

Bruxelles, den 18.6.2015
COM(2015) 301 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**EVALUERING AF FORORDNING (EF) Nr. 1606/2002 AF 19. JULI 2002 OM
ANVENDELSE AF INTERNATIONALE REGNSKABSSTANDARDE**

{SWD(2015) 120 final}

1. Indledning

Over ti år efter vedtagelsen af forordning nr. 1606/2002 (IAS-forordningen)¹ og efter en indledende vurdering af dens virkemåde i 2008² har Kommissionen besluttet at vurdere, om den har opnået, hvad den satte sig for som led i programmet for målrettet og effektiv regulering (Refit)³. Samtidig skal Kommissionen i henhold til forordning 258/2014⁴ forelægge en rapport om såvel resultaterne af evalueringen, herunder eventuelle forslag til ændringer, som forvaltningsordningerne for relevante organer.

Formålet med at vedtage internationale regnskabsstandards (IFRS)⁵ udarbejdet af International Accounting Standards Board (IASB) til anvendelse inden for EU var at styrke effektiviteten af EU's kapitalmarkeder og det indre marked.

Som det kræves i henhold til forordningen er koncernregnskaber for børsnoterede selskaber i EU⁶ siden 2005 blevet udarbejdet i overensstemmelse med IFRS. Medlemsstaterne kan udvide anvendelsen af IFRS til individuelle årsregnskaber og ikke-børsnoterede selskaber. I gennemsigtighedsdirektivet⁷ fastsættes det desuden, at alle udstedere (herunder udstedere uden for EU), hvis værdipapirer er optaget til handel på et reguleret marked, der er beliggende eller drives i EU, skal anvende IFRS.

I denne rapport sammenfattes resultaterne af evalueringen, og der peges på mulige forbedringer. Det medfølgende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene indeholder nærmere baggrundsoplysninger for rapporten.

2. Metode

Kommissionen gennemførte evalueringen og indhentede herunder synspunkter fra interessenter gennem en offentlig høring (august-november 2014, 200 bidrag), en uformel ekspertgruppe (18 offentlige og private organisationer, 3 møder i 2014) samt Regnskabskontroludvalget, som omfatter repræsentanter fra alle medlemsstater. Den foretog en gennemgang af litteraturen om virkningen af obligatorisk indførelse af IFRS i EU og om erfaringerne med internationale regnskabsstandards under krisen. Den trak desuden på interne erfaringer i relevante internationale og europæiske organer. Evalueringen tog hensyn

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1606/2002 af 19. juli 2002 om anvendelse af internationale regnskabsstandards (EFT L 243 af 11.9.2002).

² KOM(2008) 215.

³ COM(2014) 368.

⁴ Artikel 9, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 258/2014 af 3. april 2014 om oprettelse af et EU-program til støtte for særlige aktiviteter i forbindelse med regnskabsaflæggelse og revision for perioden 2014-2020 og om ophævelse af afgørelse nr. 716/2009/EF (EUT L 105 af 8.4.2014).

⁵ Internationale regnskabsstandards (IAS) blev først udarbejdet af International Accounting Standards Committee (IASC), forløberen for IASB.

⁶ Med værdipapirer, som handles på et reguleret marked i EU.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/109/EF af 15. december 2004 om harmonisering af gennemsigtighedskrav i forbindelse med oplysninger om udstedere, hvis værdipapirer er optaget til handel på et reguleret marked, og om ændring af direktiv 2001/34/EF (EUT L 390 af 31.12.2004).

til Philippe Maystadts anbefalinger⁸ om at styrke EU's bidrag i forbindelse med fastsættelsen af internationale regnskabsstandarder.

Evalueringen søgte at sammenligne situationen under IAS-forordningen med en situation, hvor der ikke var blevet vedtaget internationale regnskabsstandarder. Imidlertid manglede der en klar referenceramme, som IFRS kunne holdes op imod, eftersom der ikke findes noget enkelt alternativ i EU og de nationale eller amerikanske almindeligt anerkendte regnskabsprincipper (GAAP'er) undergik ændringer i undersøgelsesperioden.

Generelt er det i evalueringen anlagte perspektiv EU som helhed, og der foretages ikke nogen systematisk undersøgelse af forordningens samspil med national lovgivning. Evalueringen omfattede ikke nogen teknisk vurdering af IFRS-standarderne eller undersøgelse af enkelte standarder med henblik på den administrative byrde, de kan udgøre. Der tages heller ikke hensyn til alternative regnskabsordninger for ikke børsnoterede selskaber i EU.

Virkningerne af de IFRS-standarder, der blev vedtaget i undersøgelsesperioden, var vanskelige at isolere, da der forekom andre, væsentlige reguleringsmæssige ændringer. Virkningerne var endvidere forskellige, afhængigt af hvilke nationale almindeligt anerkendte regnskabsprincipper der blev anvendt forud for IFRS. Det var desuden vanskeligt at få adgang til kvantitative data om selskaber, der anvendte IFRS, og om omkostninger og fordele. Eksisterende forskning har hovedsagelig haft fokus på større selskaber. Sluttelig deltog respondenterne i den offentlige høring på frivillig basis og udgør ikke nødvendigvis nogen repræsentativ stikprøve.

Evalueringen omfatter ikke revision. Det er almindeligt anerkendt, at revision af høj kvalitet er nødvendig for at sikre pålidelige årsregnskaber. EU har i undersøgelsesperioden styrket sit regelsæt om lovpligtig revision, herunder om uafhængigt tilsyn med revisorer og revisionsfirmaer⁹.

3. Resultater

3.1. *Evalueringskriterier*

3.1.1. Effektivitet

Det var formålet med IAS-forordningen at harmonisere regnskabsaflæggelsen for børsnoterede selskaber ved at sikre en høj grad af gennemsigtighed og sammenlignelighed i forbindelse med disse årsregnskaber med henblik på at styrke effektiviteten af EU's kapitalmarkeder og det indre marked. I forordningen lægges der vægt på, at IFRS anerkendes globalt, således at EU's selskaber kan deltage på lige fod i konkurrencen om finansielle ressourcer på de globale kapitalmarkeder.

⁸ Should IFRS Standards be more "European"?; Mission to reinforce the EU's contribution to the development of international accounting standards, rapport af Philippe MAYSTADT – oktober 2013.

⁹ Direktiv 2006/43/EF om lovpligtig revision af årsregnskaber og konsoliderede regnskaber. Ændret ved direktiv 2014/56 og forordning (EU) nr. 537/2014, som anvendes fra midten af juni 2016.

Gennemsigtighed og sammenlignelighed

Kommissionen fandt, at IAS-forordningen har øget årsregnskabernes gennemsigtighed gennem en forbedring af regnskabskvalitet og oplysninger og større værdirelevans af regnskabsdata med mere nøjagtige markedsforventninger - herunder analytikerprognoser - til følge. Den har også medført større sammenlignelighed mellem årsregnskaber inden for og mellem brancher og lande, om end der stadig er visse forskelle.

Den indhentede dokumentation tyder på, at kvaliteten af årsregnskaber udarbejdet i henhold til IFRS er god, hvilket indebærer, at standarderne er af god kvalitet. Ikke desto mindre blev deres kompleksitet udsat for kritik. Resultaterne peger på, at kompleksiteten for størstepartens vedkommende er uundgåelig, eftersom den udspringer af de underliggende forretningsaktiviteters kompleksitet. Selv om standarderne ikke er branchespecifikke, blev de anset for at være tilstrækkeligt fleksible til at kunne tilpasses de fleste forretningsmodeller. Imidlertid herskede der nogen usikkerhed omkring deres egnethed for langsigtede investorer og omfanget af oplysninger.

Med IAS-forordningen anerkendtes det, at høj kvalitet i regnskabsaflæggelsen afhænger af korrekt og effektiv håndhævelse. I henhold til gennemsigtighedsdirektivet er håndhævelse af regnskabsstandarder de enkelte medlemsstaters ansvar. Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) koordinerer deres aktiviteter for at styrke den tilsynsmæssige konvergens og sikre en ensartet anvendelse af IFRS i EU.

Den indhentede dokumentation tyder på, at der er etableret egnede mekanismer til at sikre en tilstrækkelig håndhævelse af IFRS, og at ESMA spiller en vigtig rolle med hensyn til at fremme ensartethed og sammenhæng i håndhævelsen i hele EU. Ikke desto mindre tydede det på, at der stadig er forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til håndhævelsen. ESMA har for nylig offentliggjort nye retningslinjer¹⁰ om håndhævelse, som kan føre til yderligere forbedringer på dette område, men det er for tidligt at vurdere deres virkning.

En ensartet gennemførelse af standarder kan afhænge af, hvordan de fortolkes. ESMA indberetter tilfælde af uensartet praksis til IFRS Interpretations Committee. Kommissionen bifalder det effektive samarbejde mellem de to organer.

Effektiviteten af EU's kapitalmarkeder og det indre marked.

Kommissionen fandt holdepunkter for forbedrede kapitalmarkedsresultater i form af: højere likviditet, lavere kapitalomkostninger, øget omfang af grænseoverskridende transaktioner, lettere adgang til kapital i EU og globalt, forbedret investorbeskyttelse og bevarelse af investorernes tillid. Som anført ovenfor kunne virkningerne af IFRS imidlertid ikke isoleres fra andre ændringer, der berørte kapitalmarkederne.

¹⁰ ESMA/2014/807.

Det har været diskuteret bredt, hvorvidt og i hvilken udstrækning anvendelsen af IFRS har forværret finanskrisen. To aspekter af regnskabsaflæggelsen falder i søgelyset. Det første vedrører anvendelsen af løbende priser (dagsværdier) ved værdiansættelsen af finansielle instrumenter. I stærkt optimistiske eller pessimistiske markeder kan værdierne være ekstreme. I modsætning hertil sker regnskabsaflæggelsen for instrumenter såsom banklån på grundlag af omkostninger, hvor der løbende er behov for at vurdere kundernes evne til at tilbagebetale skyldige beløb. Under finanskrisen blev de gældende bestemmelser vedrørende værdiforringelse af lån udsat for omfattende kritik for at have ført til utilstrækkelige og for sene hensættelser. En anden del af kritikken vedrørte den manglende åbenhed i nogle banker. Efter en omfattende procedure ("due process") offentliggjorde IASB i 2014 en ny standard om finansielle instrumenter (IFRS 9), som for øjeblikket vurderes med henblik på vedtagelse. Alt i alt har finanskrisen tydeliggjort, at virkningen af standarder kan være omfattende (s3.2).

Globale standarder

Det var formålet med IAS-forordningen, at IFRS skulle blive globale standarder til gavn for selskaber i EU. Interessenterne var af den opfattelse, at EU's beslutning om at vedtage IFRS udgjorde en væsentlig drivkraft bag troværdigheden og accepten af IFRS globalt. Til dato har mere end hundrede lande accepteret IFRS, og standarderne støttes af internationale organisationer såsom G20, Rådet for Finansiell Stabilitet (FSB), Verdensbanken, Den Internationale Valutafond og Baselkomitéen for Banktilsyn.

USA tillader ikke landets egne virksomheder at anvende IFRS, hvilket udgør en væsentlig begrænsning for deres globale anvendelse. "Ækvivalensordningen", ifølge hvilken den amerikanske værdipapirs- og børskommission (US Securities and Exchange Commission (SEC)) accepterer, at udenlandske selskabers årsregnskaber udarbejdes i henhold til IFRS, anses som en væsentlig fordel for omkring 90 store udstedere i EU, som er børsnoteret i USA.

I 2002 påbegyndte IASB og det amerikanske standardiseringsorgan (FASB) samarbejdet om et program, som skal medføre konvergens mellem deres respektive standarder. Finanskrisen har tydeliggjort vigtigheden af dette arbejde, som blev støttet aktivt af G20 og FSB. På nogle områder var organerne imidlertid ikke i stand til at nå til fælles holdninger.

3.1.2. Effektivitet

Alt i alt dokumenteres det i evalueringen, at fordelene ved gennemførelse af IAS-forordningen opvejer omkostningerne.

Imidlertid er anvendelsen af regnskabsstandarder ikke et område, som umiddelbart egner sig til traditionel cost-benefit-analyse, eftersom fordelene ikke kan opgøres i penge. Omkostningsdata er sparsomme, og fordelingen af omkostninger og fordele er ujævn, idet omkostningerne i det store og hele afholdes af de selskaber, som udarbejder årsregnskaber i henhold til IFRS, mens fordelene høstes af både dem selv og regnskabsbrugere, herunder investorer, samt af økonomien som helhed.

Generelt støttede selskaberne imidlertid IFRS, hvilket indebærer, at de finder omkostningerne rimelige sammenholdt med fordelene. Dokumentationen tyder på, at forholdet mellem omkostninger og fordele afhænger af egenskaber ved selskabet såsom størrelsen og omfanget af dets internationale aktiviteter. Med henvisning til de mulige omkostningsbesparelser, særlig for selskaber inden for børsnoterede koncerner, så nogle interessenter en fordel i at udvide anvendelsen af IFRS ved at tillade, at selskaber indfører standarderne. Nogle foreslog desuden en mere lempelig udgave af IFRS med reducerede oplysningskrav for datterselskaber af børsnoterede koncerner. Det blev bemærket, at omkostningerne ved indførelse af IFRS kan udgøre en hindring i forbindelse med en børsintroduktion, særlig for små og mellemstore virksomheder (SMV'er).

Regnskabsbrugere støttede i udbredt grad IFRS på grund af den forbedrede gennemsigtighed og sammenlignelighed af årsregnskaberne.

For alle interessenter er der omkostninger forbundet med udarbejdelse og godkendelse af standarder. Nogle af svarene tyder på, at balancen mellem omkostninger og fordele på det seneste er blevet påvirket i negativ retning som følge af hyppige ændringer af standarderne, disses kompleksitet og det øgede omfang af oplysninger.

3.1.3. Relevans

Alt i alt dokumenteres det i evalueringen, at formålene med IAS-forordningen stadig er relevante.

Den øgede globalisering af kapitalmarkederne har medført, at behovet for et fælles regnskabssprog tilmed er blevet endnu mere relevant. I 2002 var der ikke lige vilkår for børsnoterede selskaber på EU's kapitalmarkeder. Dette er nu en realitet og har betydet, at diskussionen drejer sig om, hvorvidt der eksisterer lige vilkår globalt. Som nævnt støtter internationale organisationer, at IFRS anvendes som globale standarder.

Krisen har tydeliggjort nødvendigheden af at forstå virkningerne af forordninger om finansielle markeder og økonomier. I IAS-forordningen præciseres det, at internationale standarder som en betingelse for at blive indført i EU skal være i den europæiske offentligheds interesse. Udtrykket "offentlighedens interesse" defineres ikke, men kan opfattes som en samlebetegnelse for bl.a. generel finansiell stabilitet og økonomiske hensyn. Særlig er det nødvendigt at vurdere, hvorvidt regnskabsstandarder kan være skadelige for økonomien eller for enkelte interessenter såsom langsigtede investorer. Der er desuden et voksende behov for at betragte forordninger ud fra et helhedssyn, dvs. med hensyn til deres samlede virkninger.

På tidspunktet for IAS-forordningens vedtagelse var der enighed om, at dens formål var mere relevant for børsnoterede selskaber i EU, hvilket afspejledes i dens obligatoriske anvendelsesområde, som medlemsstaterne har mulighed for at udvide. Nogle interessenter var af den opfattelse, at anvendelsen af IFRS kunne indebære lignende fordele, særlig for investorer, hvis den blev udvidet (til f.eks. individuelle årsregnskaber for børsnoterede

selskaber, som ikke udarbejder koncernregnskaber). Andre understregede risikoen for at pålægge SMV'er komplekse regnskabsstandarde.

3.1.4. Sammenhæng

Inden for IAS-forordningen

De af EU vedtagne IFRS er blevet kodificeret i en juridisk bindende Kommissionens forordning 1126/2008¹¹, som ændres i forbindelse med hver ny standard og ændring. To gange årligt udarbejder Kommissionen en ikkebindende konsolideret udgave af gældende standarder på alle EU-sprog. Dokumentationen vidner om et behov for forbedrede oversættelser for visse sprog, praktiske vanskeligheder i forbindelse med konsolideringen af standarderne samt forskelle mellem IASB's og EU's konsoliderede versioner. En officiel kodificering i Kommissionens regi af alle IFRS kunne derfor være et nyttigt initiativ.

Nogle interessenter forhørte sig om, hvorvidt der, som et supplement til IASB's "due process", er behov for at sikre en sammenhæng mellem på den ene side nye standarder eller ændringer og på den anden side gældende IFRS.

Med anden EU-lovgivning

Kommissionen er forpligtet til at hjælpe med at løse eventuelle problemer vedrørende samspillet mellem IAS-forordningen og regnskabsdirektivet. Indtil videre har passende fortolknings- og gennemførelsesmetoder i medlemsstaterne gjort det muligt at overvinde sådanne problemer.

Desuden er regler om kapitalvedligeholdelse og udbytteudlodning blevet nævnt som en mulig kilde til lovgivningsmæssige udfordringer i visse retsområder, hvor medlemsstaterne tillader eller kræver, at IFRS anvendes på individuelle årsregnskaber, som tjener som grundlag for opgørelsen af overskud til disposition. Den enkelte medlemsstat tager i sin nationale lovgivning inden for rammerne af EU's krav om kapitalvedligeholdelse højde for løsningen af sådanne problemer.

Ifølge IASB's gældende *Conceptual Framework* er det formålet med årsregnskaber, der aflægges til brug for offentligheden, at tilvejebringe oplysninger om den regnskabsaflæggende virksomhed, som er nyttige for nuværende og mulige investorer, långivere og andre kreditorer. Selv om IFRS-baserede finansielle oplysninger er udgangspunktet for megen tilsynsmæssig regulering, er tilsyns- eller reguleringsmyndigheder ikke opført på IASB's liste over brugere. Ikke desto mindre er der behov for at sikre, at finansielle oplysninger er egnet til dette formål, idet det samtidig anerkendes, at myndighederne til brug for andre formål kan anmode om andre oplysninger.

Dokumentationen tydede på, at selv om IFRS, myndighedskrav samt regler om beskatning og kapitalvedligeholdelse nok pålægger selskaberne forskelligartede krav til

¹¹ Kommissionens forordning (EF) nr. 1126/2008 af 3. november 2008 om vedtagelse af visse internationale regnskabsstandarde i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1606/2002 (EUT L 320 af 29.11.2008).

regnskabsaflæggelse, anses sådanne forskelligheder generelt som forholdsmæssige og berettigede set i lyset af den vifte af formål, som forfølges.

3.1.5. EU-merværdi

Sidst i 1990'erne medførte selskabernes internationalisering, etableringen af det indre marked og globaliseringen af de finansielle markeder et behov for at finde et fælles regnskabssprog for børsnoterede selskaber. Nogle af disse måtte udarbejde et supplerende årsregnskab i henhold til international eller amerikansk standard, fordi deres nationale årsregnskab ikke kunne anerkendes internationalt. EU besluttede, at IFRS skulle anvendes i børsnoterede selskaber gennem en forordning, eftersom vanskeligheder medlemsstaterne imellem med hensyn til at forene forskellige regnskabstraditioner ville have forhindret en tilstrækkelig styrkelse af regnskabsdirektiverne.

Dokumentationen viser, at forordningens formål er opnået effektivt, og at de fortsat er relevante. Endvidere er der frem til i dag stadig ikke fremkommet noget entydigt alternativ til IFRS. Forordningen skaber således fortsat EU-merværdi ved at bidrage til nedbringelsen af grænseoverskridende barrierer gennem et fælles internationalt regnskabssprog og give mulighed for en stærk EU-stemme i forbindelse med udarbejdelsen af internationale standarder.

Det dokumenteres, at balancen mellem forordningens obligatoriske anvendelsesområde og medlemsstaternes mulighed for at udvide anvendelsen af IFRS på nationalt plan sikrer en passende nærhed og proportionalitet. Medlemsstaterne har gennemført mulighederne på forskellige måder, som tager højde for deres særlige økonomiske og retlige forhold. Obligatorisk anvendelse af IFRS er kun i mindre grad blevet udvidet til ikke-børsnoterede selskaber eller individuelle årsregnskaber.

3.2. Godkendelsesprocedure og -krav

3.2.1. Godkendelsesmekanismen - procedure

De af IASB udstedte regnskabsstandarder godkendes af Kommissionen efter en udvalgsprocedure. En godkendelsesprocedure er stadig nødvendig for at sikre, at standarder udarbejdet af et privat organ opfylder bestemte krav og er tilpasset europæisk økonomi, før de bliver en del af EU-lovgivningen.

Kommissionen ønsker at sikre, at godkendelsesproceduren forløber gnidningsløst og effektivt. Svarene tyder på, at den efter de fleste interessenters opfattelse fungerer godt. Timingen gav anledning til nogen bekymring, eftersom den indebærer reguleringsmæssig usikkerhed. Ikke desto mindre må det respekteres, at en korrekt "due process", som giver interessenterne en passende tidsramme til at bidrage, hvor det er relevant, er nødvendig.

Et andet væsentligt forhold i forbindelse med godkendelsesproceduren er, at virkningerne af en standard forstås fuldt ud. Indtil nu har IASB kun i begrænset omfang analyseret virkningerne af sine standarder, idet fokus har været på kvaliteten af de oplysninger, som stilles til rådighed for regnskabsbrugere. Kommissionens tjenestegrene og Den Europæiske

Rådgivende Regnskabsgruppe (EFRAG) vurderer desuden en standards virkninger på EU-niveau.

3.2.2. Godkendelsesmekanismen - fleksibilitet

Nogle EU-interessenter mener, at IAS-forordningen mangler fleksibilitet, eftersom den ikke tillader, at IFRS ændres gennem tilføjelse af tekst og der kun er begrænset mulighed for "udeladelse" af tekst ("carving-out"). I EU har en sådan udeladelse, som benyttes af en række banker, været i kraft siden 2005. Andre interessenter mener, at standarder udstedt af IASB ikke bør ændres med henblik på anvendelse i EU. Maystadt-rapporten fastslog, at forsigtighed er påbudt på dette område, og de fleste interessenter støttede en opretholdelse af status quo.

De indkomne svar udtrykte desuden en tro på, at reformen af EFRAG burde styrke Europas indflydelse på udarbejdelsen af standarder tidligere i processen.

3.2.3. Godkendelseskrav

I IAS-forordningen fastsættes en række krav, som skal opfyldes, for at en standard kan godkendes i EU. Standarden bør ikke være i modstrid med regnskabsdirektivets princip om et "retvisende billede", bør være i den europæiske offentligheds interesse og opfylde grundlæggende krav for så vidt angår kvaliteten af de oplysninger, som kræves i årsregnskaber. I Maystadt-rapporten påpeges det, at to yderligere krav kan føjes til ovennævnte som henhørende under "offentlighedens interesse": at standarderne ikke bør udgøre nogen risiko for den finansielle stabilitet og ikke må hindre den økonomiske udvikling i Unionen. Som alternativ foreslås i rapporten udsendelse af en meddelelse med retningslinjer for fortolkning af kravet om "offentlighedens interesse".

Alt i alt tyder svarene på, at de nuværende krav fungerer hensigtsmæssigt, og selv om nogle interessenter ønskede andre krav indføjet i forordningen, var der ikke entydigt flertal for noget bestemt krav. Nogle interessenter mente dog, at det ville være nyttigt med en præcisering af, hvad begrebet "den europæiske offentligheds interesse" dækker over, mens andre fandt termen tilstrækkeligt generel til at give mening og kunne anvendes fleksibelt i praksis. Frem for at anbefale ændringer til selve IAS-forordningen foretrak de fleste interessenter, at Kommissionen identificerede fokusområder til EFRAG fra sag til sag.

Udfordringen består i, at der bør være en fælles forståelse af termer i forordningen, herunder af "offentlighedens interesse" og "retvisende billede". Med henblik på den sidstnævnte anbefalede nogle interessenter, at en standard udtrykkeligt burde vurderes ud fra, hvorvidt den fører til forsigtig regnskabsførelse, som de anså for at være en væsentlig forudsætning for at kunne give et "retvisende billede". Kommissionen burde sammen med EFRAG udarbejde retningslinjer med henblik på en bedre forståelse af godkendelseskrav

3.3. Forvaltning

3.3.1. IFRS Foundation

IFRS Foundation er en uafhængig organisation, som fastsætter regnskabsstandarder for mere end 100 lande. Den har derfor brug for solide forvaltningsordninger for at sikre offentlig ansvarlighed.

Organisationen har en tredelt forvaltningsstruktur, som sigter mod at fremme gennemsigtighed, funktionsadskillelse og tilsyn. De offentlige myndigheders tilsynsorgan ("Monitoring Board"), herunder Europa-Kommissionen, sikrer, at IFRS Foundation er underlagt offentligt tilsyn. Det kan forelægge sager af bred offentlig interesse for IASB.

I 2013 blev IFRS Foundation hovedsagelig finansieret gennem bidrag. Den sigter mod at oprette (obligatoriske) nationale ordninger, hvor finansieringen står i forhold til et lands BNP. Dette har indtil nu været en udfordring, eftersom mange lande, som benytter IFRS, ikke har indbetalt passende bidrag. IFRS Foundation er således fortsat baseret på frivillige bidrag, ofte fra den private sektor, hvilket kan indebære en risiko for interessekonflikter. EU som helhed, herunder medlemsstaterne, er hovedbidragsyder med en flerårig forpligtelse, som udgør en stabil finansieringskilde for IFRS Foundation og bidrager til at mindske institutionens afhængighed af den private sektor.

I undersøgelsesperioden indtrådte en række positive ændringer: oprettelsen af Accounting Standards Advisory Forum med europæisk repræsentation, anbefalinger til forvalterne fra en rådgivende gruppe om metoden for feltarbejde og konsekvensanalyse, som vil blive gennemført af IASB, samt indførelsen af en vurdering af standarder efter gennemførelsen.

Som svar på henvendelser fra interessenter, herunder fra europæisk side, videreudvikler IASB *Conceptual Framework*, hvilket vil forbedre regnskabsaflæggelsen i kraft af et fuldstændigt og opdateret koncept, som skal benyttes i det fremtidige arbejde. Et forslag til regnskabsstandard, som behandler en række væsentlige spørgsmål, herunder genindførelse af forsigtighedsprincippet som et centralt element i regnskabsaflæggelsen, blev offentliggjort den 28. maj 2015.

IFRS Foundation er i kraft af sin vedtægt forpligtet til at revidere sin organisationsstruktur hvert femte år. De seneste revisioner har medført en væsentlig forbedring af dens forvaltning. Den kommende revision vil udgøre en mulighed for at sætte spørgsmålet om institutionens finansiering og beslutningsproces, og herunder "Monitoring Boards" rolle, på dagsordenen.

3.3.2. EFRAG

I juli 2014 rapporterede Kommissionen¹² om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af reformen af EFRAG efter Maystadt-rapporten. Kommissionen nåede til en positiv konklusion vedrørende fremskridtet indtil nu. Reformen fik virkning fra den 31. oktober 2014,

¹² COM(2014) 396.

da de ændrede vedtægter og interne regler for EFRAG trådte i kraft. Den indebar udnævnelse af en ny bestyrelse for EFRAG, gruppens nye beslutningsorgan med en afbalanceret repræsentation af offentlige og private interesser, med henblik på at styrke legitimiteten af dens holdninger og bidrage til målet om et Europa, som taler med én stemme.

4. Konklusion og næste skridt

Kommissionen er tilfreds med evalueringens generelle kvalitet og finder i den forbindelse de overordnede resultater tilstrækkelig understøttet af dokumentationen trods de sparsomme kvantitative data. Hovedresultatet viser, at formålene med forordningen er opfyldt.

Ifølge dokumentationen blev reformen af EFRAG i undersøgelsesperioden anset som et væsentligt led i styrkelsen af EU's stemme i forbindelse med udarbejdelsen af IFRS.

Ikke desto mindre er der råderum for forbedring af måden, hvorpå bestemmelserne i IAS-forordningen anvendes, og Kommissionen har identificeret en række praktiske foranstaltninger, der kan træffes.

IAS-forordningens funktionsmåde

- Dokumentationen tyder på, at **forordningens** nuværende **anvendelsesområde** og de muligheder, som står åbne for medlemsstaterne, er hensigtsmæssige. Inden for rammerne af grønbogen Etablering af en kapitalmarkedsunion¹³ har Kommissionen igangsat en debat om, hvorvidt det er værdifuldt at udarbejde en fælles forenklet EU-regnskabsstandard af høj kvalitet for små og mellemstore virksomheder, som er noteret på multilaterale handelsfaciliteter (MHF'er), nærmere bestemt SMV-vækstmarkeder.
- Kommissionen støtter **IFRS som globale standarder** og vil fortsat presse på for at få den amerikanske værdipapirs- og børskommission til at vedtage IFRS med henblik på anvendelse i landets egne virksomheder. Konvergens ses ikke som et mål i sig selv, eftersom IFRS bør være af høj kvalitet og egnet til de europæiske markeder og følgelig opfylde de samme krav inden for andre retsområder i verden. Kommissionen finder, at forpligtelsen over for IFRS bør ledsages af indførelsen af varige bidrag til finansiering af IFRS Foundation, som står i forhold til bidragydernes BNP. Kommissionen opfordrer derfor til, at revisionen af IFRS Foundations forvaltning i 2015 udnyttes til at sikre, at anvendelsen af IFRS og ydelsen af varige bidrag er betingelser for medlemskab af IFRS Foundations og IASB's forvaltnings- og tilsynsorganer.
- Forordningens effektivitet afhænger af **kvaliteten af selve standarderne**, som fortsat bør vurderes på en passende måde under udarbejdelsen og godkendelsen. Særlig bør ethvert samspil mellem IAS-forordningen og anden EU-lovgivning undersøges ud fra et helhedssyn på overordnet sammenhæng og virkninger, standardernes kompleksitet

¹³ COM(2015) 063.

og oplysningskravenes omfang. Kommissionen vil undersøge spørgsmålet om styrkelse af EU-reglerne vedrørende udlodning af udbytte.

- Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at anvende ESMA's **retningslinjer om håndhævelse**. Inden for rammerne af grønbogen Etablering af en kapitalmarkedsunion vil Kommissionen se på, om de europæiske tilsynsmyndigheders, herunder ESMA's, beføjelser til at sikre et ensartet tilsyn er tilstrækkelige, og om mere effektive tilsyns- og markedsindberetningsmetoder – med deltagelse af ESMA og de nationale myndigheder, hvor det er relevant – kunne være nyttige for markedsdeltagerne.
- For at sikre en **forenklet lovgivning og sammenhæng** vil Kommissionen på mellemlang sigt, efter godkendelsen af nogle større, stadig udestående standarder, overveje en kodificering af lovgivningen om godkendelse af IFRS. Kommissionen vil søge at forbedre samarbejdet med IFRS Foundation, særlig i spørgsmål vedrørende oversættelse.

Godkendelsesproceduren

- Kommissionen vil sikre, at dens henvendelser til EFRAG om godkendelsesrådgivning fra sag til sag omfatter særlige spørgsmål, herunder vedrørende "offentlighedens interesse", således at EFRAG's godkendelsesrådgivning på en passende måde tager højde for sådanne spørgsmål. Inddragelsen af medlemsstaterne på et tidligere tidspunkt i processen vil bidrage til at holde Kommissionens tjenestegrene orienteret om eventuelle spørgsmål, og EFRAG's reformerede forvaltningsstruktur vil styrke dens evne til at behandle de rejste spørgsmål. Kommissionen vil udvikle idéer og arbejdsmetoder i dialog med Regnskabskontroludvalget, EFRAG's bestyrelse og andre EU-institutioner.
- Kommissionen tilskynder EFRAG til at udvikle sin kapacitet med hensyn til analyse af standardernes virkninger, herunder de makroøkonomiske. Kommissionen ser frem til, at Den Europæiske Centralbank og de europæiske tilsynsmyndigheder, som under den reformerede forvaltningsordning er observatører i EFRAG's bestyrelse, aktivt vil dele deres synspunkter med bestyrelsen og således lette en hensyntagen til bestemte forhold, herunder virkningerne på den finansielle stabilitet.

Forvaltningsordningerne for de relevante organisationer

- Kommissionen anerkender forbedringerne af IFRS Foundations forvaltning. Som medlem af "Monitoring Board" opfordrer Kommissionen imidlertid dette organ til at vende opmærksomheden væk fra interne organisationsanliggender og i stedet fokusere på at diskutere spørgsmål af interesse for offentligheden, som kan forelægges IFRS Foundation.
- Kommissionen opfordrer IASB til at styrke konsekvensanalysen, til at tage hensyn til særlige behov hos investorer med en anden tidshorisont for deres investeringer og til at

finde særlige løsninger, navnlig for langsigtede investorer, ved udarbejdelsen af deres standarder.

- Kommissionen glæder sig over IASB's plan om at genindføre forsigtighedsprincippet i *Conceptual Framework*.
- Kommissionen godkendte og førte tilsyn med gennemførelsen af EFRAG's forvaltningsreform i 2014. For at sikre, at formålet om styrkelse af EU's indflydelse på udarbejdelsen af internationale regnskabsstandarder opfyldes, vil Kommissionen fortsat overvåge opfølgningen af reformen nøje og rapportere årligt i overensstemmelse med forordning 258/2014.