



Brussel, 18.6.2015  
COM(2015) 301 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**EVALUATIE VAN VERORDENING (EG) Nr. 1606/2002 VAN 19 JULI 2002  
BETREFFENDE DE TOEPASSING VAN INTERNATIONALE STANDAARDEN  
VOOR JAARREKENINGEN**

{SWD(2015) 120 final}

## 1. Inleiding

Ruim tien jaar na de vaststelling van Verordening (EG) nr. 1606/2002 (hierna de "IAS-verordening" genoemd)<sup>1</sup> en na in 2008 een eerste evaluatie van de werking ervan te hebben uitgevoerd<sup>2</sup>, heeft de Commissie in het kader van haar programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Regulatory Fitness and Performance Programme, REFIT)<sup>3</sup> besloten na te gaan of de IAS-verordening het beoogde doel heeft bereikt. Parallel daarmee dient de Commissie krachtens Verordening (EU) nr. 258/2014<sup>4</sup> verslag uit te brengen over de bevindingen van de beoordeling van de IAS-verordening, zo nodig met inbegrip van voorstellen tot wijziging ervan, alsook over de bestuursregelingen voor alle relevante instellingen.

Met de goedkeuring van de door de International Accounting Standards Board (IASB) uitgevaardigde International Financial Reporting Standards (IFRS)<sup>5</sup> voor gebruik in de EU werd beoogd tot de efficiënte werking van de EU-kapitaalmarkten en de interne markt bij te dragen.

Conform de IAS-verordening worden de geconsolideerde jaarrekeningen van beursgenoteerde EU-ondernemingen<sup>6</sup> sinds 2005 overeenkomstig de IFRS opgesteld. De lidstaten kunnen de toepassing van de IFRS uitbreiden tot enkelvoudige jaarrekeningen en tot niet-beursgenoteerde ondernemingen. Tevens is in de "Transparantierichtlijn"<sup>7</sup> bepaald dat alle uitgevende instellingen (met inbegrip van die buiten de EU) waarvan effecten tot de handel op een in de EU gelegen of werkzame gereguleerde markt zijn toegelaten, van de IFRS moeten gebruikmaken.

In dit verslag zijn de bevindingen van de evaluatie samengevat en worden mogelijke verbeteringen gesignaleerd. In het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie worden nadere bijzonderheden verstrekt ter onderbouwing van dit verslag.

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 1606/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 19 juli 2002 betreffende de toepassing van internationale standaarden voor jaarrekeningen, PB L 243 van 11.9.2002.

<sup>2</sup> COM(2008) 215.

<sup>3</sup> COM(2014) 368.

<sup>4</sup> Artikel 9, lid 2, van Verordening (EU) nr. 258/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 tot vaststelling van een Unieprogramma ter ondersteuning van specifieke activiteiten op het gebied van financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen voor de periode 2014-2020 en houdende intrekking van Besluit nr. 716/2009/EG, PB L 105 van 8.4.2014.

<sup>5</sup> De International Accounting Standards (IAS) werden eerst uitgevaardigd door het International Accounting Standards Committee (IASC), de voorloper van de IASB.

<sup>6</sup> Waarvan effecten op een gereguleerde EU-markt worden verhandeld.

<sup>7</sup> Richtlijn 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende de transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG, PB L 390 van 31.12.2004.

## 2. Methode

Bij de uitvoering van de evaluatie heeft de Commissie gepeild naar de mening van de belanghebbenden via een openbare raadpleging (augustus – november 2014, 200 bijdragen), een informele deskundigengroep (18 openbare en particuliere organisaties, 3 vergaderingen in 2014) en het Regelgevend Comité voor financiële verslaglegging (Accounting Regulatory Committee, ARC), dat uit vertegenwoordigers van alle lidstaten bestaat. Zij heeft ook een literatuuronderzoek verricht naar het effect van de verplichte toepassing van de IFRS in de EU en naar de werking van de IFRS tijdens de crisis. Voorts heeft zij gebruikgemaakt van de interne ervaring van relevante internationale en Europese organen. In de evaluatie is rekening gehouden met de aanbevelingen van de heer Maystadt<sup>8</sup> om de rol van de EU bij de opstelling van internationale standaarden te versterken.

In het kader van de evaluatie werd getracht een vergelijking te maken tussen de door de IAS-verordening teweeggebrachte situatie en de situatie die zou hebben bestaan indien de IFRS niet waren ingevoerd. Er is echter geen duidelijk ijkpunt waarmee de IFRS kunnen worden vergeleken, omdat er in de EU geen gemeenschappelijk alternatief bestaat en omdat de nationale of Amerikaanse algemeen aanvaarde boekhoudkundige beginselen (Generally Accepted Accounting Principles, GAAP) tijdens de beschouwde periode zijn geëvolueerd.

De evaluatie is doorgaans uit het oogpunt van de EU als geheel uitgevoerd, zonder dat is overgegaan tot een systematische analyse van de wisselwerking tussen de IAS-verordening en de nationale wetgeving. De evaluatie omvatte geen technische beoordeling van de IFRS. Er zijn ook geen individuele standaarden geanalyseerd uit het oogpunt van de administratieve lasten die zij met zich mee kunnen brengen. Er zijn evenmin mogelijke alternatieve boekhoudstelsels voor niet-beursgenoteerde EU-ondernemingen bestudeerd.

De effecten van de toepassing van de IFRS tijdens de beschouwde periode bleken moeilijk te isoleren omdat er andere belangrijke wijzigingen in de regelgeving zijn aangebracht. De effecten varieerden ook naargelang van de nationale GAAP die vóór de IFRS werden gebruikt. Voorts was het moeilijk kwantitatieve gegevens te verkrijgen over ondernemingen die de IFRS toepasten en over de kosten en baten. In het bestaande onderzoek staan vooral grotere ondernemingen centraal. Ten slotte hebben de respondenten op de openbare raadpleging er zelf voor gekozen om te reageren, waardoor zij niet noodzakelijkerwijze een representatieve steekproef vormden.

De evaluatie heeft geen betrekking op de controle van jaarrekeningen (auditing). Het wordt algemeen erkend dat controles van hoge kwaliteit noodzakelijk zijn om te garanderen dat jaarrekeningen betrouwbaar zijn. Tijdens de beschouwde periode heeft de EU haar toezicht-

---

<sup>8</sup> Should IFRS Standards be more "European"?; Mission to reinforce the EU's contribution to the development of international accounting standards; verslag van Philippe MAYSTADT – oktober 2013.

en regelgevingskader voor wettelijke controles versterkt, onder meer wat het onafhankelijke toezicht op auditors en auditkantoren<sup>9</sup> betreft.

### **3. Bevindingen**

#### **3.1. Evaluatiecriteria**

##### **3.1.1. Doeltreffendheid**

Met de IAS-verordening werd beoogd de financiële verslaggeving van beursgenoteerde ondernemingen te harmoniseren door voor een hoge mate van transparantie en vergelijkbaarheid van hun jaarrekeningen te zorgen en zo de doeltreffende werking van de EU-kapitaalmarkten en van de interne markt te waarborgen. In de IAS-verordening werd er belang aan gehecht dat de IFRS wereldwijd zouden worden aanvaard, zodat EU-ondernemingen op voet van gelijkheid zouden kunnen concurreren bij het aantrekken van financiële middelen op de mondiale kapitaalmarkten.

#### *Transparantie en vergelijkbaarheid*

De Commissie is tot de bevinding gekomen dat de IAS-verordening jaarrekeningen transparanter heeft gemaakt doordat de boekhoudkundige kwaliteit en informatie is verbeterd en doordat de waardereferentie van de verslaggeving is toegenomen, hetgeen tot accuratere marktverwachtingen, zoals onder meer prognoses van analisten, heeft geleid. De verordening heeft ook tot een grotere vergelijkbaarheid van de jaarrekeningen binnen en tussen sectoren en landen geleid, al blijven er sommige verschillen bestaan.

Uit de ingewonnen informatie blijkt dat de kwaliteit van de volgens de IFRS opgestelde jaarrekeningen goed is, wat inhoudt dat de standaarden van goede kwaliteit zijn. Dat neemt evenwel niet weg dat er enige kritiek op de complexiteit ervan is geuit. Uit de bevindingen is gebleken dat complexiteit meestal onvermijdelijk is omdat deze uit de onderliggende complexiteit van de bedrijfsactiviteiten voortvloeit. Hoewel de standaarden niet sectorspecifiek zijn, werden zij flexibel genoeg geacht om de meeste bedrijfsmodellen te ondersteunen, maar er heerste enige bezorgdheid over de geschiktheid ervan voor langetermijnbeleggers en over de omvang van de informatieverschaffing.

In de IAS-verordening werd erkend dat financiële verslaggeving van hoge kwaliteit afhankelijk is van een passende en rigoureuze handhaving. Krachtens de Transparantierichtlijn valt de handhaving van standaarden voor jaarrekeningen onder de bevoegdheid van de individuele lidstaten. De Europese Autoriteit voor effecten en markten (European Securities and Markets Authority, ESMA) coördineert hun activiteiten om de toezichtconvergentie en de consequente toepassing van de IFRS in de EU te bevorderen.

---

<sup>9</sup> Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, gewijzigd bij Richtlijn 2014/56/EU en Verordening (EU) nr. 537/2014, toepasselijk vanaf medio juni 2016.

De ingewonnen informatie wijst uit dat er in passende mechanismen is voorzien om een adequate handhaving van de IFRS te verzekeren en dat de ESMA een belangrijke rol speelt bij het bevorderen van een consequente en coherente handhaving ervan in de gehele EU. Uit sommige gegevens blijkt evenwel dat er nog steeds sprake is van enige verschillen tussen de lidstaten wat de handhaving betreft. De ESMA heeft onlangs nieuwe handhavingsrichtsnoeren<sup>10</sup> gepubliceerd die tot verdere verbeteringen op dit gebied kunnen leiden, maar het is nog te vroeg om het effect ervan te kunnen beoordelen.

De consequente toepassing van de standaarden kan afhankelijk zijn van de wijze waarop zij worden geïnterpreteerd. Gevallen waarin er van uiteenlopende praktijken sprake is, worden door de ESMA naar het IFRS Interpretations Committee doorverwezen. De Commissie is ingenomen met de doeltreffende samenwerking tussen beide instanties.

#### *Efficiënte werking van de EU-kapitaalmarkten en de interne markt*

De Commissie heeft bewijs gevonden van betere kapitaalmarkresultaten: hogere liquiditeit; lagere kapitaalkosten; meer grensoverschrijdende transacties; betere toegang tot kapitaal op EU- en wereldniveau; betere beleggersbescherming en instandhouding van het beleggersvertrouwen. Zoals evenwel is opgemerkt, konden de effecten van de IFRS niet worden geïsoleerd van andere veranderingen die de kapitaalmarkten hebben beïnvloed.

Of het gebruik van de IFRS de financiële crisis kan hebben verergerd, en zo ja in welke mate, is uitgebreid bediscussieerd en niet eenduidig bewezen. Twee boekhoudkundige aspecten stonden daarbij in de kijker. Het eerste is het gebruik van lopende prijzen (de reële waarde) voor de waardering van financiële instrumenten. Wanneer markten te optimistisch of te pessimistisch zijn, kunnen de waarderingen overdreven zijn. Daartegenover staat dat instrumenten zoals bankleningen op basis van de kostprijs worden gerapporteerd, terwijl continu moet worden nagegaan of klanten de verschuldigde bedragen wel zullen terugbetalen. Tijdens de financiële crisis is veel kritiek geleverd op de toepasselijke standaard voor bijzondere waardeverminderingen op leningen, omdat deze ertoe zou hebben geleid dat "te laat te weinig" voorzieningen zijn getroffen. Andere punten van kritiek hadden betrekking op een tekortschietende informatieverschaffing door sommige banken. Na een uitgebreide geijkte procedure te hebben gevolgd, heeft de IASB in 2014 een nieuwe standaard voor financiële instrumenten gepubliceerd (IFRS 9), die momenteel wordt getoetst met het oog op de goedkeuring ervan. Al met al heeft de financiële crisis duidelijk aangetoond dat standaarden verreikende economische gevolgen kunnen hebben (zie 3.2).

#### *Wereldwijde standaarden*

In de IAS-verordening wordt ervan uitgegaan dat de IFRS tot wereldwijde standaarden zouden uitgroeien, wat EU-ondernemingen ten goede zou komen. Volgens belanghebbenden heeft de beslissing van de EU om de IFRS in te voeren, een belangrijke impuls gegeven aan de internationale geloofwaardigheid en aanvaarding van de IFRS. Tot dusver aanvaarden ruim

---

<sup>10</sup> ESMA/2014/807.

honderd landen de IFRS. De standaarden kunnen tevens op de steun rekenen van internationale organisaties, zoals de G20, de Raad voor financiële stabiliteit (Financial Stability Board, FSB), de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en het Bazels Comité voor banktoezicht.

De Verenigde Staten staan hun binnenlandse ondernemingen niet toe van de IFRS gebruik te maken, wat een belangrijke belemmering voor de wereldwijde toepassing ervan vormt. De "gelijkwaardigheidsregeling", op grond waarvan de Securities and Exchange Commission (SEC) van de Verenigde Staten volgens de IFRS opgestelde jaarrekeningen van buitenlandse ondernemingen aanvaardt, wordt als een belangrijk voordeel voor de circa 90 grote EU-emittenten met een beursnotering in de Verenigde Staten gezien.

In 2002 hebben de IASB en de Amerikaanse opsteller van standaarden (de FASB) een begin gemaakt met een programma om tot een convergentie van hun respectieve standaarden te komen. De financiële crisis heeft het belang aangetoond van deze werkzaamheden, die actief worden ondersteund door de G20 en de FSB. Op sommige terreinen zijn de IASB en de FASB er evenwel niet in geslaagd een gemeenschappelijk standpunt te bereiken.

### **3.1.2. Efficiëntie**

Globaal genomen blijkt uit de evaluatie dat de baten van de toepassing van de IAS-verordening de kosten daarvan overtreffen.

De toepassing van standaarden voor jaarrekeningen leent zich echter niet gemakkelijk voor een traditionele kosten-batenanalyse omdat de baten niet gemakkelijk in geld uit te drukken zijn. Ook zijn er weinig gegevens over de kosten voorhanden. Bovendien zijn de kosten en baten ongelijk verdeeld, waarbij de kosten grotendeels worden gedragen door ondernemingen die IFRS-jaarrekeningen opstellen, terwijl de baten worden gedeeld door de betrokken ondernemingen, de gebruikers van jaarrekeningen (inclusief beleggers) en de economie in het algemeen.

Het merendeel van de ondernemingen staat niettemin achter de IFRS, wat inhoudt dat zij vinden dat de kosten in verhouding staan tot de baten. Het lijkt erop dat de kosten-batenratio afhankelijk is van de kenmerken van een onderneming, zoals de omvang ervan en de schaal van haar internationale activiteiten. Sommige belanghebbenden achtten het nuttig het gebruik van de IFRS uit te breiden door ondernemingen de mogelijkheid te bieden de IFRS te gebruiken omdat zulks in kostenbesparingen zou resulteren, vooral voor ondernemingen die van beursgenoteerde groepen deel uitmaken. Daarnaast pleitten sommigen voor een lichtere versie van de IFRS (met minder strenge informatieverplichtingen) voor dochterondernemingen van beursgenoteerde groepen. Er werd opgemerkt dat de kosten van de invoering van de IFRS een hinderpaal voor een beursgang konden vormen, met name voor het midden- en kleinbedrijf (mkb).

De meeste gebruikers van jaarrekeningen stonden achter de IFRS omdat deze tot transparantere en beter vergelijkbare jaarrekeningen hebben geleid.

De ontwikkeling en goedkeuring van standaarden brengen voor alle belanghebbenden kosten met zich mee. Volgens sommige reacties zou de afruil tussen kosten en baten meer recentelijk nadelig zijn beïnvloed doordat de standaarden veelvuldig zijn gewijzigd en complexer zijn geworden en doordat er meer informatie moet worden verstrekt.

### **3.1.3. Relevantie**

Algemeen genomen heeft de evaluatie aangetoond dat de doelstellingen van de IAS-verordening relevant blijven.

Als gevolg van de voortschrijdende mondialisering van de kapitaalmarkten is de behoefte aan één enkele boekhoudtaal zelfs nog relevanter geworden. In 2002 bestond er op de EU-kapitaalmarkten nog geen gelijk speelveld voor beursgenoteerde ondernemingen. Daar dit doel thans is verwezenlijkt, spitst de discussie zich nu toe op de vraag of er op mondiaal niveau van een gelijk speelveld sprake is. Zoals gezegd zijn de internationale organisaties voorstander van de IFRS als wereldwijde standaarden.

De crisis heeft duidelijk gemaakt dat een goed inzicht in de effecten van regelgeving op financiële markten en economieën noodzakelijk is. In de IAS-verordening wordt als voorwaarde voor invoering in de EU gesteld dat de internationale standaarden het Europees openbaar belang moeten dienen. Het begrip "openbaar belang" is niet gedefinieerd, maar mag worden geacht algemene financiële stabiliteit en economische overwegingen te omvatten. Het is in het bijzonder noodzakelijk na te gaan of standaarden voor jaarrekeningen schadelijk kunnen zijn voor de economie of voor bepaalde belanghebbenden, zoals langetermijnbeleggers. Er is ook een steeds luider klinkende roep om een totaalbenadering van de regelgeving in termen van de cumulatieve effecten ervan.

Ten tijde van de vaststelling van de IAS-verordening was de heersende opvatting dat de doelstellingen ervan relevanter waren voor beursgenoteerde EU-ondernemingen, hetgeen tot uiting kwam in de reikwijdte van de verplichte toepassing, die de lidstaten wel verder kunnen uitbreiden. Sommige belanghebbenden waren van oordeel dat de IFRS potentieel dezelfde voordelen zouden kunnen opleveren, met name voor beleggers, indien het gebruik ervan zou worden uitgebreid (bv. tot enkelvoudige jaarrekeningen van beursgenoteerde ondernemingen die geen geconsolideerde jaarrekeningen opstellen). Anderen wezen op het risico van het opleggen van complexe standaarden aan het mkb.

### **3.1.4. Coherentie**

#### *Binnen de IAS-verordening*

De door de EU goedgekeurde IFRS zijn gecodificeerd in de juridisch bindende Verordening (EG) nr. 1126/2008 van de Commissie<sup>11</sup>, die wordt gewijzigd voor elke nieuwe

---

<sup>11</sup> Verordening (EG) nr. 1126/2008 van de Commissie van 3 november 2008 tot goedkeuring van bepaalde internationale standaarden voor jaarrekeningen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1606/2002 van het Europees Parlement en de Raad, PB L 320 van 29.11.2008.

standaard en wijziging in de IFRS. Twee keer per jaar stelt de Commissie een niet-bindende geconsolideerde versie van de geldende standaarden in alle EU-talen op. Het is gebleken dat er voor sommige talen betere vertalingen zijn vereist, dat er bij de consolidatie van de standaarden sprake is van praktische problemen, en dat er enige discrepanties bestaan tussen de geconsolideerde teksten van de IASB en van de EU. Een officiële codificatie van alle IFRS door de Commissie zou bijgevolg nuttig kunnen zijn.

Sommige belanghebbenden vroegen zich ook af of het noodzakelijk is dat, bovenop de geijkte procedure van de IASB, nog eens wordt gecontroleerd of de nieuwe standaarden of wijzigingen coherent zijn met het bestaande corpus van de IFRS.

#### *Met andere EU-wetgeving*

De Commissie zet zich in om te helpen bij het aanpakken van alle eventuele knelpunten in de wisselwerking tussen de IAS-verordening en de Jaarrekeningenrichtlijn. Tot dusver konden dergelijke knelpunten worden weggewerkt door passende interpretatie- en omzettingmethoden van de lidstaten.

Ook de voorschriften inzake kapitaalinstandhouding en dividenduitkering zijn genoemd als een oorzaak van juridische problemen die zich kunnen voordoen in bepaalde rechtsgebieden waar lidstaten toestaan of verlangen dat de IFRS worden gebruikt voor de opstelling van enkelvoudige jaarrekeningen op basis waarvan de uitkeerbare winst wordt bepaald. Elke lidstaat gaat momenteel na hoe deze problematiek in zijn nationale wetgeving kan worden aangepakt in het kader van de EU-voorschriften inzake kapitaalinstandhouding.

Volgens het bestaande *Conceptual Framework* van de IASB bestaat het doel van financiële verslaggeving voor algemene doeleinden erin informatie over de verslaggevende entiteit te verschaffen die nuttig is voor bestaande en potentiële beleggers, kredietverleners en andere crediteuren. Hoewel de op de IFRS gebaseerde financiële informatie het uitgangspunt van veel prudentiële regelgeving vormt, zijn prudentiële toezichthouders of regelgevers niet in de IASB-lijst van gebruikers opgenomen. Dat neemt evenwel niet weg dat ervoor moet worden gezorgd dat de financiële informatie geschikt is voor dat doel, terwijl tegelijkertijd moet worden erkend dat prudentiële toezichthouders en regelgevers andere informatie kunnen eisen om hun verschillende doelstellingen te realiseren.

Uit de ingewonnen informatie blijkt dat de IFRS, de prudentiële regelgeving, de belastingregels en de voorschriften inzake kapitaalinstandhouding ondernemingen weliswaar verschillende rapportageverplichtingen kunnen opleggen, maar dat die verschillen algemeen genomen evenredig en legitiem worden geacht, gezien de diverse uiteenlopende doelstellingen die worden nagestreefd.

#### **3.1.5. Europese meerwaarde**

Aan het einde van de jaren negentig resulteerden de internationalisatie van ondernemingen, de totstandbrenging van de eengemaakte markt en de mondialisering van de financiële markten in de behoefte aan een gemeenschappelijke boekhoudtaal voor beursgenoteerde ondernemingen. Sommige ondernemingen zagen zich krachtens internationale of

Amerikaanse standaarden verplicht een extra stel rekeningen op te stellen omdat hun nationale rekeningen op internationaal niveau niet werden aanvaard. De EU heeft besloten om via een verordening de IFRS op beursgenoteerde ondernemingen toe te passen omdat de problemen om de verschillende nationale boekhoudtradities met elkaar in overeenstemming te brengen, een adequate verbetering van de Jaarrekeningenrichtlijnen zouden hebben verhinderd.

De ingewonnen informatie heeft aangetoond dat de doelstellingen van de IAS-verordening effectief en efficiënt zijn verwezenlijkt en dat deze relevant blijven. Bovendien bestaat er tot op de dag van vandaag nog geen welomlijnd alternatief voor de IFRS. De IAS-verordening blijft derhalve een meerwaarde voor Europa betekenen doordat zij via een gemeenschappelijke internationale boekhoudtaal de grensoverschrijdende barrières beperkt, en doordat zij ervoor zorgt dat de EU een sterke stem heeft in de ontwikkeling van internationale standaarden.

Het is gebleken dat het evenwicht tussen het verplichte toepassingsgebied van de IAS-verordening en de aan de lidstaten geboden mogelijkheid om het gebruik van de IFRS op nationaal niveau uit te breiden, een passende subsidiariteit en evenredigheid waarborgt. De lidstaten hebben op diverse manieren van de geboden opties gebruikgemaakt, rekening houdend met hun specifieke economische en juridische omgeving. Er zijn niet veel gevallen waarin het verplichte gebruik van de IFRS werd uitgebreid tot niet-beursgenoteerde ondernemingen of tot enkelvoudige jaarrekeningen.

### **3.2. *Goedkeuringsprocedure en -criteria***

#### **3.2.1. Goedkeuringsmechanisme – procedure**

Door de IASB uitgevaardigde IFRS worden door de Commissie goedgekeurd volgens een comitéprocedure. Een goedkeuringsprocedure blijft noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de door een particulier orgaan ontwikkelde standaarden aan bepaalde criteria voldoen en geschikt zijn voor de Europese economie, voordat zij deel gaan uitmaken van het EU-recht.

De Commissie streeft ernaar de goedkeuringsprocedure vlot en efficiënt te laten verlopen. Uit de feedback blijkt dat de procedure volgens de meeste belanghebbenden goed functioneert. De timing geeft aanleiding tot enige zorg omdat die rechtsonzekerheid veroorzaakt. Het is niettemin noodzakelijk om een gedegen geijkte procedure te volgen die belanghebbenden voldoende tijd geeft om een passende bijdrage te leveren.

Een andere belangrijke factor van de goedkeuringsprocedure is dat een volledig inzicht moet worden verkregen in de effecten die van een standaard uitgaan. Tot dusver heeft de IASB slechts een beperkte analyse van de effecten van zijn standaarden verstrekt, waarbij vooral de nadruk werd gelegd op de kwaliteit van de aan gebruikers van jaarrekeningen verstrekte informatie. Aanvullend beoordelen de diensten van de Commissie en de European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) de effecten van een standaard op EU-niveau.

### **3.2.2. Goedkeuringsmechanisme – flexibiliteit**

Volgens sommige Europese belanghebbenden is de IAS-verordening niet flexibel genoeg omdat zij niet toestaat dat de IFRS worden gewijzigd door tekst toe te voegen, en slechts weinig ruimte laat voor het weglaten van tekst ("carving-out"). In de EU is sinds 2005 één "carve-out" van kracht, waarvan een aantal banken heeft gebruikgemaakt. Andere belanghebbenden menen dat de door de IASB uitgevaardigde standaarden niet mogen worden gewijzigd voor toepassing in Europa. In het verslag Maystadt wordt gesteld dat op dit gebied voorzichtigheid geboden is en de meeste belanghebbenden zijn dan ook voorstander van de handhaving van de status quo.

Volgens de ontvangen feedback werd ook aangenomen dat Europa dankzij de hervorming van de EFRAG in een vroeger stadium van de procedure meer invloed zal hebben op de ontwikkeling van de standaarden.

### **3.2.3. Goedkeuringscriteria**

In de IAS-verordening is een aantal criteria vastgelegd waaraan moet worden voldaan opdat een standaard voor toepassing in de EU kan worden goedgekeurd. De standaard mag niet indruisen tegen het in de Jaarrekeningenrichtlijn vervatte beginsel van het "getrouw beeld", moet het Europees openbaar belang dienen, en moet voldoen aan een aantal basiscriteria betreffende de kwaliteit van de informatie die in de jaarrekening moet worden verstrekt. In het verslag Maystadt werd opgemerkt dat er twee andere criteria kunnen worden toegevoegd als onderdelen van het openbaar belang: de standaarden mogen de financiële stabiliteit niet in gevaar brengen en mogen de economische ontwikkeling van de Unie niet hinderen. Bij wijze van alternatief werd in het verslag voorgesteld een mededeling te publiceren met richtsnoeren voor de interpretatie van het criterium van het openbaar belang.

Algemeen genomen is uit de ontvangen feedback gebleken dat de bestaande criteria naar behoren functioneren. Sommige belanghebbenden zouden weliswaar graag andere criteria in de IAS-verordening opgenomen willen zien, maar er was geen duidelijke meerderheid die opriep tot de toevoeging van een bepaald criterium. Sommige belanghebbenden waren niettemin van oordeel dat het nuttig zou zijn nauwkeuriger te omschrijven wat onder het Europees algemeen belang moet worden verstaan, terwijl anderen vonden dat het begrip generiek genoeg is om betekenis te hebben en in de praktijk flexibiliteit biedt. De meeste belanghebbenden waren er geen voorstander van om wijzigingen in de IAS-verordening zelf aan te brengen, maar gaven er de voorkeur aan dat de Commissie per geval terreinen aangeeft die nadere aandacht van de EFRAG verdienen.

Het komt erop aan tot eenzelfde opvatting te komen van de in de verordening gehanteerde begrippen, zoals onder meer "openbaar belang" en "getrouw beeld". In verband met het laatstgenoemde begrip pleitten sommige belanghebbenden ervoor om voor elke standaard uitdrukkelijk na te gaan of deze tot voorzichtig boekhouden zou leiden, wat volgens hen van groot belang is om een getrouw beeld op te leveren. De Commissie dient, in samenwerking

met de EFRAG, richtsnoeren op te stellen om tot een beter begrip van de goedkeuringscriteria te komen.

### **3.3. Governance**

#### **3.3.1. IFRS Foundation**

De IFRS Foundation is een onafhankelijke organisatie die standaarden voor jaarrekeningen opstelt voor meer dan 100 landen. Zij moet dan ook over solide governanceregelingen beschikken om te garanderen dat zij haar openbare verantwoordingsplicht vervult.

De IFRS Foundation heeft een governancestructuur in drie lagen, waarmee wordt beoogd de transparantie te bevorderen, de functies te scheiden en een adequaat toezicht te verzekeren. De Monitoring Board van openbare instanties, waarin ook de Europese Commissie zitting heeft, zorgt ervoor dat de IFRS Foundation aan publiek toezicht onderworpen is. Hij kan aangelegenheden van algemeen openbaar belang doorverwijzen naar de IASB.

In 2013 werd de IFRS Foundation voornamelijk door middel van bijdragen gefinancierd. De Foundation streeft ernaar (verplichte) nationale financieringsregelingen in te voeren, waarbij de bijdrage evenredig is aan het bbp van een land. Tot dusver is dat een moeilijke opgave gebleken omdat vele landen die de IFRS gebruiken, geen evenredige bijdragen betalen. De Foundation blijft dan ook aangewezen op vrijwillige bijdragen, vaak uit de particuliere sector, wat het risico van belangenconflicten met zich mee kan brengen. De EU als geheel, met inbegrip van de bijdragen van de lidstaten, is de grootste financiële contribuant van de IFRS Foundation met een meerjarenbijdrage. Deze bijdrage zorgt ervoor dat de IFRS Foundation over een stabiele financieringsbron beschikt en helpt haar tevens bij het afbouwen van haar afhankelijkheid van de particuliere sector.

In de beschouwde periode hebben er een aantal positieve veranderingen plaatsgevonden: oprichting van het Accounting Standards Advisory Forum, met Europese vertegenwoordiging; aanbevelingen aan de Trustees van een adviesgroep met betrekking tot de methode voor het verrichten van veldwerk en effectbeoordelingen, welke door de IASB zullen worden geïmplementeerd; en de introductie van evaluaties van standaarden na de invoering ervan.

In reactie op verzoeken van belanghebbenden, onder meer ook van Europese zijde, werkt de IASB haar *Conceptual Framework* verder uit, wat tot betere financiële verslaggeving moet leiden. Dit conceptueel kader bevat een volledige en geactualiseerde reeks concepten waarvan de IASB bij zijn toekomstige werkzaamheden zal gebruikmaken. Op 28 mei 2015 is een consultatiedocument gepubliceerd. Daarin wordt een aantal belangrijke kwesties aan de orde gesteld, zoals onder meer de herinvoering van het voorzichtigheidsbeginsel als een belangrijk element van de financiële verslaggeving.

Krachtens haar statuten moet de IFRS Foundation haar organisatiestructuur om de vijf jaar evalueren. De in het verleden uitgevoerde evaluaties hebben tot aanzienlijke verbeteringen van de governance geleid. De volgende evaluatie zal de kans bieden de kwestie van het financierings- en besluitvormingsproces van de Foundation, met inbegrip van de rol van de Monitoring Board, aan te pakken.

### 3.3.2. EFRAG

In juli 2014 heeft de Commissie verslag uitgebracht<sup>12</sup> over de gemaakte vorderingen bij de tenuitvoerlegging van de hervorming van de EFRAG naar aanleiding van het verslag Maystadt. De Commissie is tot een positieve conclusie gekomen wat de tot dusver geboekte vooruitgang betrof. De hervorming is in werking getreden op 31 oktober 2014, toen de gewijzigde statuten en het gewijzigde reglement van orde van de EFRAG van kracht zijn geworden. De hervorming behelsde de oprichting van een nieuwe EFRAG-raad, die als nieuw besluitvormingsorgaan zou gaan fungeren met een evenwichtige vertegenwoordiging van openbare en particuliere belangen. Met de hervorming werd beoogd de EFRAG-standpunten een grotere legitimiteit te geven en bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstelling om Europa met één stem te laten spreken.

## 4. Conclusie en volgende stappen

De Commissie is tevreden met de algehele kwaliteit van de evaluatie en is in dit verband van mening dat de algemene resultaten voldoende door bewijsmateriaal worden onderbouwd, ondanks het feit dat er maar weinig kwantitatieve gegevens voorhanden waren. De belangrijkste bevindingen wijzen erop dat de doelstellingen van de IAS-verordening zijn gerealiseerd.

Uit de ingewonnen informatie blijkt dat de hervorming van de EFRAG tijdens de beschouwde periode wordt gezien als een belangrijke factor om tot een grotere inspraak van de EU in de ontwikkeling van de IFRS te komen.

De wijze waarop de bepalingen van de IAS-verordening worden toegepast, is niettemin voor verbetering vatbaar. De Commissie stelt dan ook een aantal praktische maatregelen voor die eventueel kunnen worden genomen.

### *Werking van de IAS-verordening*

- Het huidige **toepassingsgebied van de IAS-verordening** en de aan de lidstaten geboden opties lijken adequaat te zijn. In het kader van het groenboek betreffende het opbouwen van een kapitaalmarktenunie<sup>13</sup> heeft de Commissie de aanzet gegeven tot een debat over de vraag of het de moeite waard is op EU-niveau een gemeenschappelijke, kwalitatief hoogstaande en vereenvoudigde standaard voor jaarrekeningen te ontwikkelen die is toegesneden op kleine en middelgrote ondernemingen die aan bepaalde multilaterale handelsfaciliteiten, en met name mkb-groeimarkten, worden genoteerd.

---

<sup>12</sup> COM(2014) 396.

<sup>13</sup> COM(2015) 63.

- De Commissie is voorstander van de invoering van de **IFRS als wereldwijde standaarden** en blijft er dan ook bij de SEC van de Verenigde Staten op aandringen de IFRS goed te keuren voor toepassing door Amerikaanse binnenlandse ondernemingen. Convergentie wordt niet als een doel op zich gezien omdat wordt gestreefd naar IFRS van hoge kwaliteit die geschikt zijn voor de Europese markten, en dus ook voor andere rechtsgebieden in de wereld. Volgens de Commissie moet de committering aan de IFRS tot uiting komen in de vaststelling van permanente financiële bijdragen om de IFRS Foundation te financieren, waarbij deze bijdragen worden bepaald in verhouding tot het bbp van een bijdragend land. De Commissie pleit er daarom voor dat de IFRS Foundation er bij haar evaluatie van de governance in 2015 op toeziet dat het gebruik van de IFRS en het betalen van een permanente financiële bijdrage als voorwaarden worden gesteld voor het lidmaatschap van de bestuurs- en toezichtorganen van de IFRS Foundation en van de IASB.
- De doeltreffendheid en efficiëntie van de IAS-verordening zijn afhankelijk van de **kwaliteit van de standaarden** zelf, die afdoende moeten worden blijven getoetst tijdens de ontwikkeling en goedkeuring ervan. Daarbij dient met name aandacht te worden besteed aan de wisselwerking tussen de IAS-verordening en ander EU-recht op basis van een totaalbenadering van de algemene coherentie en gevolgen, de complexiteit van de standaarden en de omvang van de te verstrekken informatie. De Commissie zal nagaan of de EU-voorschriften voor dividenduitkering moeten worden aangescherpt.
- De Commissie spoort de lidstaten ertoe aan de **handhavingsrichtsnoeren** van de ESMA toe te passen. In het kader van het groenboek betreffende het opbouwen van een kapitaalmarktenunie zal de Commissie onderzoeken of de Europese toezichthoudende autoriteiten, waaronder de ESMA, over toereikende bevoegdheden beschikken om een consequent toezicht te waarborgen, en of efficiëntere benaderingen van de toezicht- en marktrapportage, in voorkomend geval met betrokkenheid van de ESMA en van nationale autoriteiten, eventueel van nut kunnen zijn voor marktdeelnemers.
- Met het oog op een **vereenvoudiging van de wetgeving en de coherentie ervan** zal de Commissie overwegen om op middellange termijn tot een codificatie van de wetgeving tot goedkeuring van de IFRS over te gaan, nadat een aantal belangrijke, nog in behandeling zijnde standaarden is goedgekeurd. De Commissie zal streven naar een betere samenwerking met de IFRS Foundation, met name wat vertalingsaspecten betreft.

#### *Goedkeuringsprocedure*

- De Commissie zal erop toezien dat in haar verzoeken aan de EFRAG om goedkeuringsadvies uit te brengen, per geval specifieke punten van zorg, zoals onder meer aangelegenheden van openbaar belang, worden vermeld, zodat deze aangelegenheden afdoende in het goedkeuringsadvies van de EFRAG worden

behandeld. Mede doordat de lidstaten in een vroeger stadium bij de procedure zijn betrokken, zullen de diensten van de Commissie op de hoogte zijn van eventuele problemen. Ook zal de hervormde governancestructuur van de EFRAG dit orgaan beter in staat stellen om de aan de orde gestelde problemen aan te pakken. De Commissie zal eventuele ideeën en mogelijke werkmethoden verder uitwerken in dialoog met het ARC, de EFRAG-raad en andere EU-instellingen.

- De Commissie moedigt de EFRAG ertoe aan haar capaciteit uit te breiden wat de analyse van de effecten van standaarden, met inbegrip van de macro-economische effecten ervan, betreft. De Commissie verheugt zich over het feit dat de Europese Centrale Bank en de Europese toezichthoudende autoriteiten, die op grond van de hervormde governancestructuren als waarnemers in de EFRAG-raad zitting hebben, actief hun standpunten met de raad delen, wat de inaanmerkingneming van sommige aspecten, zoals de effecten op de financiële stabiliteit, bevordert.

#### *Governanceregelingen van de betrokken organisaties*

- De Commissie neemt nota van de verbeteringen in de governance van de IFRS Foundation. Als lid van de Monitoring Board roept zij dit orgaan evenwel op zijn aandacht te verleggen van het bediscussiëren van kwesties van interne organisatie naar het bespreken van aangelegenheden van openbaar belang die eventueel naar de IFRS Foundation kunnen worden doorverwezen.
- De Commissie dringt er bij de IASB op aan zijn effectbeoordelingen te versterken, met de bijzondere behoeften van beleggers met verschillende beleggingshorizonten rekening te houden, en bij de ontwikkeling van zijn standaarden in specifieke oplossingen te voorzien, met name voor langetermijnbeleggers.
- De Commissie is ingenomen met het voornemen van de IASB om het voorzichtigheidsbeginsel opnieuw in het *Conceptual Framework* op te nemen.
- De Commissie stond achter en heeft toezicht gehouden op de tenuitvoerlegging van de hervorming van de governance van de EFRAG in 2014. Teneinde de invloed van de EU op de ontwikkeling van internationale standaarden voor jaarrekeningen te vergroten, zal de Commissie de follow-up van de hervorming nauwlettend blijven monitoren en zal zij conform Verordening (EU) nr. 258/2014 daarover jaarlijks verslag uitbrengen.