

Europese afstemming over de toepassing van IFRS door toezichthouders

André Delger en Paul Koster

SAMENVATTING De Autoriteit Financiële Markten zal naar verwachting vanaf boekjaren aanvangend op of na 1 januari 2006 het toezicht gaan uitoefenen op de financiële verslaggeving van Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen. Zowel de totstandkoming als de consistente toepassing van regelgeving van de financiële verslaggeving hebben een sterk internationaal karakter. De totstandkoming van internationale verslaggevingstandaarden vindt binnen de Europese Unie plaats door middel van een endorsementprocedure. Het waarborgen van een consistente toepassing van de internationale verslaggevingstandaarden is een verantwoordelijkheid voor ondermeer de nationale toezichthouders op financiële verslaggeving waarbij het 'Committee of European Securities Regulators' (CESR) een belangrijke coördinerende rol heeft. In dit artikel wordt beschreven op welke wijze de nationale toezichthouders op de financiële verslaggeving onder de coördinatie van CESR kunnen bijdragen aan een consistente toepassing van de 'International Financial Reporting Standards' van de 'International Accounting Standards Board'. Gegeven het beoogde extern onafhankelijk toezicht op de financiële verslaggeving is dit artikel met name relevant voor een ieder die momenteel betrokken is bij de financiële verslaggeving van Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen.

Drs. A. J. Delger RA is hoofd van de afdeling Toezicht Financiële Verslaggeving van de AFM en geeft leiding aan de CESR-Fin projectgroep "CESR-FIN's first experience with the application and enforcement of IFRS". P.M. Koster RA is lid van het bestuur van de AFM en voorzitter van CESR-FIN.

1 Inleiding

In deze bijdrage staat de wijze centraal waarop afstemming plaatsvindt over de toepassing van International Financial Reporting Standards (hierna IFRS) door nationale toezichthouders binnen de Europese Unie (hierna EU). In Nederland zal naar verwachting vanaf boekjaren aanvangend op of na 1 januari 2006 voor het eerst extern onafhankelijk toezicht door de Autoriteit Financiële Markten (hierna AFM) op de financiële verslaggeving van Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen van toepassing zijn. De achtergronden en de internationale context van toezicht op de financiële verslaggeving worden kort in paragraaf 2 toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op het instellen van onafhankelijk extern toezicht in Nederland en Europa in paragraaf 3. In paragraaf 4 wordt aandacht besteed aan de uitvoering van dit toezicht in Europa en wordt nader ingegaan op de afstemming tussen de betrokken toezichthouders in de EU en de rol van de Committee of European Securities Regulators (hierna CESR) hierbij. Tot slot wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste bevindingen en conclusies in paragraaf 5.

2 Achtergronden en internationale context

Aan de invoering van extern onafhankelijk toezicht op de financiële verslaggeving van beursgenoteerde ondernemingen liggen zowel nationale als Europese overwegingen ten grondslag. Een belangrijke nationale reden voor de invoering van extern onafhankelijk toezicht door de AFM is het feit dat in het huidige systeem de drempel voor een individuele belegger om een jaarrekeningprocedure te starten te hoog is. Hoewel uit verschillende invalshoeken onderzoek wordt gedaan naar financiële verslaggeving, ontbreekt een mechanisme om op een systematische wijze materiële tekortkomingen in de toepassing van de financiële verslaggevingvoorschriften op te sporen en

actie te ondernemen, aldus het wetsvoorstel toezicht financiële verslaggeving. De invoering van extern onafhankelijk toezicht dient het de AFM mogelijk te maken om zelfstandig een kritisch en diepgaand onderzoek te doen naar de naleving van de toepasselijke verslaggevingstandaarden en zonodig door middel van een zelfstandige procesbevoegdheid een jaarrekeningprocedure op te starten. Extern onafhankelijk toezicht op de financiële verslaggeving werd ook vanuit de EU wenselijk geacht; het dient te waarborgen dat IFRS, verplicht voor de geconsolideerde jaarrekening van alle Europese beursgenoteerde ondernemingen vanaf het boekjaar 2005, zal worden nageleefd. Het bovenstaande kan niet los worden gezien van de strategie die de EU heeft opgesteld ("the four lines of defence against corporate malpractice") teneinde het vertrouwen van het publiek in het functioneren van de kapitaalmarkten te herstellen. Dit vertrouwen is onder druk komen te staan als gevolg van de boekhoudschandalen in de Verenigde Staten en Europa waarbij beursgenoteerde ondernemingen de financiële verslaggevingvoorschriften niet hebben nageleefd of onjuist hebben toegepast.

De regelgeving van de financiële verslaggeving van Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen heeft een sterk internationaal karakter. De International Accounting Standards Board (IASB) stelt de IFRS op, die na goedkeuring door de Europese Commissie worden geïncorporeerd in de Europese regelgeving door middel van de IAS-Verordening. De IAS-Verordening is rechtstreeks van toepassing in de rechtsorde van de lidstaten van de EU en beoogt effectenuitgevende instellingen waarvan de effecten zijn toegelaten tot de handel op een gereguleerde markt binnen de EU volgens dezelfde internationaal erkende verslaggevingstandaarden te laten rapporteren. Als gevolg van de IAS-Verordening zal elke lidstaat van de EU een toezichthouder op financiële verslaggeving krijgen. Nederland geeft met de introductie van het toezicht op de financiële verslaggeving invulling aan de in de IAS-Verordening opgenomen overweging om te komen tot een "rigoureuze en passend handhavingstelsel" ten aanzien van de naleving van IFRS. Daarnaast maken ook de door het 'International Financial Reporting Interpretations Committee' (hierna IFRIC) gegeven interpretaties onderdeel uit van de regelgeving met betrekking tot financiële verslaggeving. Derhalve voorziet de IAS-Verordening in een procedure om de interpretaties van IFRIC te incorporeren in de EU-regelgeving. Voor de totstandkoming van IFRS is door de EU een gecompliceerde endorsementprocedure in het leven geroepen. De Europese Commissie wordt hierin bijgestaan door het 'Accounting Regulatory Committee'

(hierna ARC). ARC is op grond van de IAS-Verordening ingesteld en de deelnemers aan ARC bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Daarnaast worden de Europese Commissie en ARC geadviseerd door de 'European Financial Reporting Advisory Group' (hierna EFRAG). EFRAG is opgericht door een aantal vertegenwoordigende organisaties binnen de EU op het gebied van financiële verslaggeving en geeft met name technisch advies ten aanzien van de goedkeuring van IFRS. De standaarddoorlooptijd voor de goedkeuring van een IFRS-standaard is acht maanden. Uit eerder onderzoek van Van Helleman (2005) blijkt dat de werkelijke doorlooptijd voor endorsement tussen de negen en twaalf maanden ligt. De grote stroom van IFRS-standaarden lijkt inmiddels achter de rug te zijn. Recentelijk heeft de Europese Commissie besloten om naast EFRAG een nieuwe groep in het leven te roepen, namelijk de 'Standards Advice Review Group' (hierna SARG). De rol van deze laatste groep, bestaande uit een zevental 'independent experts and high level representatives from National Standard Setters', zou moeten liggen in de evaluatie of de door EFRAG gegeven endorsement adviezen 'well-balanced' en 'objective' zijn. De vraag kan worden gesteld wat de toegevoegde waarde van deze additionele groep zal zijn, en of het toch al complexe en tijdrovende systeem van endorsement op nog een aanvullende schakel zit te wachten.

Het geven van interpretaties over IFRS is onderdeel van het Europese standard setting proces en niet van de coördinatie van het toezichtproces zoals vorm gegeven in de EU. Door de keuze voor toepassing van IFRS, heeft de EU afgezien van de ontwikkeling van een 'eigen' Europese standaard voor financiële verslaggeving. Om toch niet volledig te zijn overgeleverd aan een buiten de EU-publiekrechtelijke sfeer opererende instantie zoals de IASB, is het Europese endorsementproces opgezet. Dit geldt evenzo voor het uitbrengen van interpretaties dat de primaire verantwoordelijkheid is van IFRIC. Vanuit het streven om de internationale acceptatie van de financiële verslaggeving te verzekeren, is het niet wenselijk dat per lidstaat interpretaties van IFRS ontstaan. Voor zover IFRIC op een bepaald terrein nog geen interpretatie heeft afgegeven, dient voorkomen te worden dat elke nationale toezichthouder eigen interpretaties van IFRS gaat afgeven.

3 Extern onafhankelijk toezicht

Nederland

De financiële verslaggeving van statutair in Nederland gevestigde ondernemingen, waarop Titel 9 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna BW) van toe-

passing is en waarvan de effecten tot de handel op een beurs zijn toegelaten, zal naar verwachting vanaf boekjaren aanvangend op of na 1 januari 2006 onder het toezicht van de AFM komen te vallen. Voor zover sprake is van een geconsolideerde jaarrekening zal de AFM de naleving van IFRS toetsen, onverminderd de toepassing van enkele bepalingen van titel 9 boek 2 BW. Het toezicht van de AFM zal zich enerzijds gaan richten op de naleving van de verplichting om de financiële verslaggeving tijdig algemeen verkrijgbaar te stellen en tijdig te deponeren bij de AFM. Dit toezicht zal publiekrechtelijk worden vorm gegeven. Hiertoe staat de AFM het instrumentarium van de Wet toezicht effectenverkeer (hierna Wte 1995) ter beschikking. Dit betekent dat de AFM gebruik kan maken van haar inlichtingenbevoegdheid en, bij het niet tijdig algemeen verkrijgbaar stellen of deponeren van de financiële verslaggeving, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete kan opleggen en publiceren. Indien een effectenuitgevende instelling het niet eens is met een besluit van de AFM kan de effectenuitgevende instelling bij de AFM bezwaar maken tegen dit besluit. De AFM zal dan het eerder genomen besluit heroverwegen en opnieuw een besluit nemen. Tegen dit besluit kan de effectenuitgevende instelling vervolgens beroep aantekenen bij de bestuursrechter te Rotterdam en hoger beroep bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven in Den Haag. Naast deze specifiek in de Wte 1995 genoemde handhavinginstrumenten kan de AFM bij de uitoefening van haar toezicht gebruik maken van bevoegdheden die zijn vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht.

Anderzijds zal de AFM toezicht gaan houden op de naleving van de toepasselijke verslaggevingvoorschriften. De handhaving daarvan zal civielrechtelijk worden vorm gegeven. Dit betekent dat de AFM niet haar bestuursrechtelijke bevoegdheden kan aanwenden indien zij van oordeel is dat de toepasselijke verslaggevingstandaarden niet of onvoldoende zijn nageleefd. Zij zal zich uiteindelijk dienen te wenden tot de rechter, namelijk de Ondernemingskamer bij het Gerechtshof te Amsterdam (hierna de OK). De OK vormt het sluitstuk van de handhaving van de toepasselijke verslaggevingvoorschriften. Met name de naleving van toepasselijke verslaggevingvoorschriften zal naar verwachting, de "core business" van de toezichttaak van de AFM op financiële verslaggeving gaan worden. Ter voorbereiding op deze taak heeft de AFM actief pretoezicht op de financiële verslaggeving over de boekjaren 2004 en 2005 uitgevoerd. De AFM heeft hierdoor reeds ervaring opgedaan met het systeem van internationale afstemming

gedurende de periode ter voorbereiding op haar nieuwe taak en door haar deelname aan CESR.

Europa

Door het internationale karakter van de toepasselijke regelgeving ontstaat in toenemende mate behoefte aan internationale coördinatie en afstemming van het toezicht op de financiële verslaggeving binnen de EU. De EU ontwikkelt voornamelijk via CESR een gemeenschappelijke aanpak op het gebied van de handhaving van verslaggevingvoorschriften. Daartoe heeft CESR een subcommissie ingesteld genaamd 'CESR-FIN'. CESR-FIN is verantwoordelijk voor coördinatie op de gebieden toezicht financiële verslaggeving en toezicht op accountants. Wat betreft de financiële verslaggeving is CESR-FIN verantwoordelijk voor afstemming en het geven van commentaar op het gebied van de totstandkoming van verslaggevingstandaarden (CESR-FIN endorsement), en afstemming op het gebied van toezichtactiviteiten van de betrokken nationale toezichthouders op de financiële verslaggeving (CESR-FIN enforcement).

CESR-FIN maakt bij de uitvoering van haar werkzaamheden gebruik van 'European Enforcers Coordination Sessions' (EECS). Het EECS fungeert als een subcommissie onder CESR-FIN waar zowel toezichthouders van CESR als toezichthouders op de financiële verslaggeving die niet in CESR vertegenwoordigd zijn (zoals de private toezichthouders in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk), aan deelnemen. Overleg en afstemming binnen EECS heeft tot doel om consistentie van toezichtacties te bewerkstelligen. Overigens moet een consistente toepassing van IFRS in een bredere context geplaatst worden, waarbij naast de nationale toezichthouders binnen de EU meer partijen een rol dienen te spelen en hun verantwoordelijkheid dienen te nemen. Opstellers, gebruikers en controleurs van financiële verslaggeving vervullen ieder een rol om tot consistente toepassing van IFRS te komen. Consistentie van toezichtacties op de toepassing van IFRS door de nationale toezichthouders binnen de EU is hierop een belangrijke aanvulling.

Op het gebied van de toepassing van verslaggevingstandaarden heeft de Europese Commissie onlangs een nieuw afstemmechanisme in het leven geroepen namelijk de 'EU Roundtable on Consistent Application of IFRS' (hierna Roundtable). De Roundtable is een forum van experts van de verschillende lidstaten waar over inhoudelijke onderwerpen zal worden gediscussieerd. De Roundtable zal geen interpretaties of guidance over de toepassing van IFRS afgeven en

zal geen toezichhoudende rol vervullen. In de Roundtable worden vanuit verschillende invalshoeken specifieke onderwerpen besproken welke, met het oog op consistente toepassing van IFRS binnen de EU, relevant zijn om nader uit te werken. Vanuit CESR zijn hierin vertegenwoordigd de voorzitter van CESR-FIN en de voorzitter van EECS. Tijdens de eerste Roundtable, gehouden op 17 mei 2006, werden reeds enkele inhoudelijke onderwerpen besproken. Afsproken is dat specifieke onderdelen nader worden uitgewerkt. Indien gewenst zullen onderwerpen die naar voren komen tijdens de Roundtable ook specifiek naar voren worden gebracht bij IFRIC en IASB. Hierbij mag worden verwacht dat deze onderwerpen van dermate groot belang zijn dat inhoudelijke behandeling door IFRIC en IASB zo snel mogelijk zal geschieden.

Naast afstemming binnen Europa, is het ook van groot belang dat toezichtactiviteiten in een breder verband worden afgestemd. Met name de 'Cross-Atlantische' afstemming op het gebied van toepassing van IFRS en samenhangende toezichtactiviteiten is, gezien de belangen op de internationale financiële markten, een speerpunt voor CESR-FIN. Recent zijn hierover met de Amerikaanse Securities and Exchange Commission (SEC) afspraken gemaakt om hier nader invulling aan te geven. In dit verband is relevant het 'Work Plan focused on financial reporting' dat door CESR en de SEC in augustus 2006 is opgesteld en ondermeer tot doel heeft een consistente toepassing van IFRS te stimuleren.

CESR-FIN geeft in voorkomende gevallen commentaar op de ontwikkeling en endorsement van IFRS-standaarden. Veelal vindt dit plaats door het schrijven van comment letters aan EFRAG dan wel rechtstreeks aan IASB. Daarnaast heeft CESR via haar waarnemers bij ondermeer EFRAG en het ARC de mogelijkheid om input te geven aan het Europese proces van standaard setting en endorsement.

Zolang er geen Europese toezichthouder is op het gebied van financiële verslaggeving is het wenselijk dat het toezicht op de financiële verslaggeving Europees wordt gecoördineerd. Voorkomen dient echter te worden dat er een Europese invulling ontstaat van de wereldwijde IFRS. CESR heeft zich op het standpunt gesteld dat het niet aan de nationale toezichthouders is om door middel van het afgeven van interpretaties ondernemingen te beperken in de keuzen die onder IFRS mogelijk zijn. CESR heeft tevens aangegeven het ontstaan van een apart Europees interpretatiemechanisme ongewenst te vinden. Vraagstukken aangaande de interpretatie van IFRS dienen primair te worden voorgelegd aan IFRIC

en IASB. Daarmee wordt voorkomen dat er nationale en regionale verschillen gaan ontstaan in de toepassing van IFRS. Concreet betekent dit dat zowel CESR als EECS geen interpretaties afgeven over IFRS. Dit is een groot verschil met de SEC welke, naast het houden van toezicht, ook een belangrijke rol heeft bij het uitbrengen van verslaggevingregels en welke ook zelfstandig interpretaties geeft.

Het is uiteindelijk de rechter die in individuele gevallen het toepassingsbereik van de IFRS vaststelt. Overigens brengt de toepassing van de IAS-Verordening met zich mee dat rechtelijke uitspraken worden gedaan over voorschriften van Europees recht. In voorkomende gevallen zal door de nationale rechter over die toepassing de uitleg van het Europese Hof van Justitie moeten worden gevraagd.

Mondiaal

Ook buiten de EU gaan veel landen over op IFRS of accepteren IFRS voor buitenlandse ondernemingen met een notering in het desbetreffende land. Daarnaast bestaat indirect toezicht op IFRS in landen waar toezichthouders een reconciliatie vragen naar de locale verslaggevingregels, bij een jaarrekening die op basis van IFRS is opgesteld. Deze toezichthouders hebben eveneens behoefte aan overzicht over de beslissingen die toezichthouders in andere landen hebben genomen. Het wereldwijde forum voor toezichthouders op het effectenverkeer, de 'International Organisation of Securities Commissions' (hierna IOSCO) werkt aan een coördinatiemechanisme. Zo heeft IOSCO besloten het initiatief van CESR voor een gezamenlijke gegevensverzameling van toezichtbeslissingen te volgen. Er zal dus ook op mondiaal niveau door de toezichthouders worden afgestemd over IFRS gerelateerde onderwerpen en toezichtacties. Ook hier zullen overigens geen interpretaties van IFRS worden gegeven. Indien uit de gegevensverzameling blijkt dat 'common and/or frequently raised issues' tot inconsistente uitkomsten van toezichtacties hebben geleid, zal dit aanleiding kunnen zijn om aan IFRIC een nadere interpretatie te vragen. Onderzocht wordt nog in hoeverre deze gegevensverzamelingen van IOSCO en CESR publiek toegankelijk kunnen worden gemaakt.

4 Uitvoering van het toezicht in Europa

4.1. De CESR Standaarden

Binnen CESR hebben de toezichthouders afspraken gemaakt over de inrichting van het toezicht en afspraken gemaakt over een gemeenschappelijke inhoudelijke beoordeling van de verslaggevingpro-

blematiek. CESR heeft daartoe twee standaarden opgesteld. In CESR 'Standard No.1 on Financial Information' hebben de nationale toezichthouders zich gecommitteerd aan een aantal uitgangspunten bij de uitvoering van het toezicht op de financiële verslaggeving. Eén van de uitgangspunten is dat verschillen tussen de toezichthouders in de dagelijkse toepassing van IFRS zoveel mogelijk worden voorkomen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de slagvaardigheid van de individuele toezichthouders. In CESR Standard No. 2 on financial information 'Co-ordination of enforcement activities' wordt nader invulling gegeven aan de noodzakelijk coördinatie en convergentie van enforcement activiteiten, uitgeoefend door nationale toezichthouders op financiële verslaggeving binnen de EU. Deze standaard betreft een 'framework' voor consistentie van toezichtactiviteiten. De drie belangrijkste pijlers zijn:

- 1 Elke nationale toezichthouder op de financiële verslaggeving binnen de EU dient rekening te houden met toezichtbeslissingen genomen door andere toezichthouders. Indien mogelijk vindt vooroverleg plaats met andere toezichthouders binnen de EU.
- 2 Alle genomen toezichtbeslissingen dienen door nationale toezichthouders binnen de EU beschikbaar te worden gesteld aan andere toezichthouders. Deze toezichtbeslissingen worden opgenomen in een Enforcement-decision database die wordt beheerd door CESR.
- 3 Ter verkrijging van een hoog niveau van harmonisatie van toezichtbeslissingen vindt regelmatig overleg plaats binnen het EECS.

4.2 De rol van CESR-Fin en het EECS

Zoals mag worden verwacht zal met de invoering van het daadwerkelijk uitvoeren van actief toezicht binnen de EU-lidstaten de primaire focus van CESR-FIN zich meer gaan richten op het afstemmen van toezichtmaatregelen. In het kader van 'consistent application' van IFRS zal CESR-FIN een belangrijke rol gaan spelen door actief invulling te geven aan het afstemmechanisme van toezichtactiviteiten. Deze afstemming tussen toezichthouders binnen de EU heeft verdere invulling gekregen in CESR's Standard No. 2 on financial information 'Co-ordination of enforcement activities'.

Overleg en afstemming binnen EECS heeft tot doel om consistentie van genomen toezichtacties te bewerkstelligen. Door het EECS zullen niet zelfstandig handhavingbeslissingen genomen kunnen worden. Alle toezichtbeslissingen zullen worden genomen door de betreffende nationale toezichthouders. Iedere toe-

zichthouder zal dit moeten doen op basis van de haar door de nationale wetgever toegekende bevoegdheden. Er bestaan grote verschillen in de opzet van het toezicht op financiële verslaggeving in de verschillende lidstaten van de EU. Dit wordt met name veroorzaakt door de formulering in de IAS-Verordening waarin slechts is genoemd dat een lidstaat dient te beschikken over een 'passend en rigoureuus handhavingstelsel'. Daarnaast zijn er binnen Europa grote verschillen in de historie van zowel toezicht- als verslaggevingwetgeving. Dit loopt uiteen van het volledig ontbreken van toezicht tot sterk door de overheid gereguleerd toezicht. Daarnaast zijn op het gebied van financiële verslaggeving uiteenlopende systemen van 'zeer principle-based' invullen van algemene normen tot sterke 'rules-based' wetgeving. Duidelijk is dat van alle EU-lidstaten het nodige wordt gevraagd om tot consistentie van toezichtacties te komen en dat hierdoor binnen EECS zeer uiteenlopende discussies worden gevoerd over de te nemen, dan wel reeds genomen toezichtacties.

In een aantal EU-lidstaten bestaat voor een onderneming de mogelijkheid om vooraf een onderwerp af te stemmen met de toezichthouder. Dit kan mogelijk geschieden op grond van een formele preclearance faciliteit dan wel op een meer informele wijze van afstemming. In beide gevallen zal sprake zijn van een soort van ex ante toezichtbeslissing. In de CESR-database zullen zowel de ex ante als de ex post toezichtbeslissingen dienen te worden opgenomen. Ook zullen, voor zover mogelijk, de ex ante te nemen (pre clearance)beslissingen vooraf dienen te worden besproken binnen EECS.

Essentieel voor een goede werking van het Europese afstemmechanisme is dat opkomende onderwerpen tijdig worden gesignaleerd en worden besproken binnen EECS. Daarenboven is het belangrijk dat genomen toezichtbeslissingen zo snel mogelijk worden opgenomen in de CESR database, zodat andere nationale toezichthouders op financiële verslaggeving binnen de EU hiervan kennis kunnen nemen. Voor de praktische invulling hiervan is gekozen voor de instelling van een Agenda Committee voor EECS, waar een eerste prioriteitsanalyse wordt verricht op de binnengekomen casuïstiek. Momenteel worden, afhankelijk van het aantal onderwerpen, in maandelijkse sessies dan wel in tweemaandelijks sessies van EECS de opgebrachte casuïstiek besproken.

Hoewel op verschillende niveaus invulling wordt gegeven aan de toepassing van IFRS, dus het 'interpreteren van IFRS', zal EECS zich niet bezighouden met het geven van formele interpretaties over IFRS

die leiden tot wijziging van de verslaggevingstandaarden. Dit in tegenstelling tot de Verenigde Staten waar de invulling door de toezichthouder kan leiden tot aanpassing van de verslaggevingstandaarden en dus onderdeel gaat uitmaken van US GAAP. Het geven van een uitleg over de toepassing van de verslaggevingstandaarden gebeurt reeds door de onderneming zelf, door de accountants, de gebruikers van jaarrekeningen en uiteraard ook door de toezichthouders. Indien sprake is van verschillen van inzicht over de invulling tussen de accountant en de onderneming ligt het voor de hand dat dit wordt voor gelegd aan IFRIC. Toezichthouders hebben hier geen formele rol in. Indien na bespreking van toezichtcasuïstiek binnen EECs onduidelijkheden blijven of door de toezichthouders geen overeenstemming kan worden bereikt over de te kiezen handelswijze, zal EECs dit voorleggen aan IFRIC. Indien mogelijk en relevant zullen deze vragen ook worden opgebracht bij de Roundtable. De Roundtable heeft echter geen rol en geen bevoegdheden aangaande te nemen toezichtbeslissingen. Vraagstukken aangaande de interpretatie van IFRS dienen primair te worden voorgelegd aan IFRIC en IASB. Interpretaties van IFRIC worden via het endorsement proces geïncorporeerd in de EU-wetgeving. Ook de eerder genoemde verschillen tussen de accountant en de onderneming zouden door de betrokken deelnemers bij de Roundtable besproken kunnen worden.

5 Bevindingen en conclusies

Voor de omzetting van IFRS in Europese regelgeving heeft de Europese Commissie gekozen voor een complex endorsementproces, waarbij verschillende organisaties zoals IASB, IFRIC, EFRAG en de Roundtable een rol hebben. Gegeven het aantal organisaties dat in dit proces is betrokken, bestaat het risico van vertraging van de acceptatie IFRS. Tevens komt het de doorzichtigheid van het endorsementproces niet ten goede. Het instellen van SARG als een nieuw onderdeel in het endorsementproces zal dit alleen maar versterken en lijkt daarom overbodig en onnodig complicerend in het toch al tijdrovende endorsementproces. Overigens lijkt in het proces van enforcement de Roundtable een goed gremium om inhoudelijke onderwerpen te bespreken en eventueel aan IFRIC voor te leggen, gegeven de deelname van experts op het gebied van financiële verslaggeving die relevante ontwikkelingen kunnen signaleren en naar voren kunnen brengen. Toezichthouders op de financiële verslaggeving hebben er belang bij hiervan op de hoogte te zijn. De Roundtable kan dus een rol spelen

in het kader van het uitwisselen van expertise ten behoeve van het enforcementproces.

Toezicht op de naleving van de verslaggevingstandaarden is de verantwoordelijkheid van nationale toezichthouders op de financiële verslaggeving met een coördinerende rol van CESR-FIN via EECs en eventueel op mondiaal niveau door middel van IOSCO. De afstemming van IFRS-toezichtcasuïstiek zowel op Europees als op mondiaal niveau, is momenteel in opbouw en versterkt de consistentie in toezichtactiviteiten en zal mede bijdragen aan de consistentie van de toepassing van IFRS. Overigens hebben meerdere partijen op het gebied van consistente toepassing van IFRS een rol. Ook opstellers, controleurs en gebruikers hebben hun eigen rol en verantwoordelijkheid.

Wat betreft de handhaving van de financiële verslaggevingvoorschriften ligt een centraal Europees toezicht op financiële verslaggeving op den duur voor de hand. Het verschil in machtsmiddelen van diverse nationale toezichthouders op financiële verslaggeving creëert een risico van rechtsongelijkheid. Daarnaast zijn de rechtssystemen van de lidstaten nog te verschillend en is de harmonisatie van regelgeving op het gebied van toezichtbevoegdheden en rechtsbescherming nog in ontwikkeling. Overigens zou één Europese toezichthouder op de financiële verslaggeving nog niet het gebrek aan coördinatie op het niveau van de rechterlijke macht oplossen. Want in een aantal landen, waaronder Nederland, bepaalt de rechter of de financiële verslaggeving voldoet aan de wettelijke eisen. De afwegingen van de rechterlijke macht zouden dus eveneens op Europees niveau moeten gaan plaatsvinden. Een geleidelijke aanpak, zoals die nu door CESR-FIN wordt nagestreefd, gebaseerd op een toenemende coördinatie van nationale regels en toezichthoudende praktijken op dat niveau lijkt daarom het meest effectieve alternatief. ■

Literatuur

- AFM (2006), *Rapportage pretoezicht Wtftv*, 28 juli 2006, www.afm.nl.
- CESR standard no. 1 on financial information, "Enforcement of standards on financial information in Europe", CESR/03-073, maart 2003, www.cesr-eu.org.
- CESR standard no 2. on financial information "Co-ordination of enforcement activities", CESR/03-317c, April 2004, www.cesr-eu.org.
- CESR Press Release: *Developing Cross-Atlantic financial markets: CESR and the SEC launch a work plan focused on financial reporting*, CESR/06-423, 2 augustus 2006, www.cesr-eu.org.
- CESR-SEC Work Plan focused on financial reporting*, CESR/06-434, 2 augustus 2006, www.cesr-eu.org.
- Dinant, J. (2006), Publiek toezicht op de financiële verslaggeving van

- beursgenoteerde ondernemingen, *Tijdschrift voor Financieel Recht*, maart, pp. 38-43.
- Helleman, J. van (2005), Goedkeuring van IFRS voor toepassing in Europa, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 79, no. 7/8 (juli/augustus), pp. 326-333
- Marseille, E.A. en P.M. Koster (2002), Toezicht op financiële verslaggeving, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 76, no. 12 (december), pp. 583-588.
- Marseille E.A. (2004), Financiële verslaggeving in de Europese Unie, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 78, no. 9, (september), pp. 384-390.
- Richtlijn 2004/109/EG van het Europees parlement en de raad (2004) van 15 december 2004 betreffende de transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereglementeerde markt zijn toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG, PB L 390/38 van 31 december 2004
- 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 november 2002
- Voorstel van wet, houdende regels inzake het toezicht op en de handhaving van de voorschriften voor financiële verslaggeving van effectenuitgevende instellingen alsmede tot wijziging van enige wetten (Wet toezicht financiële verslaggeving), Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 336 nummer 2, inclusief Nota van Wijziging d.d. 4 mei 2006

Noot

- 1 Onder effectenuitgevende instelling wordt verstaan een statutair in Nederland gevestigde rechtspersoon of vennootschap waarop titel 9 boek 2 BW van toepassing is en waarvan aandelen, schuldbrieven of certificaten van aandelen of schuldbrieven zijn toegelaten: 1) tot de handel op een gereglementeerde markt als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder 14 van richtlijn 2004/39/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 april 2004 betreffende markten voor financiële instrumenten of 2) tot de handel op een effectenbeurs als bedoeld in artikel 1, onderdeel e van de Wet toezicht effectenverkeer 1995, die niet in een lidstaat als bedoeld in artikel 1, onderdeel k, van die wet gevestigd is en daar van overheidswege toegelaten is (artikel 1 onderdeel b wetsvoorstel Wet toezicht financiële verslaggeving).