

Vergaderjaar 1999–2000

25 732

Invoering van de mogelijkheden tot het treffen van bijzondere maatregelen door de ondernemingskamer over zeggenschap in de naamloze vennootschap

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2000

1. Inleiding

Het bestuur en de raad van commissarissen van vennootschappen leggen in de jaarrekening verantwoording af over de financiële gang van zaken in de vennootschap. Verschillende partijen, zowel opstellers als gebruikers van jaarrekeningen, hebben de wens geuit om ten behoeve van de vergelijkbaarheid van verslaggeving te streven naar meer harmonisatie van verslaggevingsstandaarden. Het recent gepubliceerde rapport «Internationale verslaggevingsregels», opgesteld in opdracht van VNO-NCW, constateert dat steeds meer ondernemingen overwegen om hun financiële verslaggeving in lijn te brengen met internationale regelgeving. Ook in internationaal verband, in het bijzonder binnen de Europese Unie, zijn ontwikkelingen gaande op dit terrein.

De informatie in de jaarrekening wint aan waarde en is beter vergelijkbaar als zij wordt gepresenteerd volgens internationaal aanvaarde normen. Het kunnen volstaan met één set regels die voor de verslaggeving in meerdere landen kan worden gebruikt, leidt ook tot verlichting van de administratieve lasten voor de betrokken ondernemingen.

Het kabinet heeft daarom in zijn brief van 10 mei 1999 (Kamerstukken II 1998/99, 25 732, nr. 8, p. 9) aangegeven dat Nederlandse bedrijven hun geconsolideerde jaarrekening onder bepaalde condities ook mogen opstellen volgens internationaal geaccepteerde standaarden, zoals de Internationale Accounting Standards (IAS) of US Generally Accepted Accounting Principles (GAAP), mits deze regels in overeenstemming zijn met de geldende Europese kaders. Mochten er wettelijke knelpunten zijn bij die toepassing, dan zullen die worden weggenomen.

In deze notitie wil ik U, mede namens de Ministers van Economische Zaken en Financiën, nader inlichten over de uitwerking van de kabinetsvoornemens en over het Nederlandse standpunt in het internationale overleg.

2. Huidige wet- en regelgeving in Nederland

Het wettelijke kader van het jaarrekeningrecht wordt gevormd door de vierde richtlijn 78/660/EEG van de Raad van 25 juli 1978 L 222 en de zevende richtlijn 83/349/EEG van de Raad van 13 juni 1983 L 193 (nadien enkele malen gewijzigd). Deze richtlijnen zijn geïmplementeerd in titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Bij de implementatie heeft Nederland er bewust voor gekozen niet verder te gaan dan wat de richtlijnen eisen. Aanvullende eisen kunnen tot lastenverzwaring leiden, ook in vergelijking met andere lidstaten. Ondernemers kunnen uit oogpunt van concurrentieverhoudingen problemen hebben met voorschriften die belangrijk verder gaan dan die van hun buitenlandse concurrenten. Internationale ondernemingen met werkmaatschappijen in diverse lidstaten kunnen maar ten dele profiteren van de beoogde harmonisatie als zij voor hun dochtermaatschappijen in diverse landen aan afwijkende regels moeten voldoen.

Voor banken en verzekeringsmaatschappijen gelden specifieke jaarrekeningvoorschriften, die voortkomen uit richtlijn 83/635/EEG van de Raad van 18 december 1983 L 372 voor banken en richtlijn 91/674/EEG van de Raad van 19 december 1991 L 374 voor verzekeringsmaatschappijen. Deze richtlijnvoorschriften zijn geïmplementeerd in Boek 2 BW en in de toezichtswetten.

Nadere uitwerking van de in de wet neergelegde regels gebeurt door de Raad voor de Jaarverslaggeving, waarin werkgevers als verschaffers van informatie, werknemers en andere gebruikers van financiële informatie en externe accountants zijn vertegenwoordigd. De richtlijnen van deze Raad hebben geen wettelijke basis, maar bieden ondernemingen en accountants houvast bij het opstellen en controleren van de jaarrekening. De externe controle van de jaarrekening gebeurt door de accountant bedoeld in artikel 393 van Boek 2 BW. Belanghebbenden die van oordeel zijn dat de vastgestelde jaarrekening niet voldoet aan de wettelijke voorschriften, kunnen op grond van artikel 999 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering vorderen dat de vennootschap haar jaarrekening inricht overeenkomstig de aanwijzingen van de rechter. Bevoegd is de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam.

3. Internationale ontwikkelingen

Op internationaal niveau vindt de inhoudelijke ontwikkeling van standaarden voor de jaarverslaggeving vooral plaats in het International Accounting Standards Committee. Dit IASC is door nationale accountantsorganisaties opgericht en heeft tot doel verslaggevingstandaarden (IAS) te ontwikkelen die wereldwijd gehanteerd kunnen worden. De Europese Commissie heeft in 1995 haar voorkeur uitgesproken voor het gebruik van de IAS als verslaggevingsnormen. Ook beursorganisaties gebruiken de IAS. De Amsterdamse primaire beurs AEX heeft op 30 december 1999 mededeling 154 «besluiten primaire markt» gepubliceerd. Daarin spreekt de AEX een voorkeur uit voor de IAS als geldende «accounting principles» bij het opstellen van jaarrekeningen door de aldaar genoteerde uitgevende instellingen. De elektronische beurs EASDAQ eist van de daar genoteerde ondernemingen een jaarrekening die is opgesteld volgens de normen van US GAAP of IAS. Bij de ontwikkeling en aanpassing van de richtlijnen baseert ook de Raad voor de Jaarverslaggeving zich op de IAS. In 1995 is het IASC met de internationale organisatie van beurstoezichthouders IOSCO overeen gekomen te streven naar een wereldwijde harmonisatie van de regels voor de verslaggeving van vennootschappen waarvan de effecten aan verschillende beurzen genoteerd staan. Dartoel is een werkgroep opgericht die de IAS heeft getoetst. De werkgroep heeft op 17 mei 2000 zijn werk voorlopig afgesloten met het advies aan alle leden van IOSCO gebruik van de IAS toe te staan voor de geconsolideerde

jaarrekening van buitenlandse ondernemingen waarvan de effecten genoteerd staan aan de beurs van het betreffende IOSCO lid. Daarbij kunnen aanvullende eisen worden gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van reconciliatie van bepaalde onderdelen van de jaarrekening met de nationale regels. Deze aanbeveling is door de IOSCO overgenomen en betekent een belangrijke stap vooruit voor het gebruik van één standaard door ondernemingen met verschillende beursnoteringen.

In de toekomst zal de rol van het IASC als wereldomvattende standardsetter verder toenemen. Dat heeft ook gevolgen gehad voor de interne organisatie van het IASC. In december 1999 heeft het IASC ingestemd met een nieuwe structuur, die wordt gekenmerkt door een voltijds werkende board van 14 leden. Ook is een nieuw orgaan, de Trustees, bestaande uit 19 personen, in het leven geroepen. Deze Trustees zullen de leden van de Board gaan benoemen. Van de Trustees zijn 6 afkomstig uit de VS en 6 uit Europa. Een van de thans benoemde Europese leden is afkomstig uit Nederland. Bij de benoeming van de Board zullen de trustees niet letten op herkomst van de leden – bijvoorbeeld uit Europa of de VS – maar uitsluitend op hun expertise. Van ten minste 7 leden van de board wordt verwacht dat zij betrokken zijn bij het ontwikkelen van standaarden in eigen land, bijvoorbeeld omdat zij tevens lid zijn van de nationale standardsetter. Het reeds bestaande Standards interpretation committee, dat uitspraken doet over de interpretatie van bepaalde standaarden, blijft bestaan. Daarnaast zullen de Trustees een adviesraad moeten benoemen, bestaande uit vertegenwoordigers van belanghebbende internationale organisaties. De adviesraad zou als klankbordgroep moeten fungeren voor de nieuwe standaarden.

Voor Europese vennootschappen waarvan de effecten tevens op een Amerikaanse beurs genoteerd staan, kunnen ook de US GAAP van belang zijn. De US GAAP worden door een privaatrechtelijke organisatie, de Financial Accounting Standards Board (FASB), opgesteld. Het bestuur van de FASB is onafhankelijk van belangengroeperingen en wordt officieel erkend door de Amerikaanse beurstoezichthouder Securities and Exchange Commission (SEC). In lagere regelgeving van de SEC zelf, in casu Regulation S-X, zijn meer specifieke rapportageverplichtingen opgenomen. In totaal staan er ongeveer 14 000 ondernemingen onder toezicht van de SEC. Vanwege de verschillen tussen deze ondernemingen, heeft de SEC de noodzaak gevoeld om een grote mate van detaillering in de verslaggeving aan te brengen. De US GAAP omvatten alle gebruiken, regels en procedures die samen geaccepteerde standaarden voor accounting in de Verenigde Staten vormen. Rechtstreekse toepassing en controle op de naleving van de US GAAP buiten de Verenigde Staten is dan ook buitengewoon lastig.

4. De discussie in Europa

De Europese Commissie (hierna: Commissie) is zich bewust van het belang van harmonisatie van financiële verslaggeving. Op 13 juni 2000 publiceerde de Commissie een Mededeling (COM(2000) 359 def, hierna: de Mededeling) waarin de Commissie een aantal belangrijke beleidsvoornemens ontvouwt. De opvattingen van de Commissie zijn voor dit rechtsgebied van bijzonder belang, omdat het jaarrekeningrecht in vergaande mate op Europees niveau is geharmoniseerd.

In de Mededeling doet de Commissie voorstellen ten aanzien van de volgende punten:

- (a) het verplichten van beursgenoteerde ondernemingen om hun geconsolideerde jaarrekening op te stellen volgens de IAS;
- (b) ook verplichte toepassing van de IAS voor beursgenoteerde banken en verzekeringsmaatschappijen;
- (c) beursgenoteerde ondernemingen mogen tot 2005 ook andere standaarden hanteren, zoals de US GAAP;

- (d) het aan niet-beursgenoteerde ondernemingen toestaan om de IAS te gebruiken;
 - (e) taken, samenstelling en bevoegdheden van een Screening Device;
 - (f) handhaving van de voorschriften op nationaal en Europees niveau.
- (a) Uitgangspunt voor de Commissie is dat ondernemingen waarvan effecten zijn genoteerd aan een Europese gereguleerde beurs voor hun geconsolideerde jaarrekening vanaf 2005 gebruik moeten maken van de IAS. Daartoe zal nog dit jaar een richtlijnvoorstel worden ingediend bij de Raad en het Parlement.
 - (b) De Commissie wil de verplichte toepassing van de IAS in beginsel laten gelden voor alle beursgenoteerde ondernemingen, ongeacht hun achtergrond of werkzaamheden.
 - (c) Voor de thans toegepaste andere standaarden, waaronder de US GAAP, wordt een overgangsregeling getroffen die leidt tot afschaffing van het gebruik van deze standaarden na 2005.
 - (d) De Commissie stelt voor om het aan de lidstaten over te laten om voor niet-beursgenoteerde ondernemingen het gebruik van de IAS toe te staan of te verplichten.
 - (e) De Commissie acht het, gelet op het publieke belang van verslaggeving, niet gepast als de bevoegdheid internationale standaarden op te stellen volledig aan een privaatrechtelijke organisatie als het IASC wordt overgelaten. Daarom stelt de Commissie enkele voorwaarden aan het gebruik van de IAS. Zo mogen de IAS niet indruisen tegen het algemeen belang van de EU of leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie van Europese ondernemingen. Daartoe moet binnen Europees verband een mechanisme bestaan dat een oordeel moet geven over de aanvaardbaarheid van nieuwe IAS. Dit mechanisme wordt ook wel aangeduid als het «screening mechanisme» of «device». Naar het oordeel van de Commissie zou het screening mechanisme moeten bepalen of een nieuwe IAS in overeenstemming is met de richtlijnen en een goede basis vormt voor financiële verslaggeving door beursgenoteerde ondernemingen. Het mechanisme zou, aldus de Commissie, moeten bestaan uit een technisch en een politiek deel.
 - (f) De Commissie constateert dat een zwak punt van het Europese jaarrekeningrecht is gelegen in de afwezigheid van systematische controle op de naleving van die standaarden. Het recht is op dit punt niet geharmoniseerd. Volgens de Commissie kennen slechts twee landen, het VK en Nederland (de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam op grond van artikel 999 Rv) naast de accountantscontrole een bijzondere procedure voor klachten over de jaarrekening. Systematische controle ontbreekt in alle lidstaten. Ook zijn er verschillen als het gaat om de bevoegdheden van de autoriteiten die toezicht houden op het effectenverkeer. De Commissie overlegt met de lidstaten hoe het toezicht op de naleving kan worden verbeterd. Dit vergt volgens de Commissie nauwe samenwerking tussen standardsetters, het accountantsberoep en de effecten-toezichthouders.
De Europese Raad van Ministers (Ecofin) heeft op 17 juli 2000 op hoofdlijnen met de uitgangspunten van de Mededeling ingestemd.

5. Bespreking van de voorstellen van de Europese Commissie

- (a) Een goede set internationaal geaccepteerde standaarden moet aan drie eisen voldoen. Allereerst moeten de standaarden kwalitatief van voldoende hoog niveau zijn, zodat ze voorzien in adequate transparantie en een getrouwe weergave van de financiële stand van zaken. Voorts moeten de standaarden, mede met het oog op integratie van de financiële markten, de vergelijkbaarheid van de financiële verslagge-

ving van beursgenoteerde ondernemingen bevorderen. Terzelfder tijd moet worden gewaakt voor onaanvaardbare verzwaring van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Nederland steunt de Commissie in haar streven tot een eenduidig stelsel van verslaggevingsstandaarden te komen. Daarbij moet aansluiting worden gezocht bij de IAS. Met het oog op de internationale vergelijkbaarheid van financiële gegevens dienen Europese afwijkingen van de IAS zo veel mogelijk vermeden te worden.

- (b) In beginsel moet verplichte toepassing van de IAS ook voor beursgenoteerde financiële instellingen gaan gelden. Ook in andere landen, zoals de VS, zijn de verslaggevingsstandaarden van toepassing op zowel financiële als niet-financiële beursgenoteerde ondernemingen. Nederland is zich er van bewust dat de IAS ook moeten zijn toegesneden op de financiële instellingen. Zo wordt nog gewerkt aan een IAS voor verzekeringscontracten.
- (c) Aan de toepassing van andere standaarden, waaronder US GAAP, wordt in paragraaf 7 van deze brief afzonderlijk aandacht besteed.
- (d) Nederland steunt de stelling van de Commissie dat toepassing van IAS voor niet-beursgenoteerde ondernemingen mogelijk moet zijn. Een groot aantal financiële instellingen in Nederland, met name in de verzekeringssector, heeft geen beursnotering. Gelet op het maatschappelijke belang van het door banken en verzekeraars kunnen nakomen van hun verplichtingen, is een transparante en vergelijkbare verslaggeving door alle financiële instellingen van groot belang. Ook de toezichthoudende autoriteiten zijn daarbij gebaat. Daarom streeft het kabinet naar verplichte toepassing van de IAS voor alle financiële instellingen die op grond van Boek 2 BW verplicht zijn een geconsolideerde jaarrekening te publiceren. Ook hier geldt dat de IAS moeten zijn toegesneden op deze instellingen.
- (e) Over de samenstelling en procedureregels van het screening mechanisme wordt in Brussel uitvoerig gesproken. Nederland maakt zich sterk voor een mechanisme dat slagvaardig, snel en transparant kan opereren en dat qua samenstelling over voldoende expertise en autoriteit beschikt.

Een inhoudelijke beoordeling van nieuwe IAS achteraf zou naar het oordeel van Nederland met grote terughoudendheid moeten geschieden. Aan zo'n beoordeling achteraf kleven veel nadelen. Als een standaard pas gebruikt mag worden nadat het «screening mechanisme» zijn goedkeuring heeft verleend, ontstaat er een periode van onzekerheid over de status van de standaard voor zowel het bedrijfsleven als de gebruikers van jaarrekeningen. Ook geeft de Commissie nog geen duidelijke criteria aan de hand waarvan het screening mechanisme tot de conclusie zou kunnen komen dat een IAS niet (geheel) toepasbaar is in de EU. Screening achteraf draagt het gevaar in zich dat een nieuwe standaard wordt beoordeeld op zijn verhouding met het bestaande EU- en nationale recht en niet op zijn inhoud.

Het screening mechanisme zou naar het oordeel van Nederland vooral een rol moeten hebben bij de totstandkoming van nieuwe IAS. Tot de taken van de nieuwe entiteit kan behoren het bijdragen aan de voorbereiding van nieuwe IASC richtlijnen. Na vaststelling van een IAS door het IASC zou in uitzonderingsgevallen op voorstel van het technisch deel het politiek verantwoordelijke deel van het mechanisme kunnen adviseren die IAS (deels) niet van toepassing te verklaren in de EU. Men kan de door Nederland gewenste hoofdregel omschrijven als een «ja, tenzij» constructie. De rechtszekerheid voor ondernemingen en financiële markten vereist ook dat tijdig bekend wordt of de EU een bepaalde IAS niet overneemt. Men zou bijvoorbeeld binnen 6 maanden na afkondiging van een IAS moeten besluiten of een IAS deels niet toepasbaar is.

Naar het oordeel van Nederland behoort aan de juridische inkadering van de standaarden ruime aandacht te worden geschonken. De IAS zullen immers deel worden van het Europese jaarrekeningrecht. Dat betekent onder meer dat het Europese Hof van Justitie zich uiteindelijk kan uitspreken over de IAS. Inkadering behoort te geschieden met inachtneming van de bestaande regels omtrent aanpassing van Europeesrechtelijke voorschriften. Een mogelijkheid is het wijzigen van de vierde en zevende richtlijn. Die regeling kan dan inhouden dat nieuwe IAS rechtstreeks moeten worden toegepast nadat zij door de Commissie zijn gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Een dergelijke structuur betekent dat het niet-toepassen van een nieuwe standaard alleen mogelijk wordt door een gedeeltelijke wijziging van de vierde en zevende richtlijn. Hieromtrent zal de voorgestelde richtlijnwijziging een regeling moeten bevatten.

(f) Dit onderwerp wordt uitvoeriger besproken in paragraaf 9.

6. Toepassing van IAS in Nederland voorafgaande aan richtlijnwijzigingen

Nederland juicht de stellingname van de Commissie, dat met de voorgestelde aanpassingen zo snel mogelijk een begin moet worden gemaakt, zeer toe. Ook het Franse voorzitterschap van de EU heeft het onderwerp tot speerpunt van zijn werkzaamheden gemaakt. De ervaring leert evenwel dat het wijzigen van Europese richtlijnen veel tijd kan kosten. Daarom heb ik geïnventariseerd welke stappen nu al kunnen worden genomen. Uiteraard moeten deze maatregelen niet indruisen tegen de richting die te onderkennen valt in de Europese regels. Zoals toegezegd in de brief van 10 mei 1999 is bezien of er thans wettelijke belemmeringen bestaan om IAS of US GAAP toe te passen. In zijn rapport van 7 maart 2000 noemt VNO-NCW een aantal onderwerpen die naar het oordeel van VNO-NCW tot onverenigbaarheid van Boek 2 met de IAS leiden. Nadere analyse laat zien dat die verschillen hetzij minder pregnant zijn dan het onderzoek stelt, hetzij rechtstreeks voortvloeien uit de vierde en zevende richtlijn. Zo signaleert VNO-NCW in het rapport verschillen wanneer de Nederlandse wet bepaalde opties toelaat die door de IAS zijn verboden, of wanneer de IAS verschillende opties biedt waarvan er in Nederland slechts een toegestaan is. De keuze voor de IAS betekent soms een beperking van de in de wet opgenomen mogelijkheden, omdat de IAS slechts één van de in Boek 2 genoemde opties toestaat. De wet verplicht evenwel niet van alle opties gebruik te maken. Het is op zichzelf beschouwd ook geen reden om die opties uit de wet te schrappen.

Belemmeringen zijn er wel als het gaat om bepaalde voorschriften uit de vierde en zevende richtlijn. Nederland zal zich sterk maken voor de mogelijkheid dat onderneming ook voor het einde van de door de Commissie voorgestelde overgangstermijn (2005) de IAS kunnen toepassen in afwijking van de richtlijnvoorschriften. Daartoe is een richtlijnwijziging noodzakelijk.

VNO-NCW heeft voorts een drietal bepalingen in het BW geïdentificeerd die, als zij op een bepaalde manier worden uitgelegd, een beperking inhouden van de vierde en zevende richtlijn. Het gaat dan om de waardering van deelnemingen, de rubricering van zogenaamde negatieve goodwill, en de termijn voor afschrijving van de kosten van onderzoek en ontwikkeling. Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zal op deze drie punten zodanig worden aangepast dat een vennootschap die met inachtneming van de kaders van de vierde en zevende richtlijn volgens de IAS rapporteert, ook op deze drie punten volgens de IAS norm kan rapporteren. Ten aanzien van de jaarrekeningvoorschriften voor verzekeraars zijn ontwikkelingen reeds gaande. De Minister van Financiën heeft tezamen met mij in 1999 een deskundigengroep ingesteld onder voorzitterschap

van prof. dr. L. Traas. Deze groep zal naar verwachting nog dit jaar met concrete aanbevelingen komen over de door verzekeringsmaatschappijen toe te passen vermogens- en resultaatbepalingsmethoden. Beoogd wordt een betere vergelijkbaarheid van de jaarrekeningen van verzekeringsmaatschappijen onderling en in de tijd. De aanbevelingen kunnen de verzekeringsmaatschappijen, de toezichthouder en de wetgever betreffen. Aan de deskundigengroep is verzocht om zo veel mogelijk rekening te houden met de ontwikkelingen binnen het IASC.

7. Toepassing van US GAAP in Nederland

In de Mededeling maakt de Commissie kort melding van het gebruik van de US GAAP in Europa. De Commissie voelt niet voor een benadering waarbij aan de markt wordt overgelaten welke standaard – IAS of US GAAP – de voorkeur krijgt. Ook wijst de Commissie op het nationale karakter de mate van detaillering van de regels en interpretaties van de US GAAP. Naar het zich laat aanzien wil de Commissie geen uitzondering op de verplichte toepassing van de IAS maken voor ondernemingen die de US GAAP gebruiken. Aan het einde van de beoogde overgangstermijn, 2005, zou toepassing van de US GAAP in de geconsolideerde jaarrekening worden verboden.

Zoals in de brief van 10 mei 1999 is toegezegd, en ook gelet op de concurrentiepositie van de Nederlandse ondernemingen, zullen nationale belemmeringen voor toepassing van de US GAAP eveneens worden weggenomen. Het rapport van VNO-NCW vormt het uitgangspunt voor de wetwijziging later dit jaar. Ondernemingen die voor de US GAAP kiezen, moeten er rekening mee houden dat zij dit slechts kunnen doen binnen de voorwaarden van de EU-richtlijnen. De Commissie heeft nog geen rapport opgesteld waarin de US GAAP wordt vergeleken met deze richtlijnen. De mogelijkheid om in Nederland de US GAAP te gebruiken zal aan nadere voorwaarden worden verbonden. Zo zal dit gebruik, gelet op het Europees perspectief, voornamelijk tot 2005 worden toegestaan. Toepassing staat slechts open voor de ondernemingen die een beroep doen op de openbare kapitaalmarkt en ligt vooral in de rede voor die vennootschappen waarvan effecten tevens genoteerd staan aan een beurs die verslaggeving volgens US GAAP vereist. Het spreekt vanzelf dat – evenals bij de keuze voor IAS – men de US GAAP binnen de kaders van de EU-richtlijnen integraal en stelselmatig moet toepassen.

Gebruik van de US GAAP betekent dat de betreffende vennootschap de belanghebbenden in Europa confronteert met een niet-Europese verslaggeving. Om de vergelijkbaarheid toch mogelijk te maken, zal van de vennootschap die volgens US GAAP rapporteert worden geëist dat hij bepaalde gegevens tevens vermeldt als waren zij opgesteld volgens IAS en/of Boek 2 BW.

8. Jaarrekeningrecht voor kleinere ondernemingen

De Commissie besteedt in de Mededeling tevens aandacht aan het jaarrekeningrecht van kleine ondernemingen. Het is de bedoeling dat de vierde en zevende richtlijn betekenis blijven houden voor ondernemingen die geen beroep doen op de openbare kapitaalmarkt. De Commissie zal ook voorstellen doen om de richtlijnen te moderniseren. De inhoud van die voorstellen is nog niet bekend.

De in de vierde richtlijn opgenomen vrijstellingen voor de kleine (artikel 396 boek 2 BW) en middelgrote (artikel 397 boek 2 BW) rechtspersoon staan naar mijn oordeel niet ter discussie. In Europees verband leeft wel de overtuiging dat ondernemingen de IAS moeten kunnen toepassen als zij daaraan behoefte hebben. Europese en nationale voorschriften mogen geen onoverkomelijke barrière vormen voor groeiende ondernemingen

die te zijner tijd een beroep op die kapitaalmarkt willen doen. Verplichte toepassing van de IAS ligt voor het midden- en kleinbedrijf niet in de rede.

9. Naleving

De Commissie constateert dat een zwak punt van het Europese jaarrekeningrecht is gelegen in de afwezigheid van systematische controle op de naleving van de standaarden. Vertrouwen in de consistente toepassing van de IAS door beursgenoteerde ondernemingen is slechts denkbaar bij een behoorlijke organisatie die wordt belast met het toezicht. De Commissie is van mening dat het toezicht op de naleving in de hele EU op eenzelfde hoog niveau moet liggen. Hiervoor is een goede internationale afstemming tussen de nationale toezichthouders noodzakelijk.

Het kabinet is van oordeel dat het toezicht niet mag leiden tot onnodig oponthoud in de procedure gericht op openbaarmaking van de rapportages. Aangezien de externe accountant de wettelijk voorgeschreven controle blijft verrichten, lijkt een marginale toets achteraf op de naleving van de standaarden toereikend. Bij dit toezicht kan een systeem waarbij overtredingen worden gemeld of een eventuele klachtenprocedure nuttig zijn. Ook kan worden gedacht aan de situatie waarin een toezichthouder op eigen initiatief kan optreden.

De doeltreffendheid van toezicht hangt samen met de aanwezigheid van adequate sancties. Daarbij kan niet alleen worden gedacht aan maatschappelijke sancties zoals openbaarmaking van berispingen, maar ook aan financiële sancties zoals boetes en dwangsommen.

10. Verdere procedure

De Mededeling is een belangrijk ijkpunt in de ontwikkeling van het internationale jaarrekeningrecht. De nationale en de internationale wetgever zullen op die internationale ontwikkelingen goed moeten inspelen. In Europees verband behoort over de mogelijke toepassing van internationale standaarden zo snel mogelijk duidelijkheid te worden verschaft. Dat zal allereerst moeten leiden tot aanpassing van de vierde en zevende richtlijn waarbij de IAS in het Europese systeem worden geïncorporeerd. In het overleg dat moet leiden tot die aanpassing zal Nederland zich blijven inzetten voor de verplichting voor ter beurze genoteerde ondernemingen om voor hun geconsolideerde jaarrekening de IAS integraal toe te passen. Dat betekent onder meer dat in beginsel geen afwijkingen op Europees niveau ten opzichte van de mondiale IAS moeten worden gevormd. Nederland stelt zich voorts op het standpunt dat ook alle beursgenoteerde financiële instellingen hiertoe worden verplicht.

Anticiperend op de internationale en Europese ontwikkelingen op het terrein van verslaggeving zullen nationale belemmeringen voor toepassing van zowel de IAS als US GAAP – onder daarbij te stellen voorwaarden – worden weggenomen. Een voorstel tot aanpassing van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zal naar verwachting in het najaar kunnen worden ingediend.

Tezamen met de Ministers van Financiën en Economische Zaken zal ik voorts onderzoeken of in Nederland behoefte bestaat aan versterking van het toezicht op de naleving van verslaggevingsstandaarden, op welke wijze een mogelijk toezichtsorgaan daarmee kan worden belast en welke middelen dit orgaan ten dienste zouden kunnen staan. Daartoe zullen onder meer gesprekken worden gehouden met belanghebbenden, zoals VNO-NCW, het NIVRA, de Raad voor de Jaarverslaggeving, de Ondernemingskamer en de Stichting Toezicht Effectenverkeer. Mede aan de hand van de uitkomst van die gesprekken zullen nadere voorstellen worden ontwikkeld.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals