

Vergaderjaar 2011–2012

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 1305**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 22 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 01: Verordening Gezondheid voor groei 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1294)

Fiche 02: Mededeling dubbele belasting (Kamerstuk 22 112, nr. 1295)

Fiche 03: Aanpassing rente- royaltyrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 1296)

Fiche 04: Mededeling totaalaanpak van migratie en mobiliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 1297)

Fiche 05: Verordening kredietbeoordelaars (Kamerstuk 22 112, nr. 1298)

Fiche 06: Mededeling actieplan tegen het toenemend gevaar van antimicrobiële Resistentie (Kamerstuk 22 112, nr. 1299)

Fiche 07: Verordeningen Asiel- en Migratiefonds en Intern Veiligheidsfonds (2014–2020) (Kamerstuk 22 112, nr. 1300)

Fiche 08: Verordening Rechten en Burgerschap Programma (Kamerstuk 22 112, nr. 1301)

Fiche 09: Verordening Programma Justitie voor de periode 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1302)

Fiche 10: Verordening beheerplan haring ten westen van Schotland (Kamerstuk 22 112, nr. 1303)

Fiche 11: Stroomlijningspakket richtlijnen voor producten (Kamerstuk 22 112, nr. 1304)

Fiche 12: Verordening en richtlijn op het terrein van accountancy

Fiche 13 : Mededeling ontwikkeling maritieme strategie voor de Atlantische Oceaan (Kamerstuk 22 112, nr. 1306)

Fiche 14: Verordening EU ondersteuning van ontmanteling van nucleaire installaties in Bulgarije, Litouwen en Slowakije (Kamerstuk 22 112, nr. 1307)

Fiche 15: Mededeling «stress tests» van kerncentrales in de Europese Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 1308)

Fiche 16: Verordening verbod op ontvinnen van haaien (Kamerstuk 22 112, nr. 1309)

Fiche 17: Mededeling en verordeningen Horizon 2020 – kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1310)

Fiche 18: Verordeningen aanpassing bezoldiging en pensioenbijdrage personeel van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1311)

Fiche 19: Mededeling aardobservatie «Global Monitoring for Environment and Security (GMES)» (Kamerstuk 22 112, nr. 1312)

Fiche 20: Financieringsvoorstel Europees Ontwikkelingsfonds (2014–2020) (Kamerstuk 22 112, nr. 1313)

Fiche 21: Verordening Creatief Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 1314)

Fiche 22: Mededeling inzake versterkte solidariteit binnen de EU op het gebied van asiel (Kamerstuk 22 112, nr. 1315)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
H. P. M. Knapen

## **Fiche: Verordening en richtlijn op het terrein van accountancy**

### **1. Algemene gegevens**

*Titel voorstellen:* Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang;

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen.

*Datum Commissiedocumenten:* 30 november 2011

*Nr. Commissiedocumenten:*

COM (2011) 779

COM (2011) 778

*Prelex:*

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/auditing/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/reform/index_en.htm)

*Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:*

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/auditing/docs/reform/](http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/reform/SEC_2011_1384_en.pdf)

[SEC\\_2011\\_1384\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/reform/SEC_2011_1384_en.pdf)

*Behandelingstraject Raad:* Ecofin Raad.

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Financiën

*Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

*a) Rechtsbasis*

Voor de verordening artikel 114 van het VWEU en voor de richtlijn artikel 50 van het VWEU

*b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure : gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingrecht Europees Parlement

*c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om volgens de voorschriften van artikel 68 van de ontwerpverordening en volgens de voorschriften van artikel 48a van de ontwerprichtlijn gedelegeerde handelingen vast te stellen, bijvoorbeeld voor het aanpassen van de lijst met aan de wettelijke controle gerelateerde toegestane diensten en de lijst met naast de wettelijke controle niet toegestane diensten (het voorgestelde artikel 10 lid 6 van de ontwerpverordening) en voor het specificeren van bedreigingen en veiligheidsmaatregelen in verband met de onafhankelijkheid van accountants(kantoren) (het voorgestelde artikel 22 lid 4 van de ontwerprichtlijn). Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om volgens de voorschriften van artikel 48a van de ontwerprichtlijn een aantal uitvoeringshandelingen te verrichten onder meer in verband met de gelijkwaardigheid van publiek toezicht in de derde landen en het uitwisselen van informatie met toezichthouders in derde landen. De Raad en het Europees Parlement kunnen de bevoegdheid te allen tijde intrekken. Tegen gedelegeerde handelingen kan binnen twee maanden bezwaar worden aangetekend door het Europees Parlement of de Raad.

## 2. Samenvatting BNC-fiche

De voorstellen bestaan uit een ontwerpverordening en een ontwerp-richtlijn en zijn gericht op het herstel – naar aanleiding van de financiële crisis – van het vertrouwen in de wettelijke controletaken van accountants. Het kabinet vindt maatregelen op EU-niveau voor het stellen van eisen aan accountants die wettelijke controles verrichten gerechtvaardigd vanuit het oogpunt van het creëren van een level playing field. Voor het kabinet staat voorop dat maatregelen op een effectieve en proportionele wijze moeten bijdragen aan de kwaliteit van de accountantscontrole. Dit betekent dat voorstellen op onderdelen kunnen worden gesteund, bijvoorbeeld het harmoniseren van materiële normen voor de accountantscontrole en het versterken van het toezicht op EU-niveau, en op onderdelen nadere bestudering behoeven, bijvoorbeeld waar het gaat om de verplichte rotatie van accountantskantoren en de reikwijdte van het verbod op het verlenen van «non audit diensten» in combinatie met wettelijke controles. Voor zover maatregelen zijn gericht op het brengen van meer dynamiek in de accountancymarkt, is het kabinet niet overtuigd van de noodzaak daarvan. Voor het tegengaan van eventuele negatieve effecten van schaalvergroting kan gebruik worden gemaakt van het bestaande mededingingsrechtelijke kader.

## 3. Samenvatting voorstel

### *– Inhoud voorstel*

Naar aanleiding van de financiële crisis zijn er vraagtekens gezet bij het werk van accountants. Hoe konden zij goedkeurende verklaringen verstrekt hebben aan financiële instellingen die met behulp van belastinggeld overeind moesten worden gehouden? Mede naar aanleiding van de reacties op het Groenboek accountancy eind 2010 doet de Commissie voorstellen om het vertrouwen in de wettelijke controletaken van accountants te herstellen. Met deze voorstellen wordt onder meer beoogd de rol van de accountant nader te duiden en de onafhankelijkheid en de professioneel-kritische houding van de accountants te versterken. Daarnaast wordt met het oog op het bestaande marktaandeel van de zogenaamde Big 4-kantoren beoogd meer dynamiek in de accountancymarkt te brengen. Ook richten de maatregelen zich op het faciliteren van het door accountants verlenen van grensoverschrijdend controlediensten en het verbeteren van het toezicht op accountants. Verder wordt het verminderen van onnodige lasten voor het MKB (zowel aan de kant van het bedrijfsleven als aan de kant van de kleinere accountantskantoren) beoogd. De belangrijkste maatregelen zijn:

- de introductie van een verplichte rotatie van accountantskantoren bij wettelijke controlecliënten waarbij de maximale loopduur van een opdracht voor de wettelijke controle 9 jaar is wanneer er sprake is van een zogenaamde «joint audit» door twee accountants(kantoren) en anders 6 jaar,
- het door organisaties van openbaar belang verplicht aanbesteden van opdrachten voor wettelijke controles waarbij een actieve rol is weggelegd voor de auditcommissie van betreffende ondernemingen,
- een (vrijwel volledig) verbod op het leveren van «non-audit diensten» aan wettelijke controlecliënten: non-audit diensten zijn niet toegestaan, met uitzondering van een aantal in de ontwerpverordening gespecificeerde «aan de wettelijke controle gerelateerde diensten», die zijn toegestaan tot een plafond van 10% van de totale omzet bij dezelfde controlecliënt, en van een aantal in de verordening gespecificeerde «non-audit diensten», die alleen zijn toegestaan met voorafgaande goedkeuring van de toezichthouder of de auditcommissie van de betreffende onderneming en waarbij voor de allergrootste accoun-

- tantskantoren een totaalverbod op het verlenen van «non audit diensten» geldt),
- Europees toezicht op de accountancysector onder de vlag van ESMA: zo zal ESMA (European Securities and Markets Authority) standaarden en richtsnoeren uitvaardigen om het toezicht in de lidstaten te harmoniseren en zal ESMA verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van het in de voorstellen geïntroduceerde Europese kwaliteitscertificaat,
- de introductie van een Europees paspoort voor het accountantsberoep en
- een proportionele toepassing van standaarden voor het MKB.

– *Impact assessment Commissie*

Het impact assessment geeft een analyse van de problemen in de accountancymarkt en de mogelijke positieve en negatieve effecten van de voorgestelde maatregelen. Op hoofdlijnen komen de volgende bevindingen van de Commissie naar voren:

- Sommige maatregelen (zoals de verplichte aanbesteding en kantorenrotatie) zullen extra kosten voor controlecliënten met zich meebrengen. Deze extra kosten zullen volgens de Commissie worden gecompenseerd door de positieve effecten, zoals een grotere onafhankelijkheid van accountants die de kwaliteit van de controles ten goede moet komen.
- Kleinere accountantskantoren zullen door de maatregelen minder hindernissen ondervinden om door te dringen tot het topsegment van de accountancymarkt.
- De introductie van een Europees paspoort en een kwaliteitscertificaat zullen de grensoverschrijdende mogelijkheden voor accountants(kantoren) faciliteren.
- De introductie van gemeenschappelijke accountantsstandaarden moet door lagere kapitaalkosten voor ondernemingen leiden tot een terugkomend voordeel van naar schatting meer dan € 2 miljard voor de economie van de EU als geheel.
- Op macro-economisch niveau zullen de maatregelen moeten leiden tot stabiliteit en vertrouwen in de financiële markt.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

*a) Bevoegdheid*

De EU en de lidstaten hebben een gedeelde bevoegdheid op het gebied van de interne markt. De verordening en de richtlijn zijn gebaseerd op artikelen 50 (richtlijn) en 114 VWEU (verordening). Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

*b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Subsidiariteit: positief

Accountants(kantoren) werken net als hun controlecliënten en andere actoren in de financiële markten steeds meer in internationaal verband. Op Europees niveau is al de nodige regelgeving tot stand gekomen voor de bescherming van de beleggers en voor financiële instellingen. Maatregelen op EU-niveau voor de eisen die worden gesteld aan accountants voor het verrichten van wettelijke controles zijn derhalve gerechtvaardigd. In feite wordt hiermee voortgebouwd op de reeds bestaande Richtlijn 2006/43 waarin al de nodige eisen worden gesteld aan het uitvoeren van wettelijke controles van jaarrekeningen.

Proportionaliteit: positief

In beginsel staat het voorstel in verhouding tot het doel. Echter, op deelterreinen zoals het verbod op non-auditdiensten en verplichte rotatie

van accountantskantoren zal Nederland kritisch toezien of het voorstel proportioneel is en of een verordening nodig is.

*c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Het kabinet is van mening dat de voorgestelde bepalingen voor gedelegeerde en uitvoeringshandelingen terecht zijn vanuit het oogpunt van het creëren van een gelijk speelveld. Tegelijkertijd moet erop worden gelet dat waar nodig het Nederlandse belang in de afweging die bij de afzonderlijke handelingen moet worden gemaakt voldoende wordt bewaakt. De voorstellen vergen nadere bestudering voor het antwoord op de vraag of de Commissie op alle punten terecht voor delegatie heeft gekozen.

**5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

*a) Consequenties EU-begroting*

Geen

*b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Geen

*c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

De voorgestelde maatregelen hebben vooral consequenties voor ondernemingen die vallen onder het begrip organisatie van openbaar belang (OOB). Hieronder vallen in ieder geval alle beursgenoteerde ondernemingen en banken en verzekeraars. De extra kosten voor deze ondernemingen worden op jaarbasis per onderneming als volgt ingeschat:

- 1) Zeer grote OOB (totale omzet > € 40 miljard): € 1 050 844
- 2) Grote OOB (totaal vermogen > € 1 miljard / totale omzet > € 2 miljard): € 285 289
- 3) Medium OOB (totale omzet > € 50 miljoen): € 89 067
- 4) Kleine OOB (totale omzet < € 50 miljoen): € 8 400

Als de betreffende OOB een financiële instelling is worden de extra kosten als volgt ingeschat:

- 1) € 1 061 644
- 2) € 296 089
- 3) € 99 867
- 4) € 19 200.

Het door OOB's verplicht aanbesteden van opdrachten voor wettelijke controles leidt tot kosten voor accountantskantoren die willen deelnemen aan een offertetraject. Deze kosten worden op jaarbasis – al naar gelang de grootte van de betreffende OOB – als volgt ingeschat:

- 1) Zeer grote OOB: € 600 000,-
- 2) Grote OOB: € 120 000,-
- 3) Medium OOB: € 17 778,-
- 4) Kleine OOB: € 0

*d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Zie onder c voor nalevingskosten voor het bedrijfsleven.

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*  
De voorgestelde maatregelen zijn grotendeels vervat in een verordening. Deze is rechtstreeks toepasselijk. Eventueel moeten bestaande (uitvoerings)regelingen worden aangepast. De voorgestelde artikelen 61 tot en met 67 betreffen de bestuurlijke sancties en maatregelen die opgelegd kunnen worden. Deze reiken op het eerste gezicht verder dan de bestaande in de Wet toezicht accountantsorganisaties neergelegde bestuurlijke handhavingsmaatregelen. Bekeken zal dus moeten worden hoe deze in het bestaande kader kunnen worden ingepast. Een aantal voorstellen is vervat in een richtlijn. Implementatie hiervan zal in elk geval moeten plaatsvinden in de Wet toezicht accountantsorganisaties.

*b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*  
De uiterste implementatiedatum van de richtlijn en datum van inwerkingtreding van de verordening zijn nog niet voorzien.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*  
In artikel 46 lid 4 van de ontwerpverordening is voorzien in een door ESMA te verrichten evaluatie over de impact van de verordening twaalf jaar na inwerkingtreding van de verordening. Er is geen horizonbepaling voorzien.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

*a) Uitvoerbaarheid*  
Op de voorstellen die publiek toezicht behoeven bestaat al toezicht van de AFM. Voorgestelde maatregelen lijken hierbij aan te sluiten; de legitimiteit van de samenwerkingsconvenanten van de AFM met de NBA (Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) en de SRA (Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten) is in dit licht wel een aandachtspunt. Een punt van aandacht is verder in ieder geval het voorstel om de bevoegde autoriteiten de ontwikkelingen op de markt voor de levering van wettelijke controles te laten monitoren, mede met het oog op een hoge marktconcentratie door accountants. Het kabinet is niet overtuigd van de noodzaak hiervan. Volgens het kabinet wordt hierin reeds voorzien door het bestaande (Europese en nationale) mededingingsrechtelijke toezichtapparaat.

*b) Handhaafbaarheid*  
Bekeken zal moeten worden in hoeverre voorgestelde handhavingsmaatregelen passen binnen het bestaande Nederlandse toezichtkader.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen

## **9. Nederlandse positie**

Het kabinet ondersteunt het voorstel op hoofdlijnen. Het kabinet vindt het belangrijk dat binnen de EU dezelfde minimumstandaarden voor de kwaliteit van accountancy gelden. Het kabinet is daarom voorstander van maatregelen die gericht zijn op het harmoniseren van materiële normen voor de accountantscontrole, het versterken van het toezicht op EU-niveau en de introductie van een Europees paspoort. Voor het kabinet staat voorop dat maatregelen op een effectieve en proportionele wijze moeten

bijdragen aan de kwaliteit van de accountantscontrole. In dit verband steunt het kabinet de voorstellen voor zover deze de onafhankelijkheid en de professioneel-kritische houding van de accountants versterken. Het kabinet is voorstander van verbetering van de materiële normen vooronafhankelijkheid en van duidelijke ge- en verboden waar het gaat om het verrichten van advieswerkzaamheden naast wettelijke controles bij dezelfde cliënt. Het kabinet heeft echter vraagtekens bij het door de Commissie voorgestelde volledige verbod (met beperkte uitzonderingsmogelijkheden, zie onder 3) op het leveren van «non audit diensten» aan wettelijke controlecliënten en denkt eerder aan het instellen van een maximum plafond (van bijvoorbeeld 30%) voor deze overige dienstverlening. Ook de verplichte rotatie van accountantskantoren is een punt van aandacht. Eerder dan een verplichte rotatie van kantoren acht het kabinet een verplichte aanbesteding opportuun. Bij bovenstaande maatregelen moet steeds vaststaan dat deze daadwerkelijk en proportioneel bijdragen aan de kwaliteit van de accountantscontrole, en niet (enkel) zijn gericht op het brengen van meer dynamiek in de accountancymarkt. Het kabinet is niet overtuigd van de noodzaak van de laatste doelstelling. Volgens het kabinet moet niet worden voorbijgegaan aan de voordelen van schaalvergroting voor de markt, zoals de beschikking over een internationaal netwerk en specifieke deskundigheid. Voor het tegengaan van eventuele negatieve effecten van schaalvergroting wijst het kabinet erop dat gebruik kan worden gemaakt van het bestaande (Europese en nationale) mededingingsrechtelijke toezichtapparaat.

In overleg met de AFM en de NBA worden thans de voorgestelde maatregelen op het terrein van de onafhankelijkheid van de accountant, waaronder de vraag in hoeverre in combinatie met wettelijke controles ook andere al dan niet aan de wettelijke controle gerelateerde diensten mogen worden verleend, publiekelijk geconsulteerd. Mede op basis van deze consultatie zal een definitief standpunt worden bepaald.