

Goedkeuring van IFRS voor toepassing in Europa

Johan van Helleman

SAMENVATTING De vanaf 2005 verplichte toepassing van IFRS in Europa heeft betrekking op door de Europese Commissie goedgekeurde internationale standaarden. Voor de goedkeuring is een gecompliceerde procedure in het leven geroepen. In dit artikel wordt geanalyseerd hoe het zogenaamde goedkeuringsmechanisme in de aanloop naar 2005 heeft gefunctioneerd en in hoeverre er afwijkingen zijn ontstaan tussen de oorspronkelijke en goedgekeurde IFRS-standaarden.

1 Inleiding

Met de introductie van internationale standaarden voor de financiële verslaggeving door beursondernemingen heeft de Europese Unie duidelijk gekozen voor IFRS (International Financial Reporting Standards), zonder echter haar lot geheel en al in handen te leggen van de IASB (International Accounting Standards Board), de instantie die deze standaarden ontwikkelt en uitvaardigt. De verordening krachtens welke IFRS verplicht wordt gesteld, voorziet er namelijk in dat deze standaarden eerst door de EC (Europese Commissie, ook wel aangeduid als de Commissie) moeten worden goedgekeurd, alvorens ondernemingen ze dienen toe te passen¹. De goedkeuringsprocedure is met veel waarborgen omgeven en zit daardoor gecompliceerd in elkaar. Met name door voorgeschreven consultaties kan er bovendien sprake zijn van een aanzienlijk tijdsbeslag waardoor tijdige invoering van IFRS-standaarden in Europa in gevaar kan komen.

Prof. Dr. J. van Helleman RA is partner bij KPMG Accountants NV en hoogleraar Accounting aan de Universiteit van Tilburg. Hij was voorzitter van de EFRAG – Technical Expert Group vanaf de oprichting tot april 2004.

In dit artikel zal een analyse worden gegeven van de achtergrond (paragraaf 2), de structuur (paragraaf 3) en de werking (paragraaf 4) van de goedkeuringsprocedure (ook wel aangeduid als goedkeuringsmechanisme of 'endorsement mechanism'), alsmede van de tot dusverre opgedane ervaringen en de gevolgen daarvan (paragraaf 5).

2 Motieven voor verplichte goedkeuring

Door te kiezen voor IFRS zag de EC af van mogelijke alternatieven, zoals de ontwikkeling van eigen Europese verslaggevingstandaarden of het introduceren van Amerikaanse regels. De eerste mogelijkheid was geen reëel alternatief omdat meer dan twintig jaar ervaring met de 4de en 7de EG-richtlijn had geleerd dat de benodigde mate van harmonisatie en kwaliteit niet intern kon worden bereikt en dat wat wel werd bereikt, te veel tijd kostte. De tweede mogelijkheid (US GAAP) was evenmin een reële optie. Vanwege politieke motieven kon de EC niet accepteren dat regels die buiten haar om tot stand kwamen, op grote schaal in Europa verplicht zouden worden².

Zo viel de keuze op IFRS, omdat men van mening was dat deze zou leiden tot de gewenste hoge mate van transparantie en vergelijkbaarheid van financiële verslaggeving in de EU (Europese Unie), maar vooral omdat men aannam voldoende invloed te kunnen uitoefenen op de inhoud van IFRS³. Desondanks achtte de EC het nodig een veiligheidsklep in het systeem op te nemen in de vorm van een goedkeuringsprocedure, zodat ongewenste IFRS-standaarden niet automatisch in Europa verplicht zouden worden en de EU-organen greep zouden kunnen houden op de ontwikkelingen, zonder overgeleverd te zijn aan een niet-publieke organisatie als de IASB⁴. Een dergelijk standpunt is niet uniek in de wereld. Integendeel, er zijn maar weinig landen of jurisdicties met significante kapitaalmarkten waar internationale verslag-

gevingstandaarden min of meer automatisch van kracht worden. Gebruikelijker is dat IFRS wordt geïncorporeerd in nationale standaarden of wetgeving, met de mogelijkheid van grote of kleine afwijkingen qua inhoud en ingangsdatum. Dit is bijvoorbeeld het geval in Australië, waar IFRS per 1 januari 2005 verplicht is geworden door aanpassing van de Australische verslaggevingstandaarden, die op diverse punten echter afwijken van IFRS door minder opties toe te staan, of uitgebreidere voorschriften te geven. Deze imperfecties in internationale vergelijkbaarheid van jaarrekeningen, ondanks het feit dat deze alle in beginsel op IFRS zijn gestoeld, is in wezen de prijs die men betaalt voor de mogelijkheid van nationale interventies.

3 Structuur van het Europese goedkeuringsmechanisme

In de Verordening van het Europees Parlement en de Raad (19 juli 2002) die de verplichte toepassing van internationale standaarden in het leven roept, is ook aangegeven hoe de goedkeuring tot stand moet komen. De besluitvorming gaat als volgt:

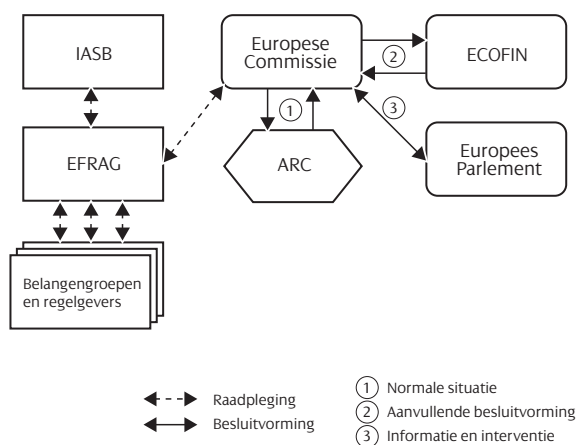
- De EC is bevoegd een beslissing te nemen over de toepasselijkheid van internationale standaarden binnen de Gemeenschap (artikel 3, lid 1).
- De criteria voor goedkeuring houden in dat de betreffende standaarden in overeenstemming zijn met het beginsel van het getrouwe beeld (true and fair view) zoals neergelegd in de 4de en 7de EG-richtlijn en dienstbaar zullen zijn aan het Europees openbaar belang; verder dienen zij te leiden tot financiële informatie die begrijpelijk, relevant, betrouwbaar en vergelijkbaar is (artikel 3, lid 2). In haar goedkeuringsbesluiten is de EC aan deze criteria gehouden.
- Bij haar besluitvorming wordt de EC bijgestaan door een regelgevend comité voor de financiële verslaggeving (Accounting Regulatory Committee, ARC). De participatie van het ARC geschiedt conform de specifieke regels die gelden voor regelgevende comités (comitology-procedures). Deze comités zijn in het leven geroepen om delegatie van bevoegdheden van het Europees Parlement (EP) en de Raad van Ministers (ECOFIN) aan de EC in goede banen te leiden (artikel 6).
- Het EP en ECOFIN hebben het recht op de hoogte te worden gesteld van voorgenomen beslissingen door de EC en kunnen deze in bijzondere omstandigheden tegenhouden.
- Bij de beoordeling van de standaarden wordt de EC verder bijgestaan door een technisch comité. Deze rol is niet vastgelegd in de Verordening zelf, maar in

overweging 10. Nadien is geconcretiseerd dat als technisch comité zal optreden de European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG).

- Goedkeuringsbesluiten van de EC moeten in de vorm van een Verordening (van de EC) worden gepubliceerd in het Publicatieblad. Dit houdt in dat de volledige tekst van de standaarden in alle twintig officiële talen van de Gemeenschap moet worden opgenomen (artikel 3, lid 4)⁵.

De voornaamste spelers in het goedkeuringsmechanisme zijn weergegeven in figuur 1.

Figuur 1. Goedkeuring van IFRS in de EU: voornaamste spelers



4 Werking van het goedkeuringsmechanisme

Bij het verlenen van de goedkeuringsbevoegdheid aan de EC werd van diverse kanten de vrees geuit dat hierdoor in Europa standaarden zouden ontstaan die qua inhoud of ingangsdatum zouden afwijken van IFRS-standaarden zelf, wat voor internationale ondernemingen nadelig zou zijn, met name voor ondernemingen met een beursnotering in de Verenigde Staten, omdat hierdoor de beoogde afschaffing van de reconciliatieplicht in gevaar zou kunnen komen⁶. In de hierna volgende uiteenzetting zal worden nagegaan of deze vrees bewaarheid is geworden. Hierbij zal met name aandacht worden geschonken aan de twee belangrijkste elementen van het goedkeuringsmechanisme, te weten de technische advisering (EFRAG) en de politieke (ARC).

4.1 De rol van EFRAG

EFRAG is begin 2001 opgericht als een initiatief van de private sector, doch in nauw overleg met de EC. De ondersteunende organisaties omvatten Europese verbanden van verschaffers en gebruikers van financiële informatie, alsmede accountants en nationale regelgevers⁷. Door de initiatiefnemers (verenigd in de Raad van Commissarissen van EFRAG) is in juni 2001 de Technical Expert Group van EFRAG benoemd, die zou gaan fungeren als technisch comité van de EC in het kader van het goedkeuringsmechanisme. De statutaire taak van de Technical Expert Group (verder kortheidshalve aangeduid als EFRAG) is echter ruimer en omvat naast het adviseren van de EC over de technische en praktische kwaliteiten van goed te keuren IFRS nadrukkelijk ook het verschaffen van Europese input in IASB-projecten, inclusief het becommentariëren van ontwerpstandaarden. Teneinde de meningsvorming van EFRAG zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen, wordt een consultatieprocedure (due process) in acht genomen, waarbij geïnteresseerden een reactie kunnen geven op conceptstandpunten van EFRAG met betrekking tot zowel ontwerp-IFRS als voorgenomen goedkeuringsbesluiten van de EC. Naast deze formele 'inspraak'-procedures is er ook georganiseerd overleg teneinde de standpuntbepaling te optimaliseren. Zo is er aanvullend overleg met alle 'standard-setters' uit de lidstaten en worden de vergaderingen van EFRAG bijgewoond door waarnemers van onder andere de EC, de IASB en de beurstoezichthouders. Besluiten van EFRAG worden met gewone meerderheid van stemmen genomen, behalve in geval van een negatief goedkeuringsadvies. Dan is een tweederde meerderheid vereist.

4.2 De rol van het ARC

Het ARC is in het leven geroepen door de Verordening (van 19 juli 2002) en is zijn werkzaamheden eind 2002 begonnen. De instemming van het ARC is vereist voor besluiten van de EC die in het kader van gedelegeerde bevoegdheden worden genomen, waaronder dus goedkeuringsbesluiten van IFRS. Indien het ARC niet instemt met een voorstel van de EC treedt de bijzondere comitology-procedure in werking op grond waarvan ECOFIN een uitspraak moet doen. Het ARC bestaat uit (ambtelijke) vertegenwoordigers van de 25 lidstaten (tot 1 mei 2004: 15), terwijl de vergaderingen ook worden bijgewoond door waarnemers van onder andere Europese financiële toezichthouders en van EFRAG. Het ARC wordt ook wel aangeduid als het politieke deel van het goed-

keuringsmechanisme. Deze typering is vooral gestoeld op het feit dat de leden vertegenwoordigers zijn van de lidstaten en dus een publiek belang behartigen. De criteria die zij moeten aanleggen bij besluiten voor het wel of niet goedkeuren van IFRS zijn namelijk dezelfde (in de Verordening vastgelegde) criteria die de EC en EFRAG moeten hanteren (zie ook paragraaf 3). Besluitvorming vindt plaats op grond van gewogen stemmen, waarbij de grootte van het land de weging bepaalt⁸. De voorzitter is een vertegenwoordiger van de EC. Hij heeft geen stemrecht.

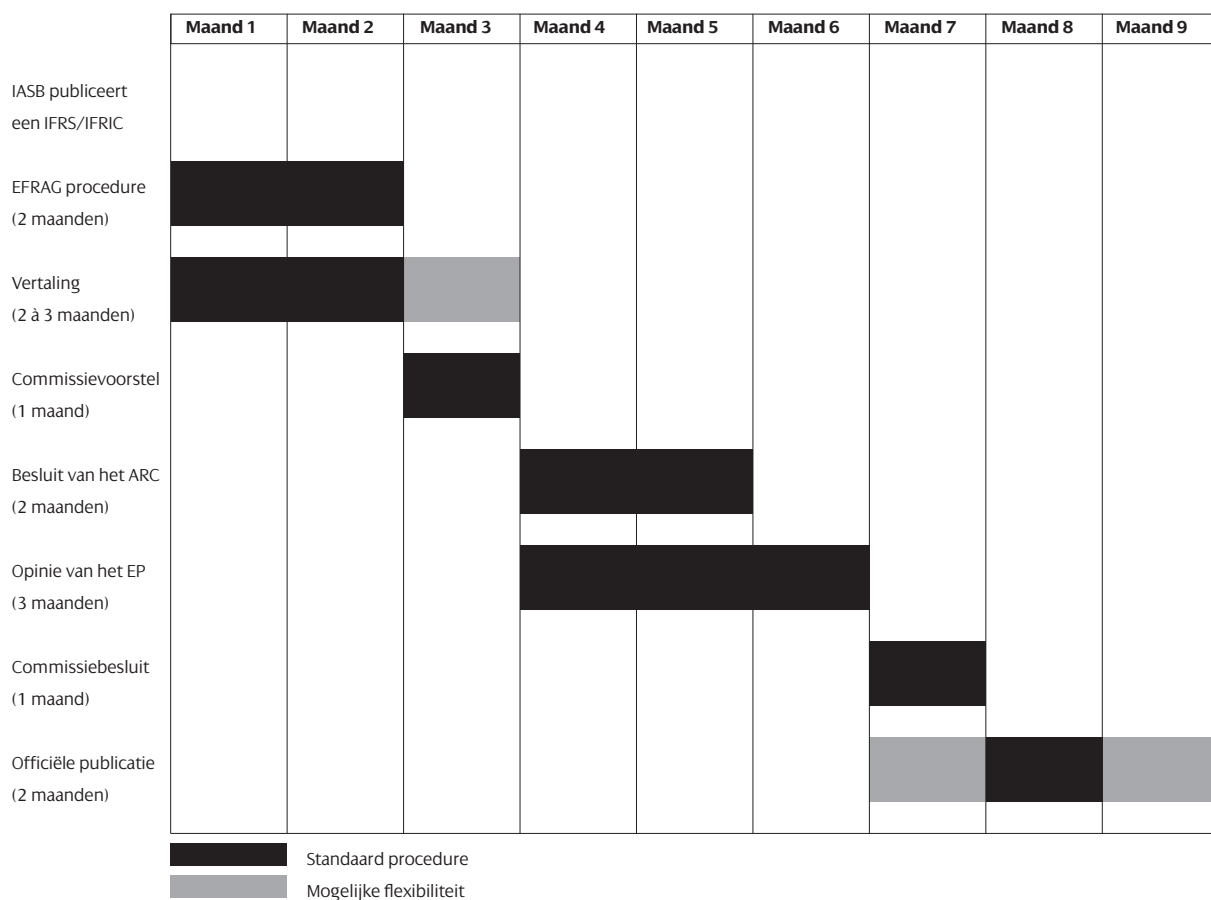
4.3 Doorlooptijd van een goedkeuringsbesluit

Teneinde tijdige implementatie van IFRS door ondernemingen te bevorderen, is het zeer gewenst dat goedkeuringsbesluiten genomen en gepubliceerd worden voordat de ingangsdatum van standaarden wordt bereikt. Figuur 2 laat zien dat de standaard doorlooptijd voor de goedkeuringsprocedure acht maanden bedraagt. De standaardperiode vangt aan als de IASB een nieuwe standaard of interpretatie uit geeft. EFRAG heeft zich gecommitteerd binnen twee maanden daarna advies aan de EC uit te brengen⁹. Dit advies houdt rekening met input van nationale standard-setters, organisaties van verschaffers en gebruikers van informatie, accountants en andere belanghebbenden. Deze krijgen daartoe een ontwerpstandpunt van EFRAG, waarop binnen één maand commentaar kan worden gegeven. Rekening houdend met de normale maandelijkse vergaderfrequentie van deze instanties en EFRAG kunnen deze termijnen niet worden verkort en alleen maar worden gehaald door te anticiperen op verwachte definitieve standaarden en interpretaties.

De commissievoorstellen aan het ARC moeten voldoen aan de officiële comitétermijnen, welke inhouden dat stukken waarover moet worden gestemd twee maanden van tevoren moeten zijn ingediend, terwijl het Europees Parlement (en de Raad van Ministers) drie maanden de tijd hebben om eventueel te protesteren als zij menen dat de EC niet binnen de gedelegeerde bevoegdheden is gebleven.

Een cruciaal punt in de besluitvorming is de beschikbaarheid van de IFRS-standaarden en interpretaties in de twintig officiële talen van de Unie. Aangezien de stukken van de IASB in het Engels zijn, ligt hier een significante taak die mede door de IASB wordt georganiseerd met behulp van nationale beoordelingscommissies om voldoende kwaliteit te bereiken. Het ARC kan weliswaar een besluit nemen als de vertaling

Figuur 2. Doorlooptijd voor de goedkeuring van een IFRS/IFRIC standaard



nog niet klaar is, maar kan het ook weigeren. In elk geval moet de vertaling klaar zijn voordat een besluit in het Publicatieblad kan worden opgenomen.

5 Goedkeuring in de praktijk

Nu de aanloopfase naar 1 januari 2005 achter de rug is, kan worden gezien of de EC erin geslaagd is de met het goedkeuringsmechanisme beoogde doelen te bereiken. Wat deze zijn is niet scherp omschreven, maar kan wel uit de context van de Verordening worden afgeleid, namelijk verslaggeving op basis van IFRS door Europese ondernemingen, voorzover dit niet ten koste gaat van het Europese openbaar belang en de standaarden voldoen aan de kwaliteitscriteria voor financiële verslaggeving. Dit betekent dat IFRS-standaarden tijdig in Europa van kracht moeten worden om de in de IFRS-standaarden genoemde ingangsdatum te halen. Verder moeten zij ook niet

worden geamendeerd, tenzij dit gerechtvaardigd wordt geacht met een beroep op het Europese openbaar belang en het handhaven van de algemene kwaliteitscriteria. Concrete beoordelingspunten voor het goedkeuringsproces zijn dus het niet overschrijden van de beschikbare 'doorlooptijd' voor de besluitvorming en het voorkomen van eventuele afwijkingen van de oorspronkelijke IFRS-standaarden.

5.1 Doorlooptijd

Omdat de Verordening (van 19 juli 2002) voorziet in de introductie van IFRS per 1 januari 2005 zijn de activiteiten van de EC en de organen van het goedkeuringsmechanisme er vanaf het begin op gericht geweest deze datum te realiseren. Deze ambitie strekte zich ook uit tot de IASB die zich had voorgenomen na eind maart 2004 geen nieuwe standaarden meer uit te geven teneinde de vastgelegde ingangsdatum

Tabel 1. Tijdsverloop tussen uitgifte (door IASB) en goedkeuring (door EC) van IFRS (per 31-12-2004)*.

Uitgegeven door IASB	EFRAG advies (tijdsverloop in maanden)	ARC besluit (cumulatief tijdsverloop in maanden)	Goedgekeurd door EC (cumulatief tijdsverloop in maanden)
IASs en SICs bestaand, maart 2002	juni 2002 (3)	juli 2003 (16)	september 2003 (18)
IFRS 1, juni 2003	juli 2003 (1)	Februari 2004 (7)	april 2004 (9)
Verbeterde IASs, december 2003	maart 2004 (3)	november 2004 (11)	december 2004 (12)
IAS 39, december 2003	juli 2004 (7)	oktober 2004 (10)	november 2004 (11)
IAS 32, december 2003	juli 2004 (7)	november 2004 (11)	december 2004 (12)
IFRS 2, februari 2004	april 2004 (2)	december 2004 (10)	-
IFRS 3, maart 2004	juni 2004 (3)	november 2004 (8)	december 2004 (9)
IAS 36, 38, maart 2004	juni 2004 (3)	november 2004 (8)	december 2004 (9)
IFRS 4, maart 2004	juni 2004 (3)	november 2004 (8)	december 2004 (9)
IFRS 5, maart 2004	juni 2004 (3)	december 2004 (9)	december 2004 (9)
IFRS 6, december 2004	-	-	-
IFRIC 1, mei 2004	juli 2004 (2)	november 2004 (6)	december 2004 (7)
IFRIC 2, 3, 4, 5, december 2004	-	-	-

* Deze lijst van standaarden is niet uitputtend, aangezien enkele amendementen op bestaande standaarden, zoals IAS 19 en 39 eenvoudigheidshalve zijn weggelaten.

niet in gevaar te brengen en ondernemingen voldoen-de, zij het krappe, tijd te gunnen om de nodige overgangsmaatregelen te treffen.

Deze doelstelling is in de praktijk echter niet geheel gehaald:

- Op het eind van 2004 had de EC nog niet IFRS 2 en 6 goedgekeurd, evenmin als IFRIC 2, 3, 4 en 5. Hiervan was IFRS 2 echter al in een ver stadium van voorbereiding, omdat het ARC al positief had besloten, zie tabel 1. Van de Interpretaties, die door de IASB pas in december 2004 werden uitgegeven, is met name IFRIC 2 van belang omdat de ingangsdatum hiervan 1 januari 2005 is. Bij de andere Interpretaties ligt deze datum later.
- Ook de termijn voor het goedkeuren van de initiële set bestaande standaarden en interpretaties is niet gehaald. In de Verordening was opgenomen dat de Commissie hiertoe uiterlijk 31 december 2002 moest besluiten (artikel 3, lid 3). In werkelijkheid was dat 29 september 2003.

Uit tabel 1 blijkt dat de werkelijke doorlooptijd voor goedkeuringsbesluiten tussen de negen en twaalf maanden ligt, afgezien van de initiële set, en dat in

slechts één geval (IFRIC 1) de standaarddoorlooptijd is gehaald (zie ook figuur 2). Tot dusverre heeft dat niet geleid tot situaties waarbij ondernemingen niet de in de goedgekeurde standaarden vastgestelde ingangsdata zouden hebben kunnen halen, maar dit is gezien de betrekkelijk lange doorlooptijd voor de toekomst wel een punt van aandacht, met name voor IFRIC-interpretaties, omdat deze in het algemeen spoedig na uitgifte van kracht worden.

Overigens heeft de EC zich hier in juridische zin tegen gewapend door in elk goedkeuringsbesluit een specifieke ingangsdatum op te nemen. Deze datum kan vroeger zijn dan het moment van het EC-besluit of opname daarvan in het Publicatieblad. Hoewel ingang met terugwerkende kracht in het algemeen indruist tegen Europese wetgevingsprincipes, acht de EC het in uitzonderingsgevallen gerechtvaardigd om dit te doen. Hierdoor kunnen de IFRS-ingangsdata ook in Europa (officieel) worden gehaald. Desalniettemin kan er voor Europese ondernemingen gedurende de goedkeuringsperiode toch onzekerheid bestaan of een standaard of interpretatie, geheel of gedeeltelijk, zal worden geaccepteerd. Dit speelt vanzelfsprekend met name voor zeer controversiële onderwerpen.

5.2 Inhoudelijke wijzigingen

Met de introductie van IFRS is niet alleen beoogd kwalitatief hoogstaande en vergelijkbare verslaggeving in de Europese Unie te bevorderen, maar tevens om wereldwijde vergelijkbaarheid te bereiken (IFRS Verordening, overweging 2). Amendering of verwerping van een IFRS tijdens de goedkeuringsprocedure zou de beoogde internationale vergelijkbaarheid echter verminderen en is daarom dus minder gewenst¹⁰. Aan de andere kant zou automatische goedkeuring van uitgebrachte standaarden van het goedkeuringsmechanisme een wassen neus maken, waardoor dit ook geen realistisch uitgangspunt is. Hieronder zal kort worden uiteengezet hoe de EC en de belangrijkste spelers in het goedkeuringsmechanisme in de aanloop naar 2005 met dit dilemma zijn omgegaan.

In tabel 1 is aangegeven welke standaarden en interpretaties tot eind 2004 het goedkeuringsproces hebben doorlopen. In twee gevallen blijkt er sprake te zijn geweest van een afwijking van het 'normale' goedkeuringsproces. Het betreft de volgende standaarden:

- *Initiële set standaarden*: krachtens de IFRS Verordening (artikel 3, lid 3) moeten de standaarden die bestaan wanneer de Verordening van kracht wordt (dat is 14 september 2002) uiterlijk eind 2002 worden goedgekeurd. Hierop anticiperend heeft de EC aan EFRAG gevraagd te adviseren over de in maart 2002 bestaande set internationale standaarden en interpretaties. EFRAG heeft geadviseerd deze set standaarden als het door de Verordening geaccepteerde startpunt voor IFRS-verslaggeving in de EU te zien en ze daarom 'en bloc' goed te keuren. In het ARC is hiertegen oppositie gekomen, met name van de zijde van lidstaten die bezwaren koesterden tegen de voorgestelde verslaggeving van financiële instrumenten. Deze oppositie werd aangewakkerd door soms felle kritiek van financiële instellingen, die ook doorklonk in de Raad van Ministers (ECOFIN) en bij politieke leiders (tot uitdrukking komend in een brief van de Franse president aan de voorzitter van de EC). Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat de EC besloten heeft tot 'en bloc'-goedkeuring, echter met uitzondering van financiële instrumenten; dat laatste betrof IAS 32, 39 en SIC 5, 16 en 17 (Commission Regulation (EC) no. 1725/2003, overweging 3).
- *IAS 39 (verbetert)*: in december 2003 heeft de IASB verbeterde versies uitgegeven van vijftien reeds bestaande internationale standaarden. Hiertoe behoorde ook een gewijzigde versie van IAS 32 en 39. Ten aanzien van IAS 32 spitste de discussie zich toe

op de classificatie van ledenkapitaal bij co-operaties. Dit onderwerp is daarna echter door IFRIC separaat ter hand genomen (zie IFRIC 2), waarna IAS 32 door de EC werd goedgekeurd, zie tabel 1. Met betrekking tot IAS 39 was de afloop minder fortuinlijk. Binnen EFRAG werden fundamentele bezwaren geuit tegen belangrijke onderdelen van IAS 39, zodanig dat niet tot een positief advies kon worden gekomen¹¹. Ook in het ARC waren de sterke bezwaren die al tegen de oude IAS 39 bestonden nog steeds aanwezig. Deze richtten zich met name tegen de waardering (en resultaatbepaling) op basis van reële waarden en de beperkte mogelijkheden tot toepassing van hedge accounting¹².

De bezwaren tegen reële waarden spitsten zich met name toe op de zogenaamde 'fair value option' in IAS 39 die ondernemingen onder meer toestaat schulden op reële waarde te waarderen. Van de zijde van de Europese Centrale Bank en de Bank Toezichthouders (Bazel Commissie) werd de vrees geuit dat ondernemingen die in financiële problemen zouden komen hiervan ten onrechte zouden kunnen profiteren, doordat verhoging van hun risicopremie zou leiden tot een lagere reële waarde van hun schulden, die vervolgens als winst zou worden geboekt. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen, heeft de EC besloten de mogelijkheid in IAS 39 om schulden te waarderen op reële waarde niet goed te keuren.

Het andere punt van kritiek betrof hedge-accounting bij financiële instellingen. Met name banken in continentaal-Europa waren van mening dat de regels voor hedge-accounting in IAS 39 geen recht deden aan de economische werkelijkheid van risicomanagement die bij financiële instellingen gericht is op het veiligstellen van een interestmarge. Uiteindelijk leidde deze kritiek ertoe dat de EC niet akkoord ging met een aantal beperkende bepalingen met betrekking tot hedge-accounting in IAS 39.

5.3 Gevolgen van de IAS 39 amenderingen (carve-outs)

Door het aanbrengen van inhoudelijke wijzigingen in de goedgekeurde IAS 39 is er een verschil ontstaan tussen de standaard die in Europa door ondernemingen moet worden toegepast en de oorspronkelijke standaard. De vraag doet zich dan voor of Europese ondernemingen nog wel kunnen claimen in overeenstemming met IFRS te rapporteren¹³. In dit geval kunnen ondernemingen evenwel door de beperktheid van de amenderingen zowel aan de oorspronkelijke als aan de goedgekeurde IAS 39 voldoen. Immers, de

niet goedgekeurde reële waardeoptie in IAS 39 behoeft ook door volledig IFRS volgende ondernemingen niet te worden toegepast, terwijl ten aanzien van hedge-accounting ondernemingen vrijwillig de beperkingen van IAS 39 kunnen accepteren door geen gebruik te maken van de mogelijkheden die de 'carve-out' biedt. Indien ondernemingen deze route niet volgen, rapporteren zij niet langer conform IFRS maar volgens hiervan afwijkende (door de EC goedgekeurde) financiële verslaggevingstandaarden.

5.4 Beïnvloeding van de IASB Procedures

De overgang op IFRS heeft in Europa veel losgemaakt, met name bij ondernemingen die hierdoor hun verslaggeving sterk hebben moeten aanpassen. Dit heeft in sommige bedrijfstakken (verzekeringen, banken) en in sommige landen (Frankrijk) tot belangrijke interventies geleid bij de Europese organen (de Commissie en ECOFIN), die op hun beurt zich hebben gewend tot de IASB. Als gevolg hiervan zijn discussies op gang gekomen en zijn aanpassingen gedaan die anders wellicht niet zouden hebben plaatsgevonden, zoals Ronde Tafel Conferenties over Financiële Instrumenten in 2003, verzachting van de behandeling van ledenkapitaal bij coöperaties (IFRIC 2), amendementen op IAS 39 voor reële waarde waardering en hedge-accounting (nog niet afgerond), aanpassingen in IFRS 4 voor verzekeringscontracten, en dergelijke¹⁴.

Door de bevoegdheid IFRS goed te keuren voor toepassing in Europa is de EC derhalve ook inhoudelijk en procedureel bij de totstandkoming van IFRS betrokken geraakt. Of deze situatie zal worden bestendigd valt nu nog niet te overzien, maar het is niet onaannemelijk dat de Europese private sector en EFRAG zich in toenemende mate direct tot de IASB zullen wenden na de huidige introductieperiode¹⁵.

6 Samenvatting en conclusies

Met de introductie van het goedkeuringsmechanisme beoogde de Europese Commissie een 'veiligheidsklep' te hebben om ongewenste IFRS-standaarden en -interpretaties te kunnen weren in Europa. Hierdoor zou men niet zonder meer zijn overgeleverd aan de producten van een onafhankelijke regelgever (de IASB), terwijl toch in beginsel de voordelen van hoogwaardige en internationaal geharmoniseerde verslaggeving zouden kunnen worden bereikt.

In de aanloop naar 2005, het eerste jaar dat IFRS-verslaggeving voor beursondernemingen in Europa verplicht is, is gebleken dat het goedkeuringsmechanisme

geen formaliteit is, maar een inhoudelijke toetsing die aanzienlijke betekenis heeft voor de verslaggeving in Europa. In positieve zin is hierdoor een platform ontstaan voor de bespreking en evaluering van verslaggevingstandaarden, met inbreng (via EFRAG en het ARC) van alle groepen in de Europese samenleving die hier een belang in hebben. Door deze actieve opstelling is ook een duidelijke wisselwerking tot stand gekomen tussen de Commissie (dan wel andere partijen betrokken bij het goedkeuringsmechanisme) en de IASB bij de ontwikkeling van nieuwe IFRS-standaarden. Zonder deze goedkeuringsbevoegdheid zouden Europese organen waarschijnlijk minder gewicht in de schaal hebben gelegd. De negatieve kant van het goedkeuringsmechanisme bestaat uit het risico dat de beoogde wereldwijde harmonisatie van verslaggeving op basis van IFRS niet wordt bereikt.

Verschillen tussen goedgekeurde en oorspronkelijke IFRS-standaarden kunnen ontstaan door de vereiste doorlooptijd van de goedkeuringsprocedure waardoor de IFRS-ingangsdatum niet wordt gehaald. In de praktijk is de doorlooptijd zo'n negen maanden, waardoor met name voor IFRIC-interpretaties een reëel probleem aanwezig is. De Commissie denkt dit op te lossen door in voorkomende gevallen een ingangsdatum voor te schrijven die ligt voor de publicatie van een goedkeuringsbesluit.

Een andere reden voor afwijking tussen goedgekeurde en oorspronkelijke IFRS-standaarden of interpretaties kan zijn dat een standaard of interpretatie wordt afgekeurd, dan wel geamendeerd. Afkeuring is tot dusverre voorgekomen op het terrein van financiële instrumenten. Van de initiële set standaarden zijn IAS 32 en 39 en de bijbehorende interpretaties niet goedgekeurd. Doordat deze standaarden voor de aanvraag van 2005 weer door de IASB werden ingetrokken, had dit besluit weinig praktische betekenis. De amendering betreft eveneens de verslaggeving van financiële instrumenten en wel die conform de verbeterde IAS 39, waarbij op twee punten van IFRS is afgeweken (zogenaamde 'carve-outs'), te weten een beperking van de optie onder IFRS om schulden op reële waarde te waarderen en voorts een verruiming van de toepassing van hedge-accounting. Deze amendementen dwingen ondernemingen echter niet om af te wijken van IFRS, omdat het eerste geval een IFRS-optie betreft die niet hoeft te worden gevolgd, terwijl in het tweede geval voor ondernemingen de mogelijkheid bestaat om vrijwillig de strengere regels van IFRS te volgen. Hierdoor blijft het gevaar van divergente verslaggeving beperkt, temeer daar zowel de IASB als de Commissie hebben verklaard zich er sterk voor te

maken de ontstane situatie op te lossen. Of dit zal gebeuren en op welke termijn valt nu nog niet te zeggen, evenmin of ondernemingen de geamendeerde standaard zullen volgen of de oorspronkelijke. ■

Literatuur

- European Central Bank, (2004), The impact of fair value accounting on the European Banking Sector – A financial stability perspective, in: *ECB Monthly Bulletin*, February.
- Haller, Axel, (2002), Financial accounting developments in the European Union: past events and future prospects, in: *The European Accounting Review*, pp. 153-190.
- Helleman, J. van en S. Slomp, (2002), The Changeover to International Accounting Standards in Europe, in: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, Heft 3, pp. 213-229.
- Helleman, J. van en L.G. van der Tas, (2004), Europese regelgeving: overgang naar IFRS, in: M.N. Hoogendoorn, J. Klaassen en F. Krens, *Externe verslaggeving in theorie en praktijk*, vierde druk, 's-Gravenhage.
- Koopmans, L. en R. Vergoossen, (2004), Europa moet IFRS goedkeuren, in: *De Accountant*, juli/augustus, pp. 14-17.
- Marseille, E., (2004), Financiële verslaggeving in de Europese Unie, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jg. 78, no. 9, pp. 384-390.

Noten

- 1 Verordening (EG) nr. 1606/2002 van 19 juli 2002, artikel 4. Deze verordening, alsmede andere EU-documenten met betrekking tot verslaggeving zijn te vinden op:
http://europa.eu.int/comm/internal_market/index.
- 2 Communication from the Commission: EU Financial Reporting Strategy: the way forward, 13 juni 2000, p. 6. Zie voor een verdere beschrijving ook Van Helleman en Slomp (2002).
- 3 In overweging (15) van de Verordening (EG) nr. 1606/2002 staat veel betekend: 'De Commissie zal in de organen van de IASB vertegenwoordigd zijn'. Inderdaad heeft de EC een waarnemersstatus in de Adviesraad (Standards Advisory Council) en de Interpretatiecommissie (International Financial Reporting Interpretations Committee), terwijl verder een aanzienlijk contingent Europeanen deel uitmaakt van de IASB-organen.
- 4 EC Communication 13 juni 2000, p. 7, zegt het aldus: 'The European Union cannot delegate responsibility for setting financial reporting requirements for listed EU companies to a non-governmental third party' en 'EU authorities must have the means to exercise the necessary regulatory oversight and correct any material deficiencies or concerns in relation to IAS'.
- 5 Delen van de oorspronkelijke IFRS-tekst die niet tot de standaard zelf behoren, zoals bijlagen met aanvullende voorbeelden of aanwijzingen voor implementatie en dergelijke worden in beginsel niet beoordeeld en ook niet opgenomen in de officiële tekst in het Publicatieblad. Een uitzondering is tot dusverre gemaakt voor het zogenaamde 'Conceptual Framework', dat weliswaar geen standaard is, maar wel van groot belang is voor de interpretatie en toepassing van IFRS-standaarden.
- 6 Met reconciliatieplicht wordt bedoeld dat buitenlandse ondernemingen met een beursnotering in de Verenigde Staten een aansluiting moeten geven tussen winst en vermogen zoals gerapporteerd in hun jaarrekening en winst en vermogen zoals berekend op basis van US GAAP. Veelal vergt dat van de betrokken bedrijven een aanzienlijke inspanning.
- 7 Zie bijvoorbeeld de website van EFRAG <http://www.EFRAG.org>.
- 8 De werking van de procedures voor regelgevende comités is onder andere vastgelegd in de 'Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (1999/468/EC)'. Hiernaar wordt ook verwezen in artikel 6 van de Verordening (van 19 juli 2002).
- 9 De Commissie stuurt daartoe een formeel verzoek om een goedkeuringsadvies aan EFRAG zo snel mogelijk na het uitkomen van een standaard of interpretatie. De termijn van twee maanden is opgenomen in EFRAG's 'Due Process'.
- 10 Overigens is nog de vraag opgekomen of amendering van IFRS door de EC juridisch wel mogelijk is en of de IFRS-Verordening niet slechts wel of niet goedkeuren van door de IASB uitgebrachte standaarden toestaat. Uiteindelijk is na juridisch advies door de EC vastgesteld dat amendering mogelijk is.
- 11 De stemverhouding was 5 voor en 6 tegen. Hierdoor kon ook niet worden besloten tot een negatief advies, omdat hiervoor een gekwalificeerde meerderheid van tweederde nodig is, in tegenstelling tot een gewone meerderheid in geval van een positief advies. Zie EFRAG brief van 8 juli 2004 (<http://www.EFRAG.org>).
- 12 Zie website van de EC voor documentatie, met name de verslagen van de ARC vergaderingen.
http://europa.eu.int/comm/internal_market/index.
- 13 Het valt buiten het kader van dit artikel om diepgaand op deze vraag in te gaan. In dit verband is ook van belang hoe IAS 1.14 moet worden uitgelegd ('Financial statements shall not be described as complying with IFRSs unless they comply with all the requirements or IFRSs').
- 14 Een ander voorbeeld betreft IFRIC 3 Emissierechten, waarover EFRAG in februari 2005 een negatief ontwerp-goedkeuringsadvies heeft gepubliceerd. Het ARC heeft er bij de EC en EFRAG op aangedrongen met IFRIC in overleg te treden om tot een aanvaardbare oplossing te komen (Summary Record ARC meeting 25 februari 2005). De uitslag hiervan is thans (medio april 2005) nog niet bekend.
- 15 Overigens valt het buiten het bestek van dit artikel om dieper op de relaties tussen de EC en de IASB in te gaan.