

Vergaderjaar 2015–2016

34 469

Wijziging van de Wet toezicht accountantsorganisaties, het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten ter implementatie van richtlijn nr. 2014/56/EU van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen (PbEU 2014, L 158) en ter implementatie van verordening (EU) nr. 537/2014 van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang (PbEU 2014, L 158) (Implementatiewet wijzigingsrichtlijn en verordening wettelijke controles jaarrekeningen)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 2 juni 2016

De vaste commissie voor Financiën belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
– Algemeen	2
– Inleiding	2
– Onafhankelijkheid en objectiviteit van de accountant	3
– Professioneel-kritische instelling	3
– De verwachtingskloof	3
– Controlestandaarden	4
– Accountantsverklaring	4
– Bevoegdheden AFM	4
– Verordening wettelijke controles jaarrekeningen oob's	4
– Informatie aan toezichthouders oob's	5
– Verplichte kantoorroulatie	6
– Begrippen en reikwijdte van de richtlijn en EU-verordening	6
– Effecten bedrijfsleven; administratieve lasten en nalevingskosten	6
– Toezichtkosten	6
– Bespreking reacties consultatieversie	7
– Advies Raad van State	8
– Artikelsgewijze toelichting Wet toezicht accountantsorganisaties	8

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, maar hebben nog wel een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel, waar zij voorts nog enkele vragen over willen stellen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de implementatiewet wijzigingsrichtlijn en verordening wettelijke controles jaarrekeningen. Controles van hoge kwaliteit vergroten de betrouwbaarheid van de financiële verantwoording en dragen daarmee bij aan een goede werking van de markten. Deze leden hebben nog enkele aanvullende vragen.

Inleiding

Eerder heeft de Minister aan de leden van de VVD-fractie toegezegd dat het kabinet met een voorstel voor verlenging van de verjaringstermijn voor het tuchtrecht van accountants zou komen. Wat is daarvan de stand van zaken? Indien het nog niet geregeld is, waarom is dit dan niet meegenomen in deze wetswijziging?

In hoeverre wordt de implementatietermijn van 17 juni 2016 van maatregelen nog gehaald? Wat zijn de consequenties als die termijn niet wordt gehaald, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Het doel van de wet is het versterken van het vertrouwen in de wettelijke controle van jaarrekeningen door accountants. De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de analyse van de regering dat externe accountants een bijzonder belangrijke maatschappelijke rol vervullen, en onderschrijven dan ook het doel van de wet. Deze leden constateren dat Nederland wellicht iets vooruit loopt op de rest van Europa als het gaat om maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening

van accountants. Deze maatregelen waren naar overtuiging van de leden van de PvdA-fractie noodzakelijk nadat uit onderzoek van de AFM bleek dat de kwaliteit van dienstverlening door accountants over de gehele linie onder de maat bleek. Zowel de wetgever als de sector hebben daarop de nodige stappen gezet. Wat hiervan de gevolgen zijn zal de komende jaren blijken. Deelt de Minister de analyse dat de richtlijn en de verordening voor Nederland relatief geringe gevolgen hebben, doordat veel van de doelstellingen uit de richtlijn reeds verankerd waren in Nederlandse wetgeving?

Onafhankelijkheid en objectiviteit van de accountant

De leden van de VVD-fractie lezen dat externe accountants pas taken op leidinggevend of bestuurlijk niveau bij de controlecliënt mogen aanvaarden, nadat een passende periode is verstreken na afloop van de controleopdracht. Wat wordt verstaan onder «passende periode»?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader te duiden hoe ver een «zakelijk of financieel» belang gaat. Heeft een accountant bijvoorbeeld een onverenigbaar financieel belang indien hij één aandeel houdt in de onderneming die hij controleert? Hoe zit het met de aandelen die een pensioenfonds voor hem belegt en waarop hij niet altijd invloed kan uitoefenen? Verder vragen deze leden of de accountant ook onafhankelijkheid moet betrachten bij ondernemingen waar hij met beleidsbepalers van die onderneming een familiale dan wel nauwe vriendschappelijke band onderhoudt.

Professioneel-kritische instelling

Er komt een algemene maatregel van bestuur (AMvB) om eisen te stellen ten aanzien van de professioneel – kritische instelling van accountants. Is er voor deze AMvB ook een voorhangprocedure, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zo nee, waarom niet? Wat gaat, mag en kan daarin geregeld worden? Waarom wordt de nadere invulling niet overgelaten aan de beroepsorganisatie van accountants?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de eisen met betrekking tot de professioneel kritische houding worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Hoe komt deze AMvB er hoofdlijnen uit te zien?

Voorgesteld wordt om in artikel 25 van de Wta op te nemen dat de externe accountant dient te voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen eisen ten aanzien van een professioneel-kritische instelling. De leden van de D66-fractie vragen hoe deze eisen ingevuld zullen worden.

De verwachtingskloof

In de wet is een nieuw artikel 25bis toegevoegd waarin is vastgelegd dat de wettelijk controle geen zekerheid biedt omtrent de toekomstige levensvatbaarheid van de gecontroleerde entiteit, noch van de efficiëntie of de doeltreffendheid waarmee het bestuurs- of leidinggevende orgaan de bedrijfsuitvoering van de gecontroleerde entiteit ter hand heeft genomen of zal nemen, aldus de leden van de VVD-fractie. Waarom moet de accountant dan wel rapporteren over de continuïteit van de onderneming? En waarom zorgt dit juist niet voor het vergroten van de verwachtingskloof ten aanzien van de accountantsverklaring, terwijl men die terecht juist wil verminderen? De meeste mensen zullen immers de accountantsverklaring wel lezen, maar de wetstekst niet.

Controlestandaarden

Er zijn nog geen internationale controlestandaarden goedgekeurd door de Europese Commissie, maar toch is al opgenomen dat de accountant aan de goedgekeurde internationale standaarden dient te voldoen. Wat betekent dit voor de (huidige) praktijk, vragen de leden van de VVD-fractie. Aan welke internationale standaarden moet men zich dan nu houden? Hoe wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de goedkeuring van de internationale controlestandaarden?

Accountantsverklaring

De eisen aan de controleverklaring van de externe accountant bij wettelijke controles stemmen grotendeels overeen met de eisen die nu al worden gesteld. Waar verschillen ze, vragen de leden van de VVD-fractie.

Waarom wordt er voor gekozen dat accountants ook een verklaring moeten geven over het vermogen van de controlecliënt om haar bedrijfsactiviteiten voort te zetten, mede in het licht van het verminderen van de verwachtingskloof, zo vragen de leden van de fractie van de VVD. In hoeverre kunnen accountants dat beoordelen? In hoeverre zijn accountants straks aansprakelijk als het niet blijkt te kloppen, namelijk dat de accountant geen twijfel heeft uitgesproken, maar het bedrijf wel gedwongen is te stoppen?

Bevoegdheden AFM

Artikel 58 bepaalt dat de AFM bevoegd is om een accountantsorganisatie te ontslaan, waaraan de accountantsorganisatie onverwijld uitvoering dient te geven. De Raad van State en marktpartijen geven aan dat deze bevoegdheid zich slecht verhoudt tot de voorgeschreven bevoegdheid in de richtlijn tot het inleiden van een procedure bij de rechter die tot ontslag kan leiden. Kan de regering nader ingaan op de onderliggende zorg bij meerdere partijen dat de scheiding van machten in het geding lijkt raken en de roep om meer *checks and balances* in te bouwen.

Verordening wettelijke controles jaarrekeningen oob's

Kan een overzicht gegeven worden van alle lidstaattopties, welke Nederland wel en niet gebruikt, maar ook hoe dit in andere landen het geval is, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

Eerder heeft Nederland een volstrekt verkeerde interpretatie van de EU-regels gedaan als het ging om de kantoorroulatie, met name het overgangsrecht, waardoor Nederlandse bedrijven in de afgelopen paar jaar onder druk van nieuwe wetgeving in te grote haast een ander accountantskantoor hebben gezocht. Ook nu ziet Nederland weer eigen mogelijkheden binnen de EU-regelgeving, merken de leden van de fractie van de VVD op. Hoe kan gegarandeerd worden dat er nu niet weer van dat type fouten in sluipen c.q. in zijn geslopen? Op welke punten zitten er wat betreft de Minister nog twijfels over interpretatie van de EU-regelgeving?

Waarom wordt niet gebruik gemaakt van de mogelijkheid dat lidstaten kunnen bepalen dat de toezichthoudende instantie een vrijstelling verleent van het verbod voor een periode van twee jaar? Wat zijn daarvan de gevolgen? Hoe doen andere EU-landen dit en wat is de reden waarom ze wel een vrijstelling verlenen, vragen de leden van de VVD-fractie.

Een verordening heeft rechtstreekse werking, aldus de leden van de VVD-fractie. Waarom worden hier dan toch mogelijkheden gezien om

daarvan af te wijken? Waarom zijn deze punten dan niet opgenomen in de richtlijn?

De EU-verordening werkt met een «zwarte lijst» met verboden diensten in het kader van scheiding controle en advies. Nederland werkt met een algemeen verbod. Waarom past Nederland haar regelgeving niet aan, nu het gaat om rechtstreeks werking hebbende EU-verordening, vragen de leden van de fractie van de VVD. Hoe ziet de «zwarte lijst» eruit? Welke zaken ontbreken daarop volgens de regering? In hoeverre wordt het niet ongelooflijk complex voor bedrijven die in verschillende landen actief zijn als alle landen weer andere lijsten hanteren en bemoeilijkt de Nederlandse insteek een gelijk speelveld en verhoogt dat niet juist de administratieve lasten voor het bedrijfsleven?

Er is onduidelijkheid over welke regels van toepassing zijn op accountantsorganisaties en netwerkonderdelen van accountantsorganisatie die in verschillende landen actief zijn en andere werkzaamheden verrichten voor de oob en gelieerde entiteiten van de oob die gevestigd zijn in die lidstaten. Waarom is er niet gekozen voor één lijst voor de hele EU, vragen de leden van de fractie van de VVD. Hoe zit dat met bedrijven die ook in derden landen werkzaam zijn, bijvoorbeeld de Verenigde Staten? Welke regels c.q. lijst(en) gelden dan?

Op welke bedrijven, onderdelen en activiteiten in het buitenland en in Nederland is het verbod in artikel 24b nu wel en niet van toepassing, vragen de leden van de fractie van de VVD.

Waarom wordt voorgesteld om in afwachting van een gezamenlijke Europese benadering bij de uitleg en toepassing van artikel 5 van de EU-verordening niet eerst alleen de «zwarte lijst» uit de EU-verordening zelf op te nemen? Hoe snel kan een eventuele aanpassing gewijzigd worden in de Nederlands wet- en regelgeving, vragen de leden van de VVD-fractie.

In hoeverre is de regering bereid om indien er een gezamenlijke Europese benadering tot stand komt op dit punt artikel 24b aan te passen?

Netwerkonderdelen van de accountantsorganisatie die in een andere lidstaat zijn gevestigd, zijn gebonden aan het strengere Nederlandse verbod voor wat betreft dienstverlening aan een Nederlandse oob en gelieerde entiteiten van die oob die in Nederland zijn gevestigd. Hoe is dat omgekeerd het geval, dus een Nederlands netwerkonderdeel van de accountantsorganisaties die actief is in een andere lidstaat? Welke regels gelden dan, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

En hoe zit het met de accountant van internationaal opererende bedrijven, die gevestigd zijn in meerdere landen, zoals Shell of ING? Welke regels gelden, vragen de leden van de fractie van de VVD. Welke regels gelden als zij een Engelse of Duitse accountant inhuren?

Waarom past Nederland de regelgeving voor partnerroulatie niet gewoon aan van de vijf jaar (die in de Nederlandse wet is opgenomen) naar de zeven jaar in het kader van de verordening, vragen de leden van de VVD-fractie.

Informatie aan toezichthouders oob's

De leden van de CDA-fractie vragen naar de uitbreiding van het aantal oob's, wanneer kunnen deze leden die wetswijziging verwachten?

Verplichte kantoorroulatie

De leden van de CDA-fractie vragen naar de samenhang met eerdere wetgeving op dit punt die de Kamer nog zeer recent heeft behandeld. Waarom is er opnieuw wetgeving nodig en waar zit precies het verschil met de eerdere wetgeving?

Begrippen en reikwijdte van de richtlijn en EU-verordening

In hoeverre moeten externe accountants, die actief zijn/worden in Nederland, uit andere lidstaten of derde landen voldoen aan dezelfde eisen als de Nederlandse externe accountants? Waar zitten de verschillen, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

De richtlijn bevat een regeling voor de toelating van wettelijke auditors uit andere lidstaten, vervolgen deze leden. Hoe is het toezicht op alle niet-Nederlandse accountants geregeld?

De richtlijn heeft mede als doel externe accountants in staat te stellen hun diensten inzake de wettelijke controle in andere lidstaten te verrichten. De leden van de PvdA-fractie vragen of, en onder welke voorwaarden, dit tot nu toe al was toegestaan, en in hoeverre van deze mogelijkheden gebruik werd gemaakt. Voorts vragen zij onder welke voorwaarden onder de nieuwe richtlijn het mogelijk wordt voor accountants om hun diensten in andere landen aan te bieden. In hoeverre verwacht de regering dat concurrentie tussen accountantsfirma's die gevestigd zijn in verschillende landen zal ontstaan? Welke maatregelen worden nationaal genomen om ervoor te zorgen dat buitenlandse kantoren met voldoende kwaliteit hun werkzaamheden in Nederland uitvoeren? In hoeverre vallen buitenlandse kantoren onder toezicht van de AFM? Hoe kan worden verzekerd dat buitenlandse kantoren voldoende kennis hebben van Nederlandse regels, zoals Dutch GAAP? In hoeverre zijn buitenlandse kantoren gehouden zich te houden aan de richtlijnen die de leden van de NBA zichzelf hebben opgelegd? Bestaat het risico dat prijsconcurrentie ontstaat tussen buitenlandse kantoren die de richtlijnen van de NBA niet hoeven na te leven, en binnenlandse kantoren die dat wel moeten? In hoeverre ziet u hier nieuwe risico's in met betrekking tot de kwaliteit van de geboden dienstverlening?

Effecten bedrijfsleven; administratieve lasten en nalevingskosten

De leden van de VVD-fractie lezen dat het uitgangspunt bij de implementatie van de wijzigingsrichtlijn is om de administratieve lasten zo beperkt mogelijk te houden. Deze leden steunen dit uitgangspunt. Maar ze zetten daarom wel de nodige vraagtekens bij een aantal van de gemaakte keuzes. Kan de regering toelichten waar is afgeweken van dit uitgangspunt en waarom? Bijvoorbeeld bij de «zwarte lijst», roulatietermijnen (kantoor en partnerroulatie), etc.

Toezichtkosten

Waarom stijgen de initiële en structurele toezichtkosten van de Autoriteit Financiële Markten (AFM), vragen de leden van de VVD-fractie. Waarom wordt er niet gekozen voor een herprioritering binnen de AFM, waardoor er geen extra stijging van de toezichtkosten is/komt? Waarom is dat niet mogelijk? Zeker met het oog op het feit dat er gekeken wordt naar een nieuw kader voor de toezichtkosten en de Minister daarbij zelf heeft aangegeven te gaan kijken naar een taakstelling voor AFM?

De leden van de CDA-fractie vragen of de extra kosten die de AFM maakt worden doorbelast aan de betreffende accountantsbedrijven, of dat de AFM een inspanning doet om de extra kosten binnen het bestaande kostenkader op te vangen.

Bespreking reacties consultatieversie

Verschillende respondenten vragen vanwege het ingrijpende karakter om de bevoegdheid van artikel 57 (het ontzeggen van de bevoegdheid aan bepaalde personen om een functie uit te oefenen bij een accountantsorganisatie of een oob) toe te kennen aan een rechterlijke instantie, aldus de leden van de VVD-fractie. Waarom wordt dit afgewezen? Is de enige reden dat de toezichthouder deze bevoegdheid heeft om dit bij banken en beleggingsondernemingen ook te doen? Is de Minister van Financiën samen met de Minister van Veiligheid en Justitie bereid om met een beleidslijn te komen op dit punt, met een integrale en brede afweging of dit wel of niet wenselijk is? Want over dit type bevoegdheden voor de toezichthouder is vaker en breder discussie. Dat wil zeggen over het feit dat taken op het gebied van invullen van regels en open normen, toezicht en «rechter» in één hand zijn.

Waarom wil de regering niet een materiële beroepsmogelijkheid in plaats van de huidige bestuursrechtelijke rechtsgang, vragen de leden van de VVD-fractie. In hoeverre is de inhoudelijke toetsing van een bestuursrechter in de praktijk van een besluit inderdaad marginaal? Kan een aantal voorbeelden gegeven worden waar de toetsing niet marginaal is geweest?

Enkele partijen pleiten voor een overgangstermijn ten aanzien van de partnerroulatie, merken de leden van de VVD-fractie op. Hieraan zal gevolg gegeven worden door alsnog een overgangstermijn op te nemen in de Wijzigingswet Financiële Markten 2016. Wat wordt daarin dan geregeld? Waarom wordt dit niet gewoon in deze implementatiewet meegenomen?

Op grond van de wijzigingsrichtlijn krijgt de AFM enkele nieuwe bevoegdheden met betrekking tot accountants en accountantsorganisaties, vooral op het gebied van handhaving. Zowel de NBA als de Raad van State geven aan dat zij zorgen hebben over de rechtsbescherming voor accountants, omdat de AFM sancties kan opleggen die slechts achteraf getoetst kunnen worden door de bestuursrechter. De Raad van State geeft daarbij aan dat zij twijfels heeft of dit op deze wijze is toegestaan op grond van de richtlijn. Op welke wijze beoordeelt de rechter een besluit van de AFM, is dit marginale toetsing of betreft het een volwaardige heroverweging? Kan de regering nader ingaan op de bezwaren van de Raad van State en de NBA, en welke bezwaren ziet de regering concreet tegen de route waarbij toetsing vooraf door de rechter plaatsvindt, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA.

Voorts vragen de NBA en de Raad van State aandacht voor onduidelikheden omtrent verschillen in definities tussen de richtlijn en de nationale wetgeving. Kan de regering nader op deze problematiek ingaan, vragen de leden van de PvdA-fractie. In hoeverre acht de regering harmonisatie in terminologie mogelijk en wenselijk? Kan de regering hierbij ook ingaan op de begrippen in artikel 2:393 van het Burgerlijk Wetboek?

De sector is bezorgd over de divergentie in definities en verschillen tussen Europese wetgeving, nationale wetgeving en beroepsreglementering, aldus de leden van de fractie van D66. Ook de Raad van State heeft hierop gewezen. De nationale wet is vrijwel niet te lezen zonder de richtlijn te

raadplegen. Deze leden snappen de afwegingen van de regering, maar horen graag hoe hier richting de toekomst het best mee omgegaan kan worden. Hoe kan dit op termijn verbeterd worden?

Advies Raad van State

De Raad van State geeft aan dat niet nader wordt bepaald ten aanzien van welke functies de AFM een verbod kan opleggen, aldus de leden van de VVD-fractie. De richtlijn bepaalt dat een verbod kan worden opgelegd voor functies in auditkantoren of oob in het algemeen. Waarom wordt dit niet nader ingekaderd? Want nu kan het ook gaan om de functie van toiletjuffrouw.

De voorhangprocedure voor de AMvB bedoeld in artikel 1, tweede lid van de Wta wordt niet meer uit de wet gehaald. Om welke AMvB gaat het hier, vragen de leden van de fractie van de VVD.

Artikelsgewijze toelichting Wet toezicht accountantsorganisaties

Artikel 12f

Auditkantoren zijn onderworpen aan kwaliteitsbeoordelingen in de lidstaat van herkomst, en daarom hoeft de AFM geen periodieke kwaliteitsbeoordelingen uit te voeren. Zou dit wel mogen conform de EU-regelgeving? Hoe is de kwaliteit van de kwaliteitsbeoordelingen in andere EU-lidstaten, zo vragen de leden van de VVDE-fractie.

Artikel 18b

Bij AMvB kunnen regels gesteld worden ten aanzien van passend beloningsbeleid, merken de leden van de VVD-fractie op. Waarom is de delegatiegrondslag hier niet beperkt tot de aanvullende eisen die de richtlijn stelt aan het passend beloningsbeleid? Waarom wordt passend beloningsbeleid niet nader omschreven in de wet? Waarom wordt er gesproken van beloningsbeleid en niet passend beloningsbeleid? Salarisvorming is toch een zaak van bedrijven zelf?

Artikel 19

Wat wordt verstaan onder «werkzaamheden ten behoeve van de wettelijke controle», vragen de leden van de fractie van de VVD.

Artikel 29a

Wat wordt verstaan onder een functie als lid van een toezichthoudend orgaan, vragen de leden van de VVD-fractie. Gaat dit alleen om een Raad van Commissarissen? In hoeverre valt de AFM als toezichthouder hier ook onder?

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De griffier van de commissie,
Berck