

Vergaderjaar 2008–2009

31 508

Wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter uitvoering van Richtlijn 2006/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG, 83/349/EEG, 86/635/EEG en 91/674/EEG betreffende de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening (PbEU L 224)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 november 2008

1. Inleiding

Met genoegen heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties die in het verslag aan het woord zijn. Ik ben verheugd dat de leden van de CDA-fractie mijn mening delen dat de implementatie een minimale is en de administratieve lasten ervan zo beperkt mogelijk zijn gehouden. In deze nota zal ik op de gestelde vragen ingaan in de volgorde waarin ze zijn gesteld.

2. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie willen weten of het juist is dat deze richtlijn een gevolg is van de boekhoudschandalen in de tijdspanne 2001–2003. Indien het antwoord bevestigend luidt, willen zij weten waarom deze richtlijn pas zoveel jaar na dato komt en of dit iets zegt over de slagvaardigheid van de Europese Commissie of het Europese besluitvormingsproces.

De richtlijn is door de Europese Commissie aangekondigd in de mededeling «Modernisering van het vennootschapsrecht en verbetering van de corporate governance in de Europese Unie – Een actieplan» van 21 mei 2003 (COM(2003) 284). Deze mededeling bevat een geïntegreerd pakket maatregelen dat naast verbetering van efficiëntie en concurrentievermogen van bedrijven in de EU, beoogt het vertrouwen van beleggers te herstellen na verschillende corporate-governanceschandalen. De planning in de mededeling was dat de concept-richtlijn eind 2004 gepresenteerd zou worden. Dat is op 27 oktober 2004 ook gebeurd. Vervolgens is de richtlijn op 14 juni 2006 vastgesteld. Die onderhandelingstermijn is voor richtlijnen die meer bevatten dan enkel technische wijzigingen niet ongebruikelijk. Een besluitvormingsproces waarbij de lidstaten, het Europees parlement en alle betrokkenen in het veld op zorgvuldige wijze worden betrokken, vergt enige tijd. Bovendien zijn die onderhandelingen vooral gebruikt om de reikwijdte van de richtlijn te beperken, de grensbedragen voor kleine en middelgrote ondernemingen in de richtlijn te verhogen en zo de administratieve lasten te verlagen. Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen sterk ingezet voor deze punten.

De leden van de SP-fractie vragen of dit wetsvoorstel aanleiding kan zijn om ook aan private equity en hedgefondsen strengere eisen te stellen voor wat betreft externe verslaggeving.

Voor zover een private equity of hedgefonds onder de jaarrekeningverplichtingen voor middelgrote en grote ondernemingen valt, zijn de desbetreffende onderdelen van dit wetsvoorstel ook op hem van toepassing. Voor het overige is dit wetsvoorstel zelf niet het geëigende moment om voor deze ondernemingen strengere eisen te stellen. Dat zou betekenen dat er een nationale kop op de implementatie van een richtlijn wordt gezet, hetgeen onwenselijk is. Bovendien zijn hedgefondsen voor een groot deel offshore gevestigd (zoals op de Kaaimaneilanden), waar Nederlandse of Europese regelgeving geen invloed heeft (zie hierover uitgebreider de brief van de Minister van Financiën van 31 oktober 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 083, nr. 5). Verder zij hier verwezen naar de maatregelen die genoemde minister heeft aangekondigd voor private equity en hedgefondsen in de hiervoor genoemde brief en de daarop gevolgde brief van 7 december 2007 (idem, nr. 6).

De leden van de VVD-fractie vragen of er inmiddels al een *impact assessment* door de Europese Commissie is gemaakt (Kamerstukken II 2007/08, 22 112, nr. 372). Zo ja, dan vragen zij de regering hier nader inzicht in te verschaffen en zo neen, dan vragen zij waarom dit nog niet het geval is. De Europese Commissie heeft destijds laten weten geen officieel *impact assessment* uit te voeren, omdat zij daartoe op dat moment nog niet verplicht was (pas sinds enige tijd maakt een impact assessment onderdeel uit van elke concept-richtlijn). Wel heeft zij op aandringen van Nederland een zogenaamd *non-paper* opgesteld over de «likely impact» van de concept-richtlijn. Dit document bevat een nadere toelichting op de concept-richtlijn, waarbij meer aandacht is besteed aan de kwalitatieve dan aan de kwantitatieve gevolgen van de concept-richtlijn. De conclusie luidt dat de nalevingskosten marginaal zijn, zonder dat die overigens gespecificeerd of cijfermatig onderbouwd zijn.

De leden van de VVD-fractie merken op dat men in de Verenigde Staten al verder is met de ontwikkeling van onderhavige regelgeving en dat nu blijkt dat de lasten voor het bedrijfsleven aanzienlijk hoger liggen dan men initieel verwachtte. Zij vragen toe te lichten op basis van welke gegevens de lasten zijn berekend in de toelichting en op welke wijze de daarbij gebruikte aantallen, geraamde uren en kosten zijn bepaald.

De berekening van administratieve lasten vindt plaats op basis van een inschatting door een deskundige van de tijd die gemoeid zal zijn met het verzamelen en verstrekken van een in de desbetreffende wet voorgeschreven informatieverplichting en een inschatting of berekening van het aantal bedrijven voor wie die handeling van toepassing zal zijn. De informatie die ingevolge het onderhavige wetsvoorstel in de jaarrekening opgenomen moet worden, is – zo deze relevant is voor de desbetreffende rechtspersoon – doorgaans al in de administratie van het bedrijf voorhanden, zodat de weergave in de jaarrekening niet veel extra inspanningen hoeft te kosten. Dit geldt voor niet in de balans opgenomen regelingen en transacties met verbonden partijen. De gevolgen voor de administratieve lasten naar aanleiding van de corporate governancevoorschriften zijn eveneens minimaal: het vermelden van de vindplaats van de toegepaste code en het informeren over het functioneren van de aandeelhoudersvergadering en over de samenstelling van het bestuur zijn geen bewerkelijke administratieve handelingen. De overige in het wetsvoorstel voorgeschreven verplichtingen gelden al uit hoofde van de wettelijke verankering van de corporate-governancecode.

Ik ben dan ook niet bang dat in navolging van de Verenigde Staten uit dit wetsvoorstel in de praktijk aanzienlijk hogere lasten zullen voortvloeien

dan verondersteld. Zowel het aantal informatievoorschriften als het aantal bedrijven waarop ze van toepassing zijn, is zeer beperkt.

Meer in het algemeen vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre deze Europese regelgeving aanleiding is geweest eens goed met de stofkam door de nationale regels te gaan. De implementatie van een Europese richtlijn is doorgaans geen aanleiding voor een operatie stofkam voor de nationale regelgeving. Implementatie dient zoveel mogelijk te geschieden in een wetsvoorstel dat enkel bestaat uit voorstellen die uit de richtlijn voortvloeien, omdat anders vertraging bij de parlementaire behandeling en overschrijding van de implementateterminen dreigt. Bovendien berust de Nederlandse regelgeving over het jaarrekeningenrecht voor een belangrijk deel op de vierde en zevende EG-richtlijnen over het jaarrekeningenrecht, zodat er niet veel vrijheid is om in de nationale wetgeving te snoeien. Van belang is nog wel dat Commissaris McCreevy van Interne Markt op 29 september jl. een persbericht heeft uitgegeven waarin hij aankondigt de vierde en zevende richtlijn over het jaarrekeningenrecht in hun geheel te willen heroverwegen uit oogpunt van verlichting van administratieve lasten. Gezien de omvang van deze operatie zal deze overigens nog wel enige tijd in beslag nemen. Maar zij zal te zijner tijd wel gelegenheid bieden om de door de vragenstellers gewenste stofkam te hanteren.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven om welke reden de verplichtingen omtrent het opnemen van de jaarstukken en publicatie ook echt noodzakelijk zijn. Welk belang dienen deze extra verplichtingen en in hoeverre hebben de beperkingen van de vrijheden negatieve gevolgen voor het bedrijfsleven?

De verplichting in de richtlijn tot het voorschrijven van informatieverschaffing over niet in de balans opgenomen regelingen en transacties met verbonden partijen vloeit voort uit de doelstelling van de richtlijn om het vertrouwen in de EG in de jaarrekening te versterken door de transparantie te vergroten. Bij niet in de balans opgenomen regelingen gaat het om financiële instrumenten die gepaard kunnen gaan met transacties waarvan de gevolgen invloed hebben op de jaarrekening van de rechtspersoon, waardoor deze niet langer de werkelijke financiële positie weergeeft. Die transacties kunnen leiden tot de oprichting van zogenaamde «special purpose entities» die niet als dochter of deelneming te kwalificeren zijn en daarmee buiten de balans gehouden kunnen worden. Tot nu toe zijn dergelijke constructies alleen in de balans opgenomen als zij als een dochteronderneming of deelneming kunnen worden aangemerkt. In het kader van het principe van de «getrouwe weergave» (artikel 2:362) is het daarom van belang deze verhoudingen expliciet in de jaarrekening transparant te maken. Wat betreft de transacties met verbonden partijen gaat het erom de reikwijdte van de reeds bestaande verplichting om informatie te verstrekken over transacties met groepsmaatschappijen (artikel 2:381) uit te breiden. Die uitgebreidere reikwijdte sluit dan beter aan op de verplichtingen die reeds krachtens de internationale jaarrekeningstandaard IAS 24 gelden voor de geconsolideerde jaarrekening van beursgenoteerde vennootschappen. Bovendien verbetert door deze informatie het inzicht in de financiële positie van de rechtspersoon dan wel van de groep als geheel.

Wat betreft de corporate-governanceverklaring worden door het wetsvoorstel en de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de richtlijn slechts in zeer beperkte mate nieuwe informatieverplichtingen opgelegd, die enkel betrekking hebben op de vindplaats van de toegepaste code, over het functioneren van de aandeelhoudersvergadering en over de samenstelling van het bestuur. Het gaat hier enerzijds om zeer voor de hand liggende informatie (vindplaats van de code en bestuurs-

samenstelling) en anderzijds om informatie die de toegankelijkheid van de aandeelhoudersvergadering kan bevorderen.

Het gaat hier niet om het beperken van vrijheden van rechtspersonen, maar om het transparant maken van informatie omtrent die rechtspersonen die van belang is om hun financiële positie te kunnen beoordelen. Het jaarrekeningenrecht is gebaseerd op de uitgangspunten «getrouwe weergave» en transparantie en daartoe dragen deze twee informatieverplichtingen bij.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering aan te geven of zich in het voorliggend voorstel oude dan wel nieuwe nationale koppen bevinden en zo ja, welke dit zijn en waarom deze zijn gehandhaafd dan wel zijn opgenomen.

In het wetsvoorstel zitten noch oude noch nieuwe nationale koppen. De richtlijn is zo minimaal mogelijk geïmplementeerd en gaat nergens verder dan door de richtlijn is voorgeschreven.

Alle verplichtingen indachtig vragen de leden van de VVD-fractie de regering nader inzichtelijk te maken wat momenteel de omvang is van de gebreken die zich in het opstellen van de jaarrekening, de publicatie en het al dan niet deponeren en de accountantscontrole voordoen. Zij vragen of de cijfers kloppen die in een artikel van het Financieel Dagblad d.d. 2 september 2008 worden genoemd en wat de reactie is van de regering op deze verontrustende cijfers. Kan de regering inzicht geven in het aantal overtredingen, de aard van de overtredingen en de mogelijke redenen om bijvoorbeeld onderdelen niet te publiceren/als accountant toch goed te keuren? Zo neen, waarom niet?

Ten eerste zij hier opgemerkt dat gebreken in het opstellen van de jaarrekening in de eerste plaats een zaak zijn van de vergadering van aandeelhouders als het gaat om het tijdig opstellen van de jaarrekening. Zij zijn de eerstbetrokkenen bij de jaarrekening en stellen haar vast in de algemene vergadering. Zij kunnen het bestuur ter verantwoording roepen als die geen jaarrekening presenteert of te laat.

In het aangehaalde artikel uit het Financieel Dagblad worden als gebreken in het opstellen van de jaarrekening genoemd het ontbreken van een nadere onderverdeling van het aantal werknemers, het ontbreken van een kasstroomoverzicht en van de beloning van bestuurders en commissarissen. Wat betreft het kasstroomoverzicht kan hier worden opgemerkt dat er geen in de wet neergelegde verplichting bestaat tot het opnemen van een kasstroomoverzicht in de jaarrekening. Het kasstroomoverzicht is wel een algemeen geaccepteerd onderdeel van de jaarrekening en als zodanig opgenomen in de richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving. Aldus is het ontbreken van het kasstroomoverzicht geen overtreding van de jaarrekeningwetgeving zoals neergelegd in titel 9 van boek 2 BW. Dat zou wel gelden voor de voorbeelden van het ontbreken van de beloning van bestuurders en van commissarissen en het ontbreken van een indeling van de werknemers waar die wel vereist zou zijn (volgens artikel 2:382 moet het aantal werknemers medegedeeld worden, «ingedeeld op een wijze die is afgestemd op de inrichting van het bedrijf»). Strafrechtelijke handhaving van dergelijke jaarrekeningvoorschriften is niet de meest voor de hand liggende wijze van handhaving. Het is vooral de taak van de accountant om te controleren of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiële positie van de rechtspersoon en of de jaarrekening voldoet aan de in de wet gestelde voorschriften, en om daarover in de accountantsverklaring verslag uit te brengen. En ook de aandeelhouders zouden om deze informatie kunnen vragen indien zij die missen. Ook de accountantsverklaring zou volgens het door het FD gemelde onderzoek echter niet aan de daaraan gestelde eisen voldoen. De naleving van de wettelijk vastgelegde kwaliteitseisen voor het verrichten van wettelijke controles is onderwerp van toezicht door de Autoriteit Financiële

Markten. De AFM houdt toezicht op de vergunninghoudende accountantsorganisaties die wettelijke controles op de jaarrekening uitvoeren. Op 30 september jl. is de vergunningverlening afgerond die voortvloeide uit de invoering van de Wet toezicht accountantsorganisaties. De beoordeling of een accountantsorganisatie voldoet aan de eisen die aan de vergunning gesteld worden, vond mede plaats aan de hand van onderzoek in controledossiers, waaruit blijkt hoe een accountant bij een specifieke klant de jaarrekening heeft gecontroleerd. Nu de vergunningverlening is afgerond, vallen de vergunninghoudende accountantsorganisaties onder het doorlopend toezicht. Ook daarbij wordt door de AFM onderzoek gedaan in controledossiers. Mocht blijken dat een accountant ten onrechte goedkeurende verklaringen afgeeft, dan kan de AFM diverse bestuursrechtelijke sancties opleggen die bestaan uit het geven van aanwijzingen, het opleggen van boetes en in het uiterste geval het intrekken van de vergunning.

Ten derde is in 2006 is een rechtsvergelijkend onderzoek naar de publicatie van de jaarrekening gepubliceerd dat in opdracht van het ministerie van Economische Zaken is uitgevoerd door het Van der Heijden Instituut (Radboud Universiteit; B.J. de Jong en M.P. Nieuwe Weme, Publicatie van de Jaarrekening, 2006). In het onderzoek is aandacht besteed aan de naleving van de publicatieplicht in vergelijking met het buitenland. Daarbij valt op dat de naleving van de jaarrekeningplicht in Nederland niet slecht afsteekt tegen de nalevingspercentages in enkele omliggende landen. In het boekjaar 2003 waren er in Nederland 510 000 publicatieplichtige rechtspersonen. Daarvan had binnen de voorgeschreven 13 maanden na afloop van het boekjaar 70% de jaarrekening tijdig gedeponereerd. Na nog een paar extra maanden stabiliseert het percentage rond de 90%. In 2004 stabiliseerde dit percentage rond de 87%. In Engeland deponeert ca. 85% op tijd en na enige tijd alsnog 95%. In Duitsland daarentegen wordt geschat dat slechts 20–25% van de ondernemingen een jaarrekening openbaar maakt. In Frankrijk had in 2003 50% van de nv's en 38% van de bv's de jaarrekening gedeponereerd. In België belooft het nalevingspercentage in 2002 ca. 85% en in Denemarken komt naleving enige tijd na het verstrijken van de termijn uit op zo'n 95%. Het percentage van 56% van de Nederlandse middelgrote bedrijven die de jaarrekening volgens het in het FD geciteerde onderzoek niet tijdig heeft gedeponereerd, kan in een aantal maanden na afloop van de dertienmaandentermijn alsnog toenemen, zoals blijkt uit het onderzoek van het Van der Heijden Instituut. Verder heb ik er alle vertrouwen in dat de ontwikkeling en verspreiding van XBRL de naleving van de jaarrekeningverplichtingen zal vereenvoudigen en daarom zal verbeteren. Ik zie dan ook in de door het FD gerepresenteerde cijfers geen aanleiding voor nadere handhavingsactiviteiten.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie waarin het maatschappelijk belang is gelegen de jaarrekening te publiceren en deponeren voor de nu voorliggende groep. Zou deze groep, mede gelet op de geluiden uit het veld en de vele geconstateerde gebreken, niet kunnen worden verkleind? Zo nee, waarom niet?

Het opstellen en publiceren van de jaarrekening en het jaarverslag zijn voorgeschreven uit het oogpunt van transparantie en bescherming van belanghebbenden. Rechtspersonen hebben een beperkte aansprakelijkheid: in beginsel kan alleen het bedrijfsvermogen worden aangesproken door schuldeisers. Dat leidt ertoe dat de financiële positie van de rechtspersoon kenbaar moet zijn. Rechtspersonen nemen deel aan het economisch verkeer en alle betrokkenen waarmee zij daarbij te maken krijgen, willen graag weten met wie zij uit financieel oogpunt te maken hebben. Aandeelhouders willen weten of de onderneming succesvol is geweest en zij daarom aanspraak hebben op dividend; investeerders willen weten of de onderneming financieel gezond is en zij winst zullen maken op hun investering; banken willen weten of de lening niet in een bodemloze put

verdwijnt; leveranciers willen weten of hun rekening betaald zal worden; etcetera.

Hoe groter de onderneming, des te groter is doorgaans het aantal betrokkenen dat geïnteresseerd is in steeds gedetailleerdere informatie. Daarom zijn er drie categorieën bedrijven in het jaarrekeningenrecht voor kleine, middelgrote en grote rechtspersonen. De categorie middelgrote ondernemingen – ik neem aan dat de aan het woord zijnde leden daarop doelen – is al zeer beperkt van omvang. Het kleinbedrijf, dat slechts een zeer beperkte jaarrekening hoeft te publiceren, vormt ongeveer 96% van de in het vorige antwoord genoemde 510 000 publicatieplichtige rechtspersonen. De ca. 7690 middelgrote ondernemingen vormen slechts 1,5%. Het verlagen van de administratieve lasten van die categorie ondernemingen is onderwerp van constante aandacht van het kabinet, maar in het totaalbeeld zal het weinig invloed hebben. Bovendien biedt het opstellen van de jaarrekening met behulp van XBRL mogelijkheden die de naleving van de jaarrekeningverplichtingen in belangrijke mate vereenvoudigen. Ten slotte is de ruimte die de vierde en zevende jaarrekeningrichtlijnen bieden om de administratieve lasten van middelgrote rechtspersonen te verminderen, beperkt. Ik verwacht echter dat bij de heroverweging van de EG-jaarrekeningrichtlijnen die door Commissaris McCreevy onlangs is voorgesteld (zie hiervoor), ook kritisch gekeken zal worden naar de verplichtingen voor middelgrote ondernemingen.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering welke maatregelen worden getroffen om de enorme aantallen gebreken in publicatie en deponeren van de jaarrekeningen aan te pakken. Is hier voldoende handhavingscapaciteit voor? De leden vragen of de regering het met de in het bovengenoemde krantenartikel geciteerde hoogleraar en deze leden eens is dat de grote aantallen tekortkomingen nopen tot het maken van keuzes. Dit vooral gelet op het feit van de voorliggende uitbreiding van de verplichtingen voor en belasting van het bedrijfsleven.

Ik verwijs de leden van de VVD-fractie naar het antwoord dat hiervoor is gegeven op de eerste vraag van deze leden over het artikel in het FD. Uitbreiding van de handhavingscapaciteit acht ik niet nodig. Ook in het voorliggende wetsvoorstel zijn de lasten voor het bedrijfsleven zo laag mogelijk gehouden. Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 31 508, nr. 3, p. 11–12) worden de totale administratieve lasten voor het gehele bedrijfsleven ten gevolge van de implementatie van de richtlijn (zowel in het wetsvoorstel als in de algemene maatregel van bestuur) voor Nederland geschat op slechts € 87 500 aan eenmalige kosten en ca. € 450 000 aan jaarlijkse lasten.

De leden van de VVD-fractie concluderen dat er vele verplichtingen gelden voor rechtspersonen ten aanzien van de jaarrekening en de controle van de accountant hierop. Gelet op de capaciteit van toezichthouders en opsporingsinstanties vragen deze leden of de regering kan aangeven welke verplichtingen prioriteit zullen hebben bij het toezicht en handhaven van de regels? Zo neen, waarom niet?

Zoals ik hiervoor al heb aangegeven, zie ik geen redenen om het huidige beleid inzake de handhaving van de jaarrekeningvoorschriften te wijzigen. Het beleid is primair gericht op het faciliteren van het opstellen en het publiceren van de jaarrekening. Dat beleid is onlangs nog tot uitdrukking gekomen in de recente wetswijziging die het voor kleine ondernemingen mogelijk maakt om de jaarrekening te publiceren op basis van de waarderingsgrondslagen die ook worden gebruikt bij de aangifte vennootschapsbelasting (wet van 12 juni 2008, Stb. 217 en besluit van 28 augustus 2008, Stb. 353). Samen met de mogelijkheden die XBRL bieden, is het in ieder geval voor kleine rechtspersonen al een stuk eenvoudiger geworden de jaarrekening op te stellen en te publiceren. Aangezien de categorie kleine rechtspersonen ca. 96% van de Neder-

landse bedrijven uitmaken, hebben deze maatregelen een zeer ruime impact. Bovendien zullen de ministeries van Justitie, Financiën en Economische Zaken een onderzoek doen uitvoeren naar aanleiding van voorstellen van Commissaris McCreevy van Interne Markt om een nieuwe categorie micro-rechtspersonen in het leven te roepen die uitgezonderd worden van de vierde en zevende jaarrekeningrichtlijnen. De grensbedragen voor deze categorie zijn nog niet bekend, maar de Commissie heeft informeel laten weten dat bijvoorbeeld gedacht kan worden aan ondernemingen met minder dan 10 werknemers, een netto-omzet van minder dan € 2 miljoen en een balanswaarde van minder dan € 2 miljoen. Het onderzoek zal erop gericht zijn na te gaan welke lastenverlichting dit voor Nederland oplevert en wat de rol van de jaarrekening is voor deze categorie kleinste rechtspersonen en hun belanghebbenden.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering in te gaan op de rol van andere toezichthouders naast de FIOD-ECD, zoals de belastingdienst, de Kamers van Koophandel en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Wat is hun specifieke rol met betrekking tot deze uitvoeringswet en op welke wijze werken deze organen samen?

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt – voor zover relevant voor het onderhavige wetsvoorstel – preventief en waar nodig repressief toezicht op de naleving van de regels voor financiële verslaggeving door Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen. Dat betekent voor het onderhavige wetsvoorstel dat alleen de bepalingen over de corporate governance relevant zijn voor het toezicht door de AFM, omdat alleen dit de enige bepalingen uit het wetsvoorstel zijn die gelden voor beursgenoteerde ondernemingen. Beursgenoteerde ondernemingen zijn voor wat betreft hun geconsolideerde jaarrekening op het punt van niet in de balans opgenomen regelingen en transacties met verbonden partijen gebonden aan de regels die daarover zijn opgenomen in de internationale jaarrekeningstandaarden IAS/IFRS, op de naleving waarvan de AFM eveneens toezicht uitoefent.

De Belastingdienst speelt geen rol bij het onderhavige wetsvoorstel. Alleen de FIOD-ECD is in de hoedanigheid van opsporingsinstantie betrokken bij de naleving van de verplichting om de jaarrekening te deponeren bij de Kamer van Koophandel. De Kamer van Koophandel is lijdelijk wat betreft deze deponeringsplicht, zij heeft noch op het gebied van het jaarrekeningenrecht noch op enig ander gebied een toezichthoudende of opsporingstaak.

Samengevat zijn alleen de AFM en de FIOD-ECD bij de naleving van jaarrekeningverplichtingen betrokken, maar op dermate verschillende terreinen, dat samenwerking niet tot optimalisering van hun taakuitoefening zal leiden.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie de regering nader inzichtelijk te maken hoe deze uitvoeringswet past binnen het plan «modernisering ondernemingsrecht» en hoe de extra verplichtingen voor alle naamloze vennootschappen, ongeacht hun grootte, omvang of waarde, passen binnen de moderniseringsslag van het vennootschapsrecht.

Het wetsvoorstel dient primair ter uitvoering van een EG-richtlijn. De richtlijn dient ook een ander doel dan enkel de beperking van de administratieve lasten in het jaarrekeningenrecht, waarvan ik in een brief in het kader van de nota over modernisering van het ondernemingsrecht heb aangegeven dat ik deze in het kader van de modernisering van het ondernemingsrecht steun (zie brief d.d. 12 november 2007, Kamerstukken II 2007/08, 29 752, nr. 5). Het gaat in de onderhavige richtlijn erom de vergelijkbaarheid van jaarrekeningen te verbeteren en het vertrouwen van het publiek in jaarrekeningen en jaarverslagen na verschillende corporate governance- en jaarrekeningschandalen te vergroten. Daarvoor is het nodig om meer, consequente en specifieke informatie te verschaffen.

Maar daarbij is wel degelijk gedifferentieerd naar kleine, middelgrote en grote rechtspersonen. De regels over niet in de balans opgenomen regelingen en transacties met verbonden partijen gelden alleen volledig voor grote rechtspersonen (en niet voor rechtspersonen die onder IFRS vallen), in beperkte mate voor middelgrote rechtspersonen en vallen onder de uitzonderingen voor de kleine rechtspersonen. De voorschriften voor de corporate-governancevoorschriften zien alleen op beursgenoteerde ondernemingen. Aldus zijn ook hier de administratieve lasten niet uit het oog verloren, in overeenstemming met mijn hiervoor genoemde brief over modernisering van het ondernemingsrecht.

3. Inhoud van de richtlijn

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming geconstateerd dat de grensbedragen worden verhoogd. Zij lezen echter ook dat het vijfjaarlijkse onderzoek, waarbij krachtens artikel 53, 2e lid van de 4e richtlijn wordt bezien of de grensbedragen moeten worden aangepast, los staat van deze wijziging. Wanneer moet het volgende vijfjaarlijkse onderzoek plaatsvinden? Licht het in de rede dat de drempelbedragen dan weer neerwaarts zullen worden bijgesteld? In dat geval zou met deze verzachting van de administratieve lasten weinig winst worden geboekt.

De laatste vijfjaarlijkse herziening van de drempelbedragen uit artikel 11 van de vierde richtlijn dateert van 13 mei 2003 (Richtlijn 2003/38/EG, PbEG L120). De eerstvolgende herziening zal dus niet lang meer op zich laten wachten, tenzij de Europese Commissie van plan is dit punt mee te nemen bij de aangekondigde algehele heroverweging van de vierde en zevende richtlijn, die hierboven bij de beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie is genoemd. Het ligt overigens niet voor de hand dat de eventuele eerstvolgende herziening van de drempelbedragen zal leiden tot neerwaartse bijstelling ervan. Ook de Europese Commissie is overtuigd van de noodzaak tot administratieve lastenverlichting en de drempelbedragen spelen daarin een belangrijke rol. In ieder geval zal ik mij bij gelegenheid van een herziening ervoor inzetten dat deze niet leidt tot een neerwaartse bijstelling.

De leden van de CDA-fractie merken op dat er geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om toe te staan dat ook in andere jaarrekeningen dan die welke integraal volgens de International Financial Reporting Standards (hierna: IFRS) worden opgesteld, financiële instrumenten tegen actuele waarde worden gewaardeerd. Deze leden begrijpen de overweging, maar menen dat tegen uitbreiding van de mogelijkheid geen bezwaren zouden mogen bestaan, als het bedrijfsleven daar behoefte aan heeft. Per slot van rekening bepaalt de richtlijn al dat de waardering tegen *full fair value* alleen onder stringente voorwaarden mag worden toegepast, waardoor de onderhavige richtlijn al voorkomt dat deze vorm van waardering om opportunistische redenen wordt toegepast en onvoldoende wordt toegelicht. De leden willen weten waarom deze bepaling volgens de regering onvoldoende zekerheid biedt.

Deze vorm van waardering van financiële instrumenten is bijzonder gecompliceerd. Het is een waarderingsmethode voor financiële instrumenten die voornamelijk voor banken en verzekeringsinstellingen relevant is en voor vele van hen voegt de onderhavige optie in de nationale wetgeving niets toe omdat zij krachtens IFRS rapporteren. De optie voorziet dus niet in een dringende en legitieme behoefte van een belangrijk deel van het desbetreffende bedrijfsleven.

Binnen het stelsel van IFRS-voorschriften is actuele waardering een passend instrument. Het importeren van actuele waardering van financiële instrumenten in het BW vereist ook het importeren van het daarbij behorende stelsel van openbaarmakings- en toelichtingsvereisten. Het enkele feit dat de richtlijn actuele waardering onder stringente voor-

waarden toelaat, zoals de aan het woord zijnde leden opmerken, is op nationaal niveau niet voldoende. Alle bijbehorende vereisten dienen in dat geval dan ook in het BW opgenomen te worden, wat een bijzonder gecompliceerde en omvangrijke set wetgeving zou opleveren die moeilijk in het BW-stelsel in te passen is zonder de context van het IFRS-stelsel. Bovendien laat de richtlijn in het midden welke die stringente voorwaarden precies zijn.

Dat deze vorm van waardering van financiële instrumenten bijzonder gecompliceerd is, wordt door de huidige financiële crisis bevestigd. De *full fair value*-waarderingmethode is toepasbaar indien er een markt voor de desbetreffende financiële instrumenten bestaat zodat de actuele waarde bepaalbaar is. Dat is ook mogelijk als er algemeen erkende waarderingmodellen en technieken zijn waaraan duidelijke aannames ten grondslag liggen (zie artikel 2:381a onder a BW). De waardering op actuele waarde van gestructureerde kredietproducten is in de omstandigheden van de huidige crisis niet meer evident, nu veel van deze producten niet meer verhandelbaar blijken te zijn. In dit licht bezien lijkt het mij eens te meer niet opportuun van de optie in de richtlijn op dit punt gebruik te maken.

De *full fair value*-optie leent zich kortom niet voor opname in het BW, te meer daar deze niet in een dringende en legitieme behoefte van een belangrijk deel van het desbetreffende bedrijfsleven voorziet.

De nieuwe Europese regels inzake de corporate governance worden geïmplementeerd bij besluit. De leden van de CDA-fractie vragen of deze wijze van implementatie voldoende houvast biedt en Europeesrechtelijk houdbaar is. Voorts vragen zij de regering in hoeverre het vanuit Nederlandse optiek wenselijk is om Europese richtlijnen bij besluit vast te leggen. Wijziging of aanpassing van de regels onttrekt zich immers voor een belangrijk deel aan de democratische controle. Zij vragen of de regering nog overwogen heeft om de regels toe te voegen aan boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Implementatie van een EG-richtlijn bij algemene maatregel van bestuur biedt voldoende houvast en is niet in strijd met het EG-recht. Uitgangspunt is dat bij implementatie wordt aangesloten bij instrumenten waarin de bestaande wetgeving reeds voorziet. Bovendien is in casu ook voldaan aan de voorwaarden dat er in de algemene maatregel van bestuur geen keuzes van beleidsinhoudelijke aard zijn gemaakt en dat het gaat om een gedetailleerde regeling (aldus de Aanwijzingen voor de regelgeving 338 en 339). Het ligt dan ook voor de hand aan te sluiten bij het reeds bestaande Besluit Corporate Governance.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of het klopt dat de accountant niet de inhoud van het jaarverslag dient te controleren, maar dient vast te stellen of het jaarverslag de wettelijke vereiste componenten, inclusief de corporate-governanceverklaring, bevat en dat het jaarverslag en twee componenten van de corporate-governanceverklaring verenigbaar zijn met de jaarrekening. In de memorie van toelichting wordt gesproken over accountantscontrole van de corporate-governanceverklaring als onderdeel van het jaarverslag. Is dit niet in strijd met de richtlijn waarin wordt gesproken over het nagaan of de corporate-governanceverklaring is verstrekt?

Daar waar in de memorie van toelichting wordt gesproken over de accountantscontrole van de corporate-governanceverklaring is de controle bedoeld zoals die door de aan het woord zijnde leden is omschreven.

De leden van de PvdA-fractie willen weten of het juist is dat de corporate-governanceverklaring in Nederland slechts zal neerkomen op een verklaring over het naleven van de Code Tabaksblat. Zij vragen welke toege-

voegde waarde dit heeft. Immers, de meeste Europese landen hebben toch ook een vergelijkbare gedragscode?

Volgens de Commissie verschilt de praktijk ten aanzien van gedragscodes per lidstaat en wil zij met de richtlijn bereiken dat er onder de lidstaten een gelijke mate van openbaarheid omtrent naleving van deze codes zal bestaan. Dit geeft inzicht in de praktijk van iedere afzonderlijke onderneming en creëert druk voor de ondernemingen om de hoogste standaarden na te leven. Bovendien moet volgens de richtlijn een klein aantal onderwerpen uit die gedragscode verplicht worden toegepast, ten aanzien waarvan nu nog volstaan kan worden met «pas toe of leg uit». Deze richtlijnbevestigingen worden van dermate groot belang geacht, dat uitleg waarom ze niet worden toegepast onvoldoende is.

Voorts vragen deze leden de regering in te gaan op de opmerkingen van de Raad voor de Jaarverslaggeving in de brief van 2 september 2008. Waarom is er niet voor gekozen om de mogelijkheid van *full fair value* in het BW op te nemen? Waarom is er gekozen voor de ongebruikelijke terugwerkende kracht tot 1 januari 2008? Kan het begrip «verbonden partijen» nader gedefinieerd worden en kan er bijvoorbeeld aansluiting gezocht worden bij de International Accounting Standards 24?

Voor het antwoord op de vraag waarom er niet gekozen is voor het opnemen van de optie van *full fair value* verwijs ik naar hetgeen hiervoor op dezelfde vraag van de CDA-fractie is geantwoord.

Wat betreft de datum van 1 januari 2008 zij hier met nadruk gemeld dat dit geen inwerkingtredingsbepaling is en deze ook niet resulteert in terugwerkende kracht. In het jaarrekeningenrecht is er naast een datum van inwerkingtreding altijd een datum die duidelijkheid moet geven over de vraag vanaf welk boekjaar de maatregel van toepassing is. Het is niet ongebruikelijk in het jaarrekeningenrecht om daarbij een boekjaar te kiezen dat loopt op het moment van inwerkingtreding van de wetswijziging of dat op dat moment zeer recent is beëindigd. Het opmaken van de jaarrekening geschiedt immers na afloop van het boekjaar. Bovendien is zowel de richtlijn als de Nederlandse uitvoering daarvan al eerder kenbaar, zodat de eventueel noodzakelijke voorbereidingen eerder genomen kunnen worden. Ten slotte biedt de richtlijn niet de ruimte de toepasselijkheid uit te stellen tot de boekjaren die zijn aangevangen op of na 1 januari 2009, zoals gewenst door de Raad voor de Jaarverslaggeving. De implementatietermijn is op 6 september jl. verstreken en die termijn laat geen mogelijkheid tot verder uitstel tot boekjaar 2009.

Voor de definiëring van het begrip «verbonden partij» is aangesloten bij de definitie in IAS 24, zoals ook door de richtlijn wordt voorgeschreven (vgl. artikel 1 onder 6 en artikel 2 onder 4 van de richtlijn). Deze definitie is terug te vinden op pagina's 13 en 14 van de memorie van toelichting. Deze definitie is niet opgenomen in de wet. Reden hiervoor is dat deze definitie door middel van de EG-verordening waarbij IAS 24 van toepassing is verklaard in de EG (nr. 1725/2003, PbEG 2003 L 261), al rechtstreekse werking in de lidstaten heeft. Dergelijke bepalingen uit verordeningen behoeven niet in nationale wetgeving overgenomen te worden. Bovendien zou dan bij iedere wijziging van de definitie uit IAS 24 ook de wet aangepast moeten worden.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het positief is, dat ook transacties en overeenkomsten van de rechtspersoon die niet in de balans zijn opgenomen, in de toelichting bij de jaarrekening moeten worden opgenomen. Wanneer deze regelingen van invloed zijn op de financiële positie van de rechtspersoon (risico's of voordelen) is het van belang deze informatie op te nemen. Het gaat hier om regelingen en transacties die «van betekenis» zijn, aldus artikel 2:381, tweede lid, BW. Is steeds duidelijk welke risico's en voordelen die uit deze regelingen voortvloeien «van betekenis» zijn? Vanuit wiens perspectief moet een regeling «van bete-

kenis» zijn? Wie bepaalt dat? Op welke wijze kan het ten onrechte niet opnemen van een regeling die van betekenis is worden gesanctioneerd? De leden van de SP-fractie wensen dezelfde vragen beantwoord te zien ten aanzien van het derde lid van artikel 2:381 BW, waar het gaat om «van betekenis zijnde transacties» die niet onder de normale marktvoorwaarden met «verbonden partijen» zijn aangegaan. Ook dit voorschrift beoordeelt deze leden als positief, maar ook hier dienen nog enkele vragen te worden beantwoord. Is het steeds duidelijk welke transactie van betekenis is en wie bepaalt dat? Op welke wijze kan het ten onrechte achterwege laten van een vermelding worden gesanctioneerd?

Het gebruik van de term «van betekenis» en soortgelijke termen is niet ongebruikelijk in het jaarrekeningenrecht. Er wordt mee aangegeven dat niet iedere niet in de balans opgenomen regeling en niet iedere transactie met verbonden partijen in de jaarrekening verantwoord hoeft te worden, maar alleen die regelingen en transacties die van betekenis zijn. Het is altijd een kwestie van inschatting of de informatie van betekenis is. Die inschatting vindt plaats door de rechtspersoon, gecontroleerd door de accountant. Er zijn geen kwantitatieve marges aan te geven. Bij de beoordeling moet de rechtspersoon het perspectief van de gebruiker van de jaarrekening in het oog houden. Het gaat erom of de desbetreffende regeling of transactie van betekenis is volgens het oordeel van de gebruiker en of deze voor zijn positie van betekenis is. De gebruiker wil immers beschikken over alle informatie die van belang is om de financiële positie van de rechtspersoon te kunnen beoordelen. De uiteindelijke betekenis ervan zal desverzocht door het Hof van Justitie van de EG bepaald moeten worden.

Het ten onrechte niet opnemen van een regeling of transactie die wel van betekenis is, zal door de accountant opgemerkt moeten worden zo hij kennis heeft of zou moeten kunnen hebben van de regeling of transactie. De accountant zal de rechtspersoon dan erop dienen te wijzen dat de regeling of transactie alsnog opgenomen moet worden in de toelichting als onderdeel van de jaarrekening en als de rechtspersoon dat weigert, zal hij zijn goedkeuring aan de jaarrekening dienen te onthouden. Aandeelhouders kunnen in de algemene vergadering weigeren de jaarrekening vast te stellen als zij kennis hebben van een regeling of transactie die ten onrechte niet in de jaarrekening is opgenomen (artikel 2:101 lid 3 en 210 lid 3 BW). Daarnaast is er de hoofdelijke aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen jegens derden die schade hebben geleden doordat de jaarrekening een misleidende voorstelling geeft van de toestand van de rechtspersoon (artikel 2:139, 50, 249 en 260 BW).

Daarnaast vragen de leden of het begrip «verbonden partijen» voldoende duidelijk is. De regering verwijst naar de definitie in IAS 24, maar wat gebeurt er wanneer deze definitie hierin wordt gewijzigd? Verandert de betekenis van het begrip «verbonden partijen» in de Nederlandse wet dan vanzelfsprekend mee? Zowel de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht als de Raad voor de Jaarverslaglegging stellen de vraag of het niet beter is de definitie van «verbonden partijen» in de wet op te nemen. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

Wanneer de definitie in IAS 24 wordt aangepast en deze aanpassing wordt van toepassing verklaard voor de EG, dan wijzigt ook de definitie zoals die gevolgd moet worden voor artikel 2:381, derde lid. De definitie van verbonden partij staat in de verordening waarbij de toepassing van IAS 24 voor de EG is goedgekeurd (nr. 1725/2003, PbEG 2003 L 261) en heeft daarmee rechtstreekse werking in de lidstaten. Juist vanwege die rechtstreekse werking is het niet toegestaan een onderdeel van een verordening over te nemen in Nederlandse wetgeving, tenzij daarvoor een bijzondere reden bestaat, waarvan hier geen sprake is (zie Aanwijzing voor de regelgeving 340). Voordeel daarvan is dat bij wijziging van de definitie geen wetswijziging nodig is.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de richtlijn een informatieverplichting voorschrijft ten aanzien van transacties «van enige betekenis» die «niet onder normale marktvoorwaarden zijn uitgevoerd». Zijn deze criteria cumulatief? Kan de regering nader inzichtelijk maken wat dient te worden verstaan onder transacties die «niet onder normale marktvoorwaarden zijn uitgevoerd»? Deze leden zouden graag enkele voorbeelden ter verduidelijking krijgen.

De criteria dat een transactie met verbonden partijen van enige betekenis dient te zijn en niet onder normale marktvoorwaarden is aangegaan, zijn cumulatief. Bij dergelijke transacties kan vooral worden gedacht aan een lening door de rechtspersoon aan bijvoorbeeld een manager die in de rechtspersoon een sleutelpositie inneemt, waarbij geen marktconforme rente wordt berekend. Een ander voorbeeld zijn transacties met aandelenpakketten tussen vennootschap en grootaandeelhouder tegen niet-marktconforme prijzen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een directeur-grootaandeelhouder die een bedrijf koopt dat onderdeel uitmaakt van het concern waar hij aan het hoofd staat.

Voorts maken deze leden uit de toelichting op dat de verklaring meer inhoudelijke gegevens moet omvatten, waaronder gegevens inzake samenstelling en functioneren van de bestuurs-, leidinggevende en toezichthoudende organen. Zij vragen de regering aan te geven of het inzicht in de beloningscomités ook informatie dient te bevatten over de beloning van (leden van) de comités.

Volgens artikel 46bis, eerste lid, onder f moet in de corporate-governanceverklaring informatie gegeven worden over de samenstelling en de werking van de bestuurs-, leidinggevende en toezichthoudende organen en hun comités. In de Nederlandse verhoudingen gaat het hier om het bestuur en de raad van commissarissen en om de commissies die zij uit hun midden samenstellen. Dit kan bijvoorbeeld een auditcommissie zijn, zoals die is voorgeschreven in artikel 21a Wet toezicht accountantsorganisaties (zie ook het besluit van 26 juli 2008, Stb. 323). Daarin zitten geen andere leden dan degenen die al lid zijn van het bestuur of de raad van commissarissen. De beloning van de leden van de commissies wordt dus al bekend gemaakt volgens de regels die gelden voor de bekendmaking van de beloning van bestuurders en commissarissen (artikel 2:383c BW).

De leden vragen de regering aan te geven of en zo ja, op welke specifieke punten de taken van en controle door de accountant met de implementatie van de richtlijn, met name ten aanzien van de corporate-governanceverklaring, worden uitgebreid.

De corporate-governanceverklaring maakt onderdeel uit van het jaarverslag en daarmee valt zij onder de accountantscontrole op het jaarverslag. Toch is het nodig in de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 2:391 lid 5 enkele nadere voorschriften te geven voor dat onderzoek. Dit is een gevolg van de omstandigheid dat de laatste twee volzinnen van het nieuwe artikel 46bis, tweede lid, van de vierde richtlijn onderscheid maken tussen twee categorieën mededelingen in de corporate-governanceverklaring waarvoor verschillende controleregimes gelden. Voor het grootste deel hoeft de accountant enkel na te gaan of de voorgeschreven mededelingen en gegevens in de corporate-governanceverklaring zijn opgenomen. Maar op twee punten moet de corporate-governanceverklaring echter worden betrokken in het onderzoek als bedoeld in artikel 51, eerste lid, tweede alinea, van de vierde richtlijn, waarbij de accountant moet nagaan of het jaarverslag en de jaarrekening over hetzelfde boekjaar verenigbaar zijn. De twee onderdelen waarvan dat mede moet worden nagegaan, betreffen ten eerste de informatie over het beheers- en controlesysteem van de vennootschap rond het proces van financiële verslaggeving en in de tweede plaats de informatie van artikel

10, eerste lid, onder c, d, f, h en i, van de Overnamerichtlijn 2004/25/EG. Bij dit laatste gaat het om informatie over de verwerving van belangrijke deelnemingen in beursgenoteerde vennootschappen, over de houders van effecten waaraan bijzondere zeggenschapsrechten verbonden zijn, met een beschrijving van deze rechten, over elke vorm van beperking van het stemrecht, over de regels voor de benoeming en vervanging van de leden van het bestuur en de raad van commissarissen, over de regels voor de wijziging van de statuten van de vennootschap en over de bevoegdheden van de leden van het bestuur of de raad van commissarissen, vooral wat betreft de mogelijkheid tot uitgifte of inkoop van aandelen. Aangezien er geen redenen zijn om de corporate-governanceverklaring grondiger door de accountant te laten beoordelen dan de richtlijn voorschrijft, is dit onderscheid gehandhaafd en wordt er in het besluit een specifieke bepaling opgenomen voor de accountantscontrole van de corporate-governanceverklaring.

De gevolgen van de collectieve verantwoordelijkheid van de leden van de bestuurs-, leidinggevende en toezichthoudende organen van de rechtspersoon jegens de rechtspersoon voor het opmaken en de openbaarmaking van de jaarrekening, het jaarverslag en de corporate-governanceverklaring zijn de leden van de VVD-fractie nog niet geheel duidelijk. Zij hebben hiervoor collectieve verantwoordelijkheid maar lidstaten mogen deze verantwoordelijkheid niet beperken tot de individuele leden. Dit neemt niet weg dat nationale handhavingsautoriteiten een individueel lid nog steeds sancties kunnen opleggen. Hoe verhoudt dit zich tot hoofdelijke aansprakelijkheid? De leden van de VVD-fractie vragen of zij de toelichting juist begrijpen wanneer zij hieruit opmaken dat, ondanks de collectieve verantwoordelijkheid, één van de leden aansprakelijk gesteld kan worden en bijvoorbeeld de gehele boete krijgt opgelegd en verantwoordelijk is voor vergoeding van het gehele schadebedrag. Graag ontvangen deze leden enige toelichting op dit punt.

Bij de beantwoording van deze vraag moet onderscheid gemaakt worden tussen bevoegdheid, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid.

Uitgangspunt van de richtlijn is dat de leden van de bestuurs- en toezichthoudende organen collectief jegens de rechtspersoon verantwoordelijk zijn voor het opstellen en openbaar maken van de financiële verslaggeving overeenkomstig de voorschriften. Het nationale recht bepaalt daarbij het kader van de bevoegdheden van bestuur en raad van commissarissen. In de Nederlandse situatie betekent dit dat het bestuur de jaarrekening opstelt en deze samen met de raad van commissarissen ondertekent. In beide gevallen is dus de collectiviteit aangewezen die de taak en daarmee de plicht heeft de jaarrekening op te stellen en openbaar te maken.

Bij de aansprakelijkheid gaat het om de vraag wie bij niet-naleving van de verantwoordelijkheid daarop aangesproken kan worden. Daarnaast stelt de richtlijn dat de nationale bepalingen betreffende de aansprakelijkheid van toepassing moeten zijn op de leden van bestuur en raad van toezicht, in ieder geval jegens de vennootschap (vgl. artikel 1 onder 8 en artikel 2 onder 3 van de richtlijn). Hier is dus sprake van hoofdelijke aansprakelijkheid en kan een individuele bestuurder of commissaris door een rechter sancties opgelegd krijgen wanneer het (mede) aan hem te wijten is dat het bestuur of de raad van commissarissen deze collectieve verantwoordelijkheid niet of niet volledig is nagekomen. Aansprakelijkheid treedt niet op wanneer zij duidelijk kunnen maken dat het gebrek in de nakoming van de verplichting hen niet kan worden verweten en zij niet nalatig zijn geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen daarvan af te wenden (zie artikel 2:9).

In de memorie van toelichting wordt kort verwezen naar de FIOD-ECD als het orgaan belast met de opsporing van de delicten van overtredingen en het niet volgen van de verplichtingen die zijn aan te merken als economi-

sche delicten. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of deze dienst extra capaciteit beschikbaar krijgt voor opsporing van dergelijke zaken en of dit prioriteit krijgt toegekend. Kortom, is deze dienst nog specifiek benaderd ten behoeve van een effectiever opsporing van overtredingen van de uit de richtlijn volgende verplichtingen?

Ik verwijs naar het antwoord hierboven op gelijke vragen van de leden van de VVD-fractie naar aanleiding van een artikel in het Financieel Dagblad.

4. Implementatie van de richtlijn

De leden van de SP-fractie ontvangen graag nadere toelichting op de keuze van de regering om de *full fair value*-optie niet op te nemen in het wetsvoorstel. Is het niet zo dat het *full fair value*-model een betrouwbaarder waardering van de activa oplevert? In hoeverre neemt de invloed van het management toe op de waardering bij het niet toepassen van de *full fair value*-waardering? Zij vragen de regering de gemaakte keuze in het wetsvoorstel nader te onderbouwen.

Ik verwijs de leden van de SP-fractie naar mijn antwoord op gelijke vragen van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 3, waar het standpunt over de actuele waarde van financiële instrumenten nader is toegelicht. De *full fair value*-waarderingmethode is een betrouwbare methode indien er een markt voor de desbetreffende financiële instrumenten bestaat. Aan de hand van de prijzen op die markt is de actuele waarde van de op de balans staande activa te bepalen. Dat is ook mogelijk als er algemeen erkende waarderingssystemen en technieken zijn waaraan duidelijke aannames ten grondslag liggen (zie artikel 2:381a onder a BW). Niet gezegd kan worden dat de waardering naar actuele waarde een betrouwbaarder waardering van de activa oplevert; het is een andere waardering dan die tegen kostprijs. Wel is het een waardering die, zoals de naam al aangeeft, de actuele stand van zaken weergeeft. De kostprijs ligt vast, het is een historisch begrip, de actuele waarde fluctueert. Dat kan volatiliteit van de financiële positie van de rechtspersoon tot gevolg hebben.

De vraag of de invloed van het management op de waardering toeneemt bij het niet toepassen van de *full fair value*-waarderingmethode, dus bij het wel toepassen van de kostprijsmethode, moet ontkennend worden beantwoord, omdat de actuele waarde vaak van veel veronderstellingen afhankelijk is, waarop het management meer invloed kan uitoefenen dan op de historisch vastliggende kostprijs.

De leden van de SP-fractie constateren met instemming dat de regering er voor kiest dat enkele verplichtingen die geheel of gedeeltelijk in de Nederlandse corporate governance code zijn vastgelegd nu expliciet in formele regelgeving worden vastgelegd. Vervolgens verwijst de memorie van toelichting naar de nota van toelichting bij het nog te wijzigen Besluit Corporate governance. Dit is nog niet gepubliceerd. Met de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht vragen de leden of deze constructie nu gelukkig gekozen is. Verdient het niet de voorkeur de memorie van toelichting aan te vullen, dan wel in de wet zelf duidelijkheid te verschaffen over de verplichtingen voor wat betreft informatieverstrekking in het jaarverslag?

Ik verwijs de leden verder naar het antwoord dat hiervoor in paragraaf 3 is gegeven op een gelijke vraag van de leden van de CDA-fractie over implementatie bij algemene maatregel van bestuur. In paragraaf 3.e van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is ter informatie reeds aangegeven welke onderwerpen in het besluit geregeld zullen worden en het besluit zal daartoe ook daadwerkelijk beperkt blijven.

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat van de zogenaamde *full fair value*-optie door Nederland geen gebruik is

gemaakt, aangezien er bij De Nederlandsche Bank (DNB) en AFM geen behoefte aan bestaat. Zij vragen de regering aan te geven welke gevolgen het uitsluiten van de *full fair value*-optie voor het Nederlandse bedrijfsleven heeft en voor de concurrentiepositie van Nederland in het algemeen. Deze leden vragen in hoeverre het wenselijk is rechtspersonen te beperken in hun waarderingsmogelijkheden en of hiermee niet een klimaat van wantrouwen wordt geschapen om toezicht eenvoudiger te maken terwijl de lasten (minder vrijheid in waardering van financiële instrumenten) door het bedrijfsleven moeten worden gedragen.

De gevolgen van het uitsluiten van de mogelijkheid van de *full fair value*-optie voor het Nederlandse bedrijfsleven en voor de concurrentiepositie zijn nihil. Juist omdat er in overleg met DNB en AFM is vastgesteld dat er geen behoefte zal bestaan aan een dergelijke waarderingsmethode, valt niet te verwachten dat het ontbreken van de optie grote gevolgen zal hebben. Het gaat hier om een optie die bovendien als die wordt toegepast bijzonder ingewikkeld is in de uitvoering, zodat die veel administratieve lasten met zich brengt. In het huidige tijdsgewricht heeft de financiële crisis aangetoond dat waardering van instrumenten tegen *fair value* nogal moeilijk is als er gebrek is aan normaal functionerende markten. Ik ben het met de aan het woord zijnde leden eens dat de opties die een richtlijn biedt in het Nederlandse jaarrekeningenrecht doorgaans zoveel mogelijk doorgegeven moeten worden aan het bedrijfsleven, zodat dit de keuze heeft. In het onderhavige geval was dit echter niet gewenst. Dit heeft echter niets te maken met eenvoudiger toezicht; de AFM moet bij de IFRS-jaarrekeningen van beursgenoteerde ondernemingen immers ook toezicht houden. Ik verwijs hier naar het antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 3 over de *full fair value*-optie, waar het standpunt over de actuele waarde van financiële instrumenten nader is toegelicht.

De leden van de VVD-fractie lezen in de toelichting de aankondiging van een besluit ter wijziging van het Besluit corporate governance. Deze leden vragen de regering dit besluit middels een lichte voorhangprocedure aan de Kamer kenbaar te maken, gelet op de toch belangrijke aspecten die hierin worden opgenomen als de mededelingen die de vennootschap moet doen omtrent zaken als de risicobeheersings- en controlesystemen rond het proces van financiële verslaggeving en het functioneren van de aandeelhoudersvergadering etc. en de accountantscontrole op de corporate-governanceverklaring.

Uit artikel 1:8 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat algemene maatregelen van bestuur die uitsluitend strekken tot uitvoering van een richtlijn niet voorgepubliceerd hoeven te worden, ook als er een wettelijke voorhangprocedure van toepassing is. In de onderhavige wijziging van het Besluit corporate governance zal geen sprake zijn van enige beleidsbeslissing en wordt de richtlijn zo minimaal mogelijk uitgevoerd. Bovendien is in de memorie van toelichting op het onderhavige wetsvoorstel al ingegaan op hetgeen in het besluit opgenomen zal worden.

Kan de regering specifiekere toelichten in hoeverre de accountant aansprakelijk is en kan worden gesteld en hoe deze situatie wellicht is gewijzigd door implementatie van voorliggende richtlijn?

De richtlijn heeft geen betrekking op de aansprakelijkheid van de accountant. De richtlijn geeft alleen een bepaling voor de accountantscontrole ten aanzien van de corporate-governanceverklaring, maar wijzigt op dat punt niets voor de aansprakelijkheid. De aansprakelijkheid van de accountant jegens zijn controle-cliënt is gebaseerd op de contractuele relatie die zij hebben en de accountant is aansprakelijk wanneer hij wanprestatie pleegt. Wanneer het optreden van een accountant (of het ontbreken van

optreden) schade veroorzaakt bij derden, kan de accountant uit hoofde van een onrechtmatige daad aansprakelijk zijn.

5. Lasten voor het bedrijfsleven

De leden van de SP-fractie ontvangen graag een nadere toelichting waarom de regels over de niet in de balans opgenomen regelingen en transacties met verbonden partijen niet gelden voor beursgenoteerde (en eventuele andere) rechtspersonen die IFRS toepassen. Welk percentage van de rechtspersonen past IFRS toe? En is het toepassen van IFRS voldoende waarborg dat de betreffende rechtspersoon de hier bedoelde informatie opneemt? Is hier voldoende controle op?

De regels voor niet in de balans opgenomen regelingen en voor transacties met verbonden partijen gelden wel degelijk voor rechtspersonen die de jaarrekening op basis van IFRS opstellen, alleen niet op basis van het BW maar op basis van de IFRS zelf. IAS 24 gaat over informatieverschaffing over verbonden partijen en verspreid in diverse IAS en IFS zijn voorschriften opgenomen over niet in de balans opgenomen regelingen.

Alle beursgenoteerde rechtspersonen moeten IFRS toepassen. Hoeveel rechtspersonen IFRS vrijwillig toepassen, is niet bekend. Een rechtspersoon die zijn jaarrekening op basis van de IFRS opstelt, moet de volledige IFRS toepassen, voor zover voor hem relevant. «Cherry picking» uit de IFRS is niet toegestaan. De accountant dient te controleren of de jaarrekening het vereiste inzicht in de financiële positie van de rechtspersoon geeft en voldoet aan de voorschriften, dus i.c. aan de IFRS-voorschriften. De AFM houdt toezicht op accountantsorganisaties en op de naleving van de aan hen gestelde kwaliteitsnormen. De AFM houdt geen rechtstreeks toezicht op de IFRS-jaarrekening van niet-beursgenoteerde ondernemingen.

De leden van de VVD-fractie hebben met betrekking tot de berekening van de lasten voor het bedrijfsleven eerder een kritische kanttekening geplaatst en vragen voorgelegd. Deze leden willen de regering ook vragen naar de beoogde winst van de richtlijn inzake de verbeterde concurrentiepositie. Zij vragen of de regering nader kan ingaan op deze doelstelling en de mogelijk positieve effecten voor Nederlandse ondernemingen en de gevolgen van een andere (beperkter dan wel ruimere) wijze van implementatie door andere (omringende) lidstaten.

De richtlijn beoogt door harmonisatie voor bedrijven in de hele EG een gelijk speelveld te creëren en zo de concurrentiepositie van Europese bedrijven te verbeteren. Wat betreft de nationale concurrentiepositie is in het wetsvoorstel optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de richtlijn biedt om kleine en middelgrote rechtspersonen uit te zonderen van bepaalde verplichtingen. Op deze manier wordt bijgedragen aan het creëren van een gunstig ondernemingsklimaat. Overigens is de beperking van de administratieve lasten inmiddels in alle lidstaten een belangrijk aandachtspunt, zodat niet te verwachten valt dat op dit punt voor Nederland een gunstiger concurrentiepositie gecreëerd kan worden.

6. Artikelen

I, onderdeel A

Artikel 381

De leden van de CDA-fractie constateren dat in artikel 2:381, derde lid, BW wordt gesproken over «dochtermaatschappijen die geheel in eigendom zijn van een of meer leden van de groep», terwijl in de memorie van toelichting wordt gesproken over «vrijstellingen voor transacties binnen

een groep». Hieronder kunnen dus ook meerderheidsdeelnemingen vallen die geen 100% eigendom zijn van een of meer leden van de groep. Deze leden vragen de regering wat nu de verhouding is tussen de memorie van toelichting en de nieuwe wetsbepaling.

De aan het woord zijnde leden wijzen er terecht op dat in het algemeen deel van de toelichting in paragraaf 3, onderdeel d, een vrijstelling voor transacties binnen een groep genoemd staat, waar beter «bepaalde» transacties vermeld hadden kunnen staan, namelijk transacties waarbij dochtermaatschappijen betrokken zijn die geheel in eigendom zijn van een of meer leden van de groep. In paragraaf 2, onderdeel d, van het algemeen deel van de toelichting is wel de volledige nuancering aangebracht. De wettekst is in dezen altijd leidend.

I, onderdeel C

Artikel 393

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het nieuwe onderdeel e, vijfde lid van artikel 2:393 BW wordt gesproken over het feit «of het jaarverslag overeenkomstig Titel 9 BW 2 is opgesteld». Echter, afdeling 11 van de Vierde EG-richtlijn vereist niet dat de accountant nagaat of het jaarverslag overeenkomstig Titel 9 is opgesteld. Waarom stelt de regering deze zwaardere eis?

Bij de invoering van titel 9 in het BW ter uitvoering van de vierde richtlijn begin jaren '80 is tijdens de parlementaire behandeling toegevoegd dat de accountant ook controleert of het jaarverslag «voor zover hij dat kan beoordelen, overeenkomstig deze titel is opgesteld». Het is niet de bedoeling geweest dit aan te passen, ook niet naar aanleiding van de laatste implementatiewetgeving uit 2005. De aanpassing van artikel 393 in het onderhavige wetsvoorstel is enkel bedoeld om een onduidelijkheid weg te nemen.

Het jaarverslag is een belangrijk onderdeel van de verslaglegging door de rechtspersoon. Met de cijfers in de jaarrekening alleen is die verslaglegging niet compleet. Het jaarverslag en de jaarrekening worden gewoonlijk gezamenlijk gepubliceerd. En uit oogpunt van handhaving van de wet is het van belang dat gecontroleerd wordt of de rechtspersoon ook de wettelijke jaarverslagvoorschriften naleeft. Deze accountantscontrole is geen zware eis. De accountant moet nagaan of het jaarverslag «voor zover hij dat kan beoordelen» overeenkomstig de wet is opgesteld. Dit komt erop neer dat hij nagaat of de in de wet voorgeschreven onderwerpen in het jaarverslag aan bod komen en of het jaarverslag verenigbaar is met de jaarrekening. Hij hoeft dus niet van alle informatie te controleren of die informatie ook juist en volledig is. Dat kan hij doorgaans ook niet, omdat het jaarverslag bestaat uit analyses, toekomstverwachtingen, beleidsdoelstellingen e.d., die een subjectief element bevatten.

Artikelen II en III

De leden van de CDA-fractie constateren dat de wet van toepassing zal zijn op boekjaren die zijn aangevangen op of na 1 januari 2008. De Raad voor de Jaarverslaglegging stelt dat deze toepassing met terugwerkende kracht ongebruikelijk is en leidt tot onnodige verzwaring van administratieve lasten. Met name het aanpassen in de registratie van transacties met verbonden partijen zal mogelijk kunnen leiden tot verzwaring van de lasten. De aan het woord zijnde leden vragen of de regering de kritiek van de Raad voor de Jaarverslaglegging deelt. En zij willen weten hoe de regering het voorstel van de Raad beoordeelt om de wet van toepassing te laten worden op boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2009, althans een datum die gelegen is na van kracht worden van de wet. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik de leden naar het antwoord

op gelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 3. Wat betreft de door de leden gesignaleerde mogelijke verzwaring van de administratieve lasten door het aanpassen van de administratie van transacties met verbonden partijen, deel ik die zorg niet. Het betreft hier enkel een nadere specificatie in de toelichting van informatie die reeds in de administratie van de rechtspersoon aanwezig moet zijn. Verwacht mag worden dat rechtspersonen weten welke transacties niet onder normale marktvoorwaarden met verbonden partijen zijn aangegaan. Dat geldt ook voor niet op de balans opgenomen regelingen. Daarom is in de berekening van de administratieve lasten van zowel de niet in de balans opgenomen regelingen als de transacties met verbonden partijen gezamenlijk opgenomen (zie paragraaf 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2007/08, 31 508, nr. 3) dat de verantwoording over deze twee onderdelen in de toelichting bij de jaarrekening voor ca. 1280 grote bedrijven per jaar twee uur zal kosten en voor ca. 2560 middelgrote bedrijven per jaar één uur. Overigens ook de verplichtingen die in de algemene maatregel van bestuur opgenomen zullen worden over de gedragscode, leiden tot slechts beperkte belasting van de beursgenoteerde vennootschappen. De richtlijn brengt op dit punt weinig nieuwe verplichtingen met zich.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het wetsvoorstel op 5 september 2008 geïmplementeerd had moeten zijn. Zij vragen waarom deze termijn niet wordt gehaald en wat daarvan de gevolgen zijn. Ik ben mij volledig bewust van het belang van tijdige implementatie van EG-richtlijnen. De realiteit is dat er ook vele andere Europese, internationale en nationale politieke prioriteiten zijn die om voorrang strijden. De materiële gevolgen van de overschrijding zullen beperkt zijn, doordat de nieuwe regels van toepassing zullen zijn op jaarrekeningen die worden opgesteld over boekjaren die zijn aangevangen op of na 1 januari 2008. De Europese Commissie heeft onlangs tijdens een bijeenkomst in Brussel ambtelijk aangekondigd binnenkort de eerste voorbereidingen te treffen om een infractieprocedure aanhangig te maken jegens landen die de richtlijn niet tijdig geïmplementeerd hebben. Ik hoop daarom dat de parlementaire afhandeling spoedig afgerond kan worden.

De leden van de SP-fractie constateren dat er met het oog op de beperkte implementatietermijn voor is gekozen dat de wet van toepassing is op jaarrekeningen en jaarverslagen die worden opgesteld over boekjaren die zijn aangevangen op of na 1 januari 2008. Zij vragen of deze datum reëel is en of dit geen rechtspersonen in de problemen brengt. Het feit dat Nederland – om wat voor reden dan ook – betrekkelijk laat is met het implementeren van een richtlijn, mag volgens deze leden geen onevenredig nadeel opleveren voor de rechtspersonen die hier geen rekening mee hadden kunnen houden. Graag ontvangen zij een nadere toelichting en een analyse van de nadelen die de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan opleveren voor rechtspersonen.

De aan het woord zijnde leden worden verwezen naar hetgeen hiervoor is geantwoord op gelijke vragen van de PvdA-fractie (zie paragraaf 3) en van de CDA-fractie (zie de eerste vraag in deze paragraaf over de artikelen II en III). Zoals daaruit mag blijken, zijn de nadelen voor rechtspersonen beperkt. Het gaat om informatieverplichtingen die zeer beperkt in omvang zijn en die reeds in de boekhouding van de rechtspersonen voorhanden zal zijn. Bovendien is zowel de richtlijn als de Nederlandse uitvoering daarvan al kenbaar voordat deze laatste in werking treedt, zodat de eventueel noodzakelijke voorbereidingen eerder getroffen kunnen worden. De algemene maatregel van bestuur over de gedragscode zal als laatste bekend gemaakt worden, maar de inhoud daarvan is al in de memorie van toelichting weergegeven en ook deze volgt uit de richtlijn (paragraaf 3, onderdeel 3, van het algemeen deel van de memorie van toelichting,

Kamerstukken II 2007/08, 31 508, nr. 3). Verdere nadelen voor het bedrijfsleven ten gevolge van de late implementatie zijn mij niet bekend.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin