst). Dies würde sich zum Teil mit dem EU-Vorschlag decken, der börsennotierte und nicht börsennotierte Gesellschaften erfasst. EU-Staaten sind der EITI nicht beigetreten (nur Norwegen ist der EITI beigetreten).

Standpunkt des Rates

Nach den Bemerkungen, die die Mitgliedstaaten in der Ratsgruppe vorgetragen haben, wird das Ziel, die Transparenz in diesem Bereich ganz allgemein zu erhöhen, eindeutig befürwortet. Einige Delegationen erklärten jedoch, sie müssten den Vorschlag genauer prüfen und außerdem müssten die Auswirkungen des Gesetzgebungsvorschlags auf die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen berücksichtigt werden. Eine große Zahl der Mitgliedstaaten äußerte Bedenken zu einer Berichterstattung auf "Projekt"-Ebene. Die meisten Mitgliedstaaten halten es darüber hinaus für angebracht, dass der Begriff "Wesentlichkeit" in der Richtlinie definiert wird.

Vor diesem Hintergrund sind einige spezifische Aspekte des Vorschlags noch zu erörtern; die wichtigsten dieser Aspekte sind Folgende:

1. *Sollte die Offenlegung aufgeschlüsselt nach Ländern oder aufgeschlüsselt nach Ländern und Projekten erfolgen?*

2. *Sollte die Wesentlichkeit von Zahlungen in der Richtlinie definiert werden oder sollte der Kommission die Befugnis übertragen werden, den Begriff der Wesentlichkeit von Zahlungen in delegierten Rechtsakten zu spezifizieren?*
3. *Sollten Unternehmen, die im Holzeinschlag in Primärwäldern tätig sind, in den Vorschlag einbezogen werden?*
4. *Sollten Zahlungen an Mitgliedstaaten ebenfalls offengelegt werden?*

Frage 1: Sollte die Offenlegung aufgeschlüsselt nach Ländern oder aufgeschlüsselt nach Ländern und Projekten erfolgen?

Die Offenlegung der an staatliche Stellen geleisteten Zahlungen soll gemäß dem Vorschlag aufgeschlüsselt nach Ländern und Projekten erfolgen.

Nach der Begriffsbestimmung in Artikel 36 ist ein Projekt die Tätigkeit einer bestimmten operationellen Berichterstattungseinheit auf unterster Ebene des Unternehmens, die regelmäßig interne Lageberichte zur Überwachung der Unternehmenstätigkeit erstellt. Der Kommission zufolge ermöglicht dieses Konzept den Unternehmen eine Offenlegung gemäß den internen Lageberichten, die sie ohnehin regelmäßig erstellen (also kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand). Gegenwärtig wäre dafür keine Umgestaltung der Rechnungslegungssysteme erforderlich. Darüber hinaus soll mit der vorgeschlagenen Begriffsbestimmung Besonderheiten bei den Industriezweigen, auf die abgezielt wird, und bei den "Projekten" in den einzelnen Ländern und in den einzelnen Unternehmen Rechnung getragen werden.

Für eine nach Projekten aufgeschlüsselte Offenlegung (eine gleichgelagerte Offenlegung wird im "Dodd-Frank Act"³ vorgeschrieben) spricht, dass eine solche Offenlegung mehr Transparenz gewährleisten würde und die Gesellschaft auf lokaler Ebene einen besseren Einblick in die Zahlungen bekäme, die den staatlichen Stellen für die Nutzung der lokalen natürlichen Ressourcen geleistet werden. Sie würde außerdem die Abstimmung der Teilbeträge (Projekte) mit den Gesamtbeträgen (Länder) ermöglichen und daher der Zuverlässigkeit der veröffentlichten Angaben dienen.

Gegen eine nach Projekten aufgeschlüsselte Offenlegung spricht Folgendes: Erstens geben einige zu bedenken, dass eine nach Ländern aufgeschlüsselte Offenlegung für das Empfängerland mehr Relevanz habe als eine nach Projekten aufgeschlüsselte Offenlegung. Zweitens könnte eine Berichterstattung auf Projekt-Basis für die Unternehmen aufwändig sein, und es sollte geprüft werden, ob der zusätzliche Aufwand, der mit der Erstellung eines Berichts auf Projekt-Basis verbunden ist, in einem angemessenen Verhältnis zu dem erwarteten zusätzlichen Nutzen einer nach Projekten aufgeschlüsselten Offenlegung steht. Drittens würden bei einer Berichterstattung auf Projekt-Basis möglicherweise sensible Geschäftsinformationen bekannt und könnten die Unternehmen einen Wettbewerbsnachteil erleiden. Außerdem könnte der Gesamtüberblick, den der Bericht bieten soll, bei zu vielen Angaben getrübt werden.

Befürworten Sie eine Offenlegung der an staatliche Stellen geleisteten Zahlungen auf Projekt-Basis? Wenn ja, stimmen Sie der Definition des Begriffs "Projekt" zu?

Der Vorsitz zieht Folgendes in Betracht:

Berichterstattung aufgeschlüsselt nach Ländern und Projekten gemäß den Artikeln 36 bis 38 des Kommissionsvorschlags. Der Vorsitz weist darauf hin, dass den Unternehmen aufgrund der Bestimmung des Begriffs "Projekt" kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht. Es ist jedoch angebracht, ein angemessenes Niveau für die Wesentlichkeit festzulegen, um für die Unternehmen unverhältnismäßige Kosten und unverhältnismäßigen Aufwand zu vermeiden und um komplexen und unlesbaren Berichten vorzubeugen.

³ Der Begriff "Projekt" wird im amerikanischen "Dodd-Frank Act" nicht definiert. Der Wertpapier- und Börsenausschuss (SEC) der Vereinigten Staaten wollte diesen Begriff in seinem Vorschriftenvorschlag nicht definieren, um Flexibilität bei der Anwendung des Begriffs auf unterschiedliche Unternehmenszusammenhänge zu ermöglichen; er hat jedoch um Bemerkungen zu der Frage gebeten, ob in den endgültigen Vorschriften eine Begriffsbestimmung enthalten sein sollte und wie eine angemessene Begriffsbestimmung aussehen würde.

Frage 2: Sollte die Wesentlichkeit von Zahlungen in der Richtlinie definiert werden oder sollte der Kommission die Befugnis übertragen werden, den Begriff der Wesentlichkeit in delegierten Rechtsakten zu definieren?

Der Vorschlag sieht vor, dass Zahlungen an staatliche Stellen offengelegt werden müssen, wenn sie "für die die Zahlungen erhaltende staatliche Stelle wesentlich sind". In Artikel 38 Absatz 4 des Vorschlags heißt es, dass der Kommission die Befugnis übertragen wird, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um den Begriff der Wesentlichkeit von Zahlungen zu spezifizieren.

Eine sinnvolle Schwelle würde für Rechtssicherheit sorgen, der Erstellung unlesbarer Berichte vorbeugen und sensible Geschäftsinformationen schützen. Eine Abwägung des Nutzens der Offenlegung gegen den damit verbundenen Aufwand spricht ebenfalls für die Festlegung einer Schwelle für die Wesentlichkeit hinsichtlich der offenzulegenden Zahlungen. Die Höhe dieser Schwelle könnte sich auf Folgendes stützen:

- eine absolute Zahl (beispielsweise ein in Euro angegebener Betrag) oder
- eine relative Zahl (beispielsweise ein Prozentsatz des BIP des Landes).

Was eine absolute Zahl anbelangt, so sind sich die mineralgewinnende Industrie und die NRO nicht über die angemessene Höhe für die Wesentlichkeit einig: Einige Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie schlagen eine Schwelle der Wesentlichkeit in Höhe von 1 000 000 EUR vor, während die NRO als Betrag 10 000 EUR vorschlagen. Hinsichtlich einer relativen Zahl besteht die Gefahr der Uneinheitlichkeit und eines zusätzlichen Verwaltungsaufwands (dadurch, dass jedes Unternehmen in jedem Land, in dem es tätig ist, einen unterschiedlichen Prozentsatz für die Wesentlichkeit festlegt).

Der "Dodd-Frank Act" schreibt vor, dass alle nicht geringfügigen Zahlungen offengelegt werden, aber es ist nach wie vor nicht klar, ob die endgültigen Durchführungsvorschriften der SEC nähere Präzisierungen enthalten werden.

Sind Sie damit einverstanden, dass der Kommission die Befugnis übertragen wird, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um den Begriff der Wesentlichkeit zu definieren? Halten Sie es für besser, dass die Richtlinie selbst eine genaue Zahl für die Wesentlichkeit enthält? Was wäre nach Ihrer Auffassung eine annehmbare Schwelle für die Wesentlichkeit? Sollte es unterschiedliche Schwellen für die mineralgewinnende Industrie und für den Forstbereich geben?

Der Vorsitz zieht Folgendes in Betracht:

In die Richtlinie wird eine spezifische Bestimmung über die Wesentlichkeit aufgenommen, die eine absolute Zahl enthält.

Frage 3: Sollten Unternehmen, die im Holzeinschlag in Primärwäldern tätig sind, in den Vorschlag einbezogen werden?

Der Vorschlag sieht vor, dass Unternehmen, die im Holzeinschlag in Primärwäldern tätig sind – beispielsweise im brasilianischen Regenwald –, Zahlungen an staatliche Stellen offenlegen, da die Nutzung von Primärwäldern in einigen ressourcenreichen Ländern einen großen Beitrag zum BIP des Landes generiert. Darüber hinaus wird der Vorschlag der EU als Ergänzung anderer Transparenzinitiativen⁴ der EU in diesem Bereich gesehen, mit denen darauf abgezielt wird, verantwortungsvolles Handeln und Rechtmäßigkeit bei der Beschaffung von Holz und beim Handel mit Holz auf dem Markt der EU zu fördern.

Im Rahmen der Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (EITI) meldet ein Land (Liberia) bereits Zahlungen des Forstsektors an staatliche Stellen, da der Forstsektor für dieses Land ein bedeutender Sektor ist. Der "Dodd-Frank Act" enthält für den Forstsektor keine derartige Vorschrift.

⁴ Die "Holzverordnung" (Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010) zielt darauf ab, illegale Holzeinfuhren in die EU zu verbieten. Mit diesen Rechtsvorschriften soll die Lieferkette von Holz illegaler Herkunft aus waldreichen Entwicklungsländern durchbrochen werden und das Programm für Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor (FLEGT) ergänzt werden.

Sind Sie damit einverstanden, dass Holzeinschlag in Primärwäldern in dem Vorschlag enthalten ist?

Der Vorsitz zieht Folgendes in Betracht:

Der Text, wie er von der Kommission vorgeschlagen wurde, wird beibehalten, da er mit anderen Transparenzinitiativen der EU im Einklang steht, aber es wird deutlich gemacht, dass es keine weiteren sektorspezifischen Berichterstattungspflichten geben soll.

Frage 4: Sollten Zahlungen an Mitgliedstaaten ebenfalls offengelegt werden?

Der Vorschlag sieht vor, dass die Unternehmen, auf die abgezielt wird, alle Zahlungen an staatliche Stellen offenlegen – einschließlich Zahlungen an staatliche Stellen der Mitgliedstaaten der EU. Die Kommission argumentiert, dass es politisch schwierig wäre, Transparenzpflichten nur für Unternehmenstätigkeiten in Drittländern vorzusehen, d.h. beispielsweise ein Unternehmen zu verpflichten, Zahlungen an eine staatliche Stelle in Afrika offenzulegen, nicht aber Zahlungen an eine staatliche Stelle in Europa für die gleiche Art von Tätigkeit. Andere machen jedoch geltend, dass Zahlungen an staatliche Stellen in der Europäischen Union bereits transparent seien und weitere Offenlegungen nicht erforderlich seien.

Der Vorsitz und die Kommission haben vorgeschlagen, mit den Juristischen Diensten des Rates und der Kommission zu prüfen, ob es möglich wäre, die Offenlegungen auf Zahlungen zu beschränken, die außerhalb eines Mitgliedstaats geleistet werden.

Sind Sie mit der Abfassung des Vorschlags in dieser Frage einverstanden oder möchten Sie Zahlungen an Mitgliedstaaten ausschließen?

Der Vorsitz zieht Folgendes in Betracht:

Der Text wird in der von der Kommission vorgeschlagenen Fassung beibehalten.