



Ministerie van Financiën  
t.a.v. de minister van Financiën  
mr. drs. J.C. de Jager  
Postbus 20201  
2500 EE DEN HAAG

Datum 31 januari 2012  
Ons kenmerk TA-MOp-12010995  
Pagina 1 van 2  
Betreft Consultatiedocument accountancy

Geachte heer De Jager,

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) maakt graag van de gelegenheid gebruik te reageren op het consultatiedocument *accountancy*, zoals door u gepubliceerd op 21 december 2011. Dit consultatiedocument is in overleg met de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en de AFM opgesteld. Beide organisaties hebben hun standpunten ten aanzien van de onderwerpen in het consultatiedocument grotendeels al met u gedeeld bij de totstandkoming van het consultatiedocument. In deze reactie zullen wij onze standpunten daarom niet in detail herhalen.

De thema's in het consultatiedocument, namelijk onafhankelijkheid, informatievoorziening en Europese harmonisatie en toezicht, hebben een grote overlap met de wetgevingsvoorstellen die Commissaris Barnier op 30 november 2011 heeft gepubliceerd voor de hervorming van de accountantsmarkt. Deze wetgevingsvoorstellen bestaan uit een ontwerpverordening voor wettelijke controles bij OOB-controlecliënten en een ontwerprichtlijn met wijzigingen in de huidige Auditrichtlijn (Statutory Audit Directive). Wij hebben parallel aan de consultatieperiode deze voorstellen bestudeerd en per onderwerp beoordeeld wat de wijzigingen zijn ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie. Aangezien de resultaten van de consultatie zullen worden meegenomen in de definitieve standpuntbepaling van Nederland over de voorstellen van de Europese Commissie, informeren wij u graag ook tijdig over onze analyse van deze voorstellen. De volledige analyse vindt u in de bijlage bij deze brief en op de website van de AFM ([www.afm.nl](http://www.afm.nl)). Wij vragen in het bijzonder uw aandacht voor de hoofdpunten uit onze analyse die zijn beschreven in paragraaf 2 (bijgevoegd).

De conclusies in onze analyse zijn gebaseerd op een beleidsmatige analyse, maar ook nadrukkelijk op de ervaringen van de AFM als toezichthouder op accountantsorganisaties. Door de toezichtonderzoeken die de AFM heeft verricht bij grote én kleine accountantsorganisaties, tijdens vergunningverlening en het doorlopend toezicht,

Datum 31 januari 2012  
Ons kenmerk TA-MOp-12010995  
Pagina 2 van 2

hebben wij relatief veel informatie over de kwaliteit van wettelijke controles en over de situaties die deze kwaliteit bedreigen.

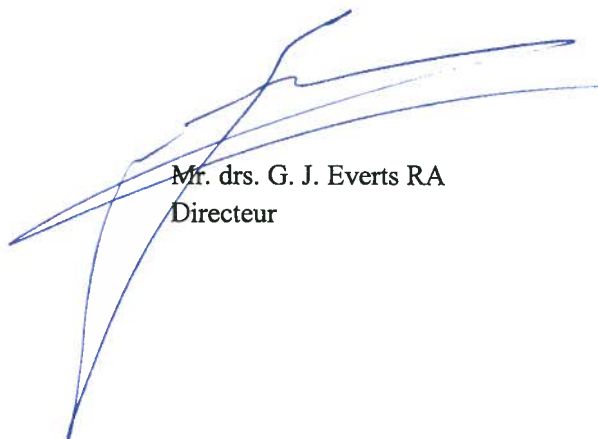
De AFM zal uiteraard ook kennis nemen van de andere reacties op het consultatiedocument en deze betrekken in haar verdere visievorming.

Wij zijn te allen tijde bereid verder met u van gedachten te wisselen in het verdere proces betreffende de wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie.

Hoogachtend,  
Autoriteit Financiële Markten



Dr. R. Gerritse  
Bestuursvoorzitter



Mr. drs. G. J. Everts RA  
Directeur

**Analyse van wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie  
voor hervorming van de accountantsmarkt**

**31 januari 2012**



## **Autoriteit Financiële Markten**

---

De AFM bevordert eerlijke en transparante financiële markten. Wij zijn de onafhankelijke gedragstoezichthouder op de markten van sparen, lenen, beleggen en verzekeren. De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten en ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van kapitaalmarkten. Ons streven is het vertrouwen van consumenten en bedrijven in de financiële markten te versterken, ook internationaal. Op deze manier draagt de AFM bij aan de welvaart en de economische reputatie van Nederland.

# Inhoudsopgave

---

1	Inleiding	5
2	Algemene conclusie	5
3	Achtergrond	8
4	Voorstellen - Verordening	10
	4.1 <i>Reikwijdte van de Verordening</i>	10
	4.2 <i>Scheiding controle en overige diensten bij OOB's</i>	10
	4.3 <i>Afsplitsing overige dienstverlening</i>	13
	4.4 <i>Vergoedingen voor wettelijke controle en controlegerelateerde diensten</i>	14
	4.5 <i>Overige onderwerpen onafhankelijkheid</i>	16
	4.6 <i>Aanstelling van de accountantsorganisatie en verplichte roulatie</i>	17
	4.7 <i>Joint audits</i>	20
	4.8 <i>Rapportages van accountantsorganisaties</i>	20
	4.9 <i>Rol auditcommissie</i>	23
	4.10 <i>Uitvoering van de wettelijke controle</i>	24
	4.11 <i>Kwaliteitsbeheersing</i>	24
	4.12 <i>Geheimhouding</i>	26
	4.13 <i>Nationale toezichthouders op accountantsorganisaties en OOB's</i>	26
	4.14 <i>Toezichtonderzoeken bij OOB-accountantsorganisaties</i>	27
	4.15 <i>Rapportages van de toezichthouder</i>	30
	4.16 <i>Handhaving</i>	30
	4.17 <i>Samenwerking en Europees toezicht op accountantsorganisaties</i>	32
5	Voorstellen – Wijzigingsrichtlijn	34
	5.1 <i>Reikwijdte Richtlijn</i>	34

5.2	<i>Toegang tot de auditmarkt</i>	35
5.3	<i>Controlestandaarden</i>	37
5.4	<i>Toezicht op niet-OOB-accountantsorganisaties</i>	38
5.5	<i>Regels voor de wettelijke controle van kleine en middelgrote ondernemingen</i>	40
5.6	<i>Regels voor het toezicht op auditorganisaties van derde landen</i>	41

## 1 Inleiding

---

Op 30 november 2011 heeft Commissaris Barnier van het Directoraat-generaal Interne Markt wetgevingsvoorstellen gepresenteerd voor de hervorming van de accountantsmarkt. Deze voorstellen voorzien in een wijziging van Richtlijn 2006/43/EG (Statutory Audit Directive - SAD)<sup>1</sup> (de ontwerprichtlijn) en een nieuwe Verordening (de ontwerpverordening) betreffende specifieke vereisten voor de wettelijke controle van organisaties van openbaar belang (OOB's)<sup>2</sup>. Benadrukt moet worden dat de voorstellen niet of slechts ten dele van toepassing zijn op de accountantscontrole in het MKB-segment, tenzij deze MKB-controlecliënten kwalificeren als OOB.

De raadsonderhandelingen over deze voorstellen starten in 2012 onder Deens voorzitterschap. Parallel zullen de voorstellen worden behandeld in het Europees Parlement. Nadat de Raad en het EP overeenstemming hebben bereikt, zal de implementatie van de herziene Richtlijn 2006/43/EG in nationale regelgeving moeten plaatsvinden. De Verordening heeft rechtstreekse werking. Bij de komende raadsonderhandelingen streeft de AFM ernaar het ministerie van Financiën zo goed mogelijk te adviseren over de standpuntbepaling in de onderhandelingen en waar mogelijk hierbij aanwezig te zijn. Ten slotte zal de AFM bij de implementatie van de Richtlijn in Nederland het ministerie van Financiën adviseren.

In dit document beschrijft en analyseert de AFM de belangrijkste inhoudelijke onderwerpen uit de ontwerpverordening en de ontwerprichtlijn. Daarbij wordt per onderwerp een samenvatting gegeven van het voorstel van de Europese Commissie en worden de wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie beschreven.

De voorstellen zijn van groot belang voor de uitoefening van de toezichttaken door de AFM en – via de AFM – voor het maatschappelijk verkeer. De AFM maakt dan ook graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het consultatiedocument *accountancy*, zoals op 21 december 2011 gepubliceerd door het Ministerie van Financiën, evenals andere belanghebbenden dit hebben gedaan. Een meer definitieve standpuntbepaling van de AFM c.q. een definitief advies aan de minister van Financiën zal echter pas worden bepaald nadat de AFM de overige reacties op het consultatiedocument in meer detail heeft kunnen beoordelen. Derhalve geldt vooralsnog een zeker voorbehoud bij onderstaande analyse.

## 2 Algemene conclusie

---

De AFM beoordeelt de wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie grotendeels positief. De AFM verwacht dat deze voorstellen zullen bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van wettelijke controles, herstel van vertrouwen in accountants en een versterking van de financiële markten. Hieronder zijn de hoofdpunten uit onze analyse weergegeven.

---

<sup>1</sup> 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, COM(2011) 778, 2011/0389 (COD).

<sup>2</sup> 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, COM(2011) 779,2011/0359 (COD).

## Onafhankelijkheid

De Europese Commissie heeft met betrekking tot de onafhankelijkheid van accountants en accountantsorganisaties als belangrijkste probleem onderkend dat deze onafhankelijkheid niet zeker of aantoonbaar is. De wettelijke controle is immers één activiteit in een scala van (commerciële) diensten. Een gebrek aan onafhankelijkheid leidt tot een onvoldoende professioneel-kritische houding van de accountant. Een groot deel van de bepalingen in de ontwerpverordening hebben als doel de onafhankelijkheid van accountants(organisaties) te waarborgen. De AFM plaatst enkele kanttekeningen bij de volgende onderwerpen.

### *Beperking van de omzet uit controlegerelateerde diensten en overige diensten*

Zoals reeds vermeld in het consultatiedocument, beveelt de AFM aan de diensten die accountantsorganisaties verlenen te onderscheiden naar twee hoofdcategorieën:

- 1) diensten gericht op het verstrekken van zekerheid over de door de controlecliënt verstrekte informatie ten behoeve van externe gebruikers van deze informatie; en
- 2) diensten ten behoeve van de controlecliënt zelf.

De AFM is van oordeel dat maatregelen nodig zijn als de onafhankelijkheid van accountants(organisaties) wordt bedreigd. Bij de wettelijke controle bij een organisatie van openbaar belang (OOB) zou deze bedreiging geheel moeten worden weggenomen. Diensten uit de eerste hoofdcategorie, die gelijktijdig met de wettelijke controle worden verricht, zijn doorgaans gerelateerd aan die controle en vormen zelden een bedreiging voor de onafhankelijkheid. De AFM ziet dan ook geen noodzaak voor de maatregel die Europese Commissie voorstelt, namelijk een beperking van de omzet uit deze controlegerelateerde diensten tot maximaal tien procent van de totale omzet uit de wettelijke controle. Diensten uit de tweede hoofdcategorie vormen in veel gevallen wel een bedreiging voor de onafhankelijkheid. Deze diensten vergroten het risico op zelftoetsing, eigenbelang, belangenverstrengeling, vertrouwde en/of intimidatie. De AFM acht het dan ook gepast dat de Europese Commissie voorstelt deze diensten naast het verrichten van de wettelijke controle in beginsel geheel te verbieden. Immers, een willekeurige beperking van de omzet uit deze overige diensten zou de onafhankelijkheidsbedreiging niet wegnemen.

### *Verplichte aanbesteding en kantoorroulatie*

De AFM is voorstander van een periodieke en transparante aanbestedingsprocedure voor wettelijke controles bij OOB's waarbij de auditcommissie van die OOB's een prominente rol speelt bij de keuze en aanstelling van de accountantsorganisatie. Van een dergelijke aanbestedingsprocedure, waarbij periodiek de kwaliteit van de accountantscontrole wordt geëvalueerd, kan een belangrijke kwaliteitsprikkel uitgaan. Van de noodzaak om de accountantsorganisatie te allen tijde na zes jaar te laten rouleren, is de AFM vooralsnog niet overtuigd. Vanuit het oogpunt van het maatschappelijk verkeer kan het zinvol zijn een meer langdurige betrokkenheid na te streven van de kwalitatief beste accountantsorganisatie, zeker als alternatieven niet voorhanden zijn en wel een open aanbesteding en kritische beoordeling heeft plaatsgevonden.

### *Joint audits*

Hoewel de Europese Commissie gezamenlijke uitvoering van wettelijke controles (joint audits) niet verplicht heeft gesteld, zoals eerder wel werd gesuggereerd, bevatten de voorstellen wel de mogelijkheid voor Lidstaten om dergelijke joint audits alsnog op nationaal niveau verplicht te stellen. De AFM is geen voorstander van dergelijke (verplichte) joint audits. De AFM voorziet kwaliteitsrisico's als geen van de aangestelde accountantsorganisaties het volledige overzicht heeft over de wettelijke



controle en de volledige verantwoordelijkheid niet eenduidig kan worden toegewezen aan een externe accountant. De mogelijkheid voor Lidstaten joint audits al dan niet te verplichten is tegenstrijdig met het uitgangspunt van de ontwerpverordening voor de gehele Europese Unie dezelfde regels te stellen en zo de interne markt voor controlediensten te bevorderen.

### **Informatievoorziening**

De Europese Commissie onderkent de 'verwachtingskloof' als belangrijk probleem. Hiermee wordt bedoeld dat het maatschappelijk verkeer meer verwacht van accountants dan dat zij feitelijk doen. De Europese Commissie doet voorstellen die de transparantie vergroten door en over (de kwaliteit van) accountantsorganisaties en de wettelijke controles die zij verrichten en over het toezicht dat daarop wordt uitgevoerd. De AFM verwacht dat deze maatregelen kunnen bijdragen aan het dichten van de verwachtingskloof.

### **Europese harmonisatie en toezicht**

De Europese Commissie heeft verschillende problemen onderkend die betrekking hebben op de Europese harmonisatie van wet- en regelgeving en het toezicht daarop: 1) veel administratieve lasten als gevolg van gefragmenteerde nationale regelgeving, 2) belemmeringen bij grensoverschrijdende dienstverlening door accountants, 3) een gebrek aan gemeenschappelijke standaarden binnen de Europese Unie voor de controlepraktijk, onafhankelijkheid en interne controle van accountantsorganisaties, 4) de controlestandaarden houden geen rekening met de omvang en complexiteit van (kleine en middelgrote) controlecliënten, en 5) gerelateerde problemen met betrekking tot het toezicht op niet-OOB-accountantsorganisaties.

De AFM onderschrijft de harmonisatie die de voorstellen van de Europese Commissie beogen, door het vereenvoudigen van grensoverschrijdende activiteiten van accountants, het verplichten van de toepassing van de International Standards on Auditing (ISA's) toegespitst op de specifieke kenmerken van de controlecliënt, en de aanscherping van de bepalingen voor toezichthouders. De AFM is ook voorstander van verdergaande samenwerking tussen Europese toezichthouders waar dat nodig en effectief is en voorziet een belangrijke coördinerende rol voor ESMA hierin. De AFM had echter verwacht dat de Europese Commissie meer wijzigingen zou voorstellen betreffende het toezicht op auditororganisaties van een derde land. De regelgeving hieromtrent behoeft op verschillende punten verduidelijking en vereenvoudiging.

Naast bovenstaande drie thema's, die ook terugkomen in het consultatiedocument *accountancy*<sup>3</sup>, onderkent de Europese Commissie een probleem met betrekking tot het grote marktaandeel van de Big 4-accountantsorganisaties dat leidt tot een hoge marktconcentratie en een vermeend gebrek aan keuze voor (grote) ondernemingen. De maatregelen die de Europese Commissie daaromtrent voorstelt (o.a. verplichte opsplitsing van grote accountantsorganisaties, joint audits, verplichte deelname van 'kleine' accountantsorganisaties aan de aanbestedingsprocedure), zijn naar het oordeel van de AFM te vergaand en arbitrair. De AFM verwacht dat de bovenstaande maatregelen met betrekking tot de onafhankelijkheid, de informatievoorziening, en de Europese harmonisatie en toezicht voldoende kunnen bijdragen aan het waarborgen van voldoende concurrentie (op kwaliteit) tussen accountantsorganisaties voor het uitvoeren van de wettelijke controle en voldoende keuze voor ondernemingen voor een geschikte accountantsorganisatie.

---

<sup>3</sup> Door het Ministerie van Financiën gepubliceerd op 21 december 2011.

### 3 Achtergrond

---

De voorstellen van de Europese Commissie maken onderdeel uit van de wetgevingsherziening die de Europese Commissie in verschillende onderdelen van de financiële sector doorvoert. De Europese Commissie beschouwt de wettelijke controle van jaarrekeningen als één van de belangrijkste bouwstenen voor financiële stabiliteit. Andere wetgevingsinitiatieven hebben betrekking op corporate governance, financiële verslaggeving en kredietbeoordelingen.

Ter voorbereiding van de wetgevingsvoorstellen heeft de Europese Commissie een zogenoemde effectbeoordeling uitgevoerd. De Europese Commissie heeft met betrekking tot wettelijke controles bij OOB's de volgende problemen onderkend:

1. De verwachtingskloof: het maatschappelijk verkeer verwacht meer van accountants dan accountants feitelijk doen.
2. Onafhankelijkheid: omdat de controle één activiteit is in een scala van commerciële diensten, is onafhankelijkheid niet zeker of aantoonbaar. Zonder periodieke aanbesteding van controleopdrachten en periodieke roulatie van accountantsorganisaties is de controle ontdaan van een professioneel-kritische houding.
3. Marktconcentratie en gebrek aan keuze: de Big 4-kantoren domineren de markt (>85% voor beursgenoteerde ondernemingen).

Met betrekking tot wettelijke controles in brede zin, dus inclusief de controles bij niet-OOB's, heeft de Europese Commissie de volgende problemen onderkend:

4. Veel administratieve lasten als gevolg van gefragmenteerde nationale regelgeving.
5. Grensoverschrijdende dienstverlening door een accountant is alleen mogelijk wanneer deze slaagt voor de proeve van vakbekwaamheid en een registratie verkrijgt in de betreffende Lidstaat. Dit vormt een belemmering voor de vrijheid van dienstverlening.
6. Gebrek aan gemeenschappelijke standaarden binnen de EU betreffende de controlepraktijk, onafhankelijkheid en interne controle van accountantsorganisaties.
7. De controlestandaarden houden geen rekening met de omvang van de gecontroleerde ondernemingen, in het bijzonder niet met de kleine en middelgrote ondernemingen.
8. Gerelateerde problemen met betrekking tot het toezicht op niet-OOB-accountantsorganisaties.

De voorstellen van Europese Commissie moeten in de context worden geplaatst van de vele discussies over de auditmarkt die hebben geleid tot verschillende nationale en internationale publicaties:

- Het consultatiedocument 'Auditor Communications', IOSCO, februari 2010.
- Het consultatiedocument 'Enhancing the value of auditor Reporting: exploring options for change' van de International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) van de International Federation of Accountants (IFAC), mei 2011.
- Het consultatiedocument 'Concept Release on possible revisions to PCAOB standards related to reports on audited financial statements and related amendments to PCAOB standards' gepubliceerd (PCAOB Release No. 2011-003, June 21, 2011) van 21 juni 2011.

- Het Groenboek 'Beleid inzake controle van financiële overzichten: lessen uit de crisis' (hierna: Groenboek), Europese Commissie, 13 oktober 2010. De 688 reacties op het Groenboek heeft de Europese Commissie in een afzonderlijk document samengevat.<sup>4</sup>
- Het 'Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking' van de AFM van 1 september 2010.
- Het rapport naar aanleiding van het Parlementair onderzoek financieel stelsel ('Commissie de Wit').<sup>5</sup>
- Het NBA Plan van Aanpak 'Lessen uit de crisis' van november 2010 dat heeft geresulteerd in een aantal consultatiedocumenten en adviesrapporten.<sup>6</sup>
- De initiatiefnota 'De accountancy na de crisis' van het Tweede Kamerlid Plasterk van 15 februari 2011.
- Het rapport 'Prikkel voor kwaliteit accountantscontrole. Een verkenning' van de AFM van 6 oktober 2011.
- De visie van de minister van Financiën op accountancy en financiële verslaggeving.<sup>7</sup>

Daarnaast heeft een publiek debat plaatsgevonden op basis van een of meer van de bovengenoemde publicaties. Op 1 februari 2011 heeft de AFM een rondetafelbijeenkomst georganiseerd met belanghebbende organisaties rond een aantal thema's uit het Groenboek. Op 26 oktober 2011 heeft een Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor Financiën plaatsgevonden over zowel de initiatiefnota van Plasterk als het visiedocument van de minister van Financiën. Op 23 november 2011 hebben zowel de minister van Financiën als de AFM op de Accountantsdag hun visies gegeven op onderwerpen als de scheiding van advies en controle en kantoorroulatie.

Op 21 december 2011 heeft de minister van Financiën, in overleg met de AFM en de NBA, een consultatiedocument gepubliceerd waarin de volgende thema's aan de orde worden gesteld:

- onafhankelijkheid van de accountant;
- informatievoorziening;
- Europese harmonisatie en toezicht.

De onderwerpen in het consultatiedocument hebben voor een groot deel betrekking op de onderwerpen in de voorstellen van Europese Commissie.

---

<sup>4</sup> *Summary of responses green paper audit policy: lessons from the crisis van 4 februari 2011.*

<sup>5</sup> *Kamerstukken II 2009/10, 31 980, nr. 4.*

<sup>6</sup> *Het consultatiedocument 'Toezicht en transparantie' (augustus 2011), Adviesrapport 'De Raad van Commissarissen als opdrachtgever van de accountant (september 2011), Consultatiedocument 'Voorgestelde aanpassing VAO met een Verbod op het belonen van commerciële prikkels bij wettelijk controleopdrachten' (september 2011), Adviesrapport 'Verbreiding poortwachtersfunctie' (oktober 2011). Kamerstukken II 2010/2011, 32 643, nr. 1.*

<sup>7</sup> *Gecombineerde reactie op het evaluatieonderzoek Wtfv, de visie op accountancy en de reactie op de initiatiefnota van de heer Plasterk. Kamerstukken II 2010/2011, 32 681, nr. 2.*

## 4 Voorstellen - Verordening

---

In dit hoofdstuk is een samenvatting opgenomen van de belangrijkste voorstellen uit de ontwerpverordening die betrekking hebben op wijzigingen ten opzichte van de huidige regelgeving in Nederland.

### 4.1 Reikwijdte van de Verordening

#### *Voorstel Europese Commissie*

De ontwerpverordening is van toepassing op accountantsorganisaties die OOB's controleren en voor bepaalde aspecten op de OOB's zelf.<sup>8</sup> De definitie van OOB wordt uitgebreid met beleggingsondernemingen, betaalinstanties, instanties voor collectieve beleggingen in effecten, elektronischgeldinstellingen en EU-alternatieve beleggingsinstellingen (EU-abi's).<sup>9</sup>

#### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

De huidige OOB-definitie wordt uitgebreid met een aantal categorieën financiële ondernemingen. De mogelijkheid voor Lidstaten om ook andere entiteiten aan te wijzen als OOB vervalt. In Nederland kunnen op dit moment bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) andere categorieën van ondernemingen, instanties of openbare lichamen worden aangewezen als OOB. Hiervan is tot op heden geen gebruik gemaakt.

#### *Conclusie*

Gelet op de financiële crisis onderschrijft de AFM de noodzaak om meer (categorieën) financiële ondernemingen aan te merken als OOB. Mogelijk zijn in sommige Lidstaten meer (financiële) ondernemingen met een groot openbaar belang die als OOB zouden moeten worden aangemerkt. Hierbij kan aansluiting worden gezocht bij de Richtlijn 2011/61/EU inzake beheerders van alternatieve beleggingsfondsen (Alternative Investment Fund Managers Directive). In Nederland kan hierbij worden gedacht aan (grote) pensioenfondsen en hun uitvoeringsorganisaties. De AFM is van mening dat het wenselijk zou zijn voor Lidstaten om de mogelijkheid te behouden zelf categorieën van organisaties te kunnen aanwijzen als OOB, zodat ook (financiële) ondernemingen die (nog) niet zijn opgenomen in de definitie van de ontwerprichtlijn, maar in bepaalde Lidstaten wel een groot maatschappelijk belang hebben, toch als OOB kunnen worden aangemerkt.

### 4.2 Scheiding controle en overige diensten bij OOB's

#### *Voorstel Europese Commissie*

- a. Accountantsorganisaties mogen bij een OOB (en bij de moedermaatschappij en dochtermaatschappijen van die OOB) wettelijke controles en controlegerelateerde diensten<sup>10</sup> verrichten, maar geen overige diensten.<sup>11</sup> Andere onderdelen van het netwerk waartoe een accountantsorganisatie behoort, mogen ook wettelijke controles en controlegerelateerde diensten verrichten bij die OOB (en bij de moedermaatschappij en dochtermaatschappijen van

---

<sup>8</sup> Zie artikel 2 van de ontwerpverordening.

<sup>9</sup> Zie artikel 1, tweede lid, punt d van de ontwerprichtlijn, m.b.t. de wijziging van de definitie van 'public-interest entities'.

<sup>10</sup> Voor maximaal 10% van de controlevergoeding; zie verderop in dit memo.

<sup>11</sup> Zie artikel 10, eerste en derde lid, van de ontwerpverordening.

die OOB binnen de Europese Unie), maar geen overige diensten. Als een netwerkonderdeel overige diensten verricht voor een dochtermaatschappij in een derde land, dan moet de accountantsorganisatie de bedreiging voor de onafhankelijkheid beoordelen en maatregelen treffen om die bedreiging te beperken. De accountantsorganisatie mag daarbij de toezichthouder consulteren.<sup>12</sup>

- b. Onder de controlegerelateerde diensten vallen<sup>13</sup>:
- controle of beoordeling van tussentijdse financiële verantwoordingen;
  - assurance op verantwoordingen met betrekking tot corporate governance;
  - assurance op 'corporate social responsibility matters';
  - controle of assurance op rapportages voor toezichthouders op financiële instellingen;
  - certificering op de naleving van belastingregels voor zover wettelijk verplicht;
  - andere wettelijk verplichte werkzaamheden die gerelateerd zijn aan controlewerkzaamheden.
- c. Onder overige diensten vallen<sup>14</sup>:
- 1) diensten die in alle gevallen een belangenverstremgeling betreffen:
    - a) expertdiensten niet gerelateerd aan de controle, belastingadvies, algemeen managementadvies en andere adviesdiensten;
    - b) administratieve dienstverlening en samenstellen van financiële verantwoordingen;
    - c) ontwerp en implementatie van interne beheersing of risicomanagement gerelateerd aan de jaarrekening en advies over risico;
    - d) waarderingsdiensten, 'fairness opinions' en inbrengverklaringen;
    - e) actuariële en juridische diensten;
    - f) ontwerp en implementatie van financiëleinformatiesystemen voor financiële ondernemingen;
    - g) werkzaamheden voor interne auditdiensten;
    - h) broker of dealer, beleggingsadviseur, investment banking;
  - 2) diensten die mogelijk een belangenverstremgeling betreffen:
    - a) diensten op het gebied van human resources, inclusief recruitment van senior management (toegestaan na toestemming van de auditcommissie);
    - b) 'comfort letters' voor beleggers bij uitgifte van effecten (toegestaan na toestemming van de auditcommissie);
    - c) ontwerp en implementatie van financiëleinformatiesystemen voor beursgenoteerde ondernemingen (toegestaan na toestemming van de toezichthouder);
    - d) due diligencewerkzaamheden en assurancediensten bij een financiële of corporate transactie (toegestaan na toestemming van de toezichthouder).

De Europese Commissie houdt het recht om de lijsten van controlegerelateerde diensten en overige diensten te (laten) wijzigen naar aanleiding van eventuele nieuwe ontwikkelingen.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Zie artikel 10, vierde lid, van de ontwerpverordening.

<sup>13</sup> Zie artikel 10, tweede lid, van de ontwerpverordening.

<sup>14</sup> Zie artikel 10, derde lid, van de ontwerpverordening.

<sup>15</sup> Zie artikel 10, zesde lid, van de ontwerpverordening.

### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

Met betrekking tot de combinatie van wettelijke controle en overige diensten bevatten de huidige onafhankelijkheidsregels een aantal specifieke geboden en verboden voor accountantsorganisaties die OOB's controleren. Daarnaast zijn de regels vooral gebaseerd op een algemeen conceptueel raamwerk, dat uitgaat van een beoordeling van bedreigingen en maatregelen tegen bedreigingen. De huidige onafhankelijkheidsregels bevatten geen (limitatieve) lijsten van diensten die moeten worden aangemerkt als controlegerelateerde diensten of overige diensten. De voorstellen van de Europese Commissie bevatten met betrekking tot de combinatie van wettelijke controle en overige diensten meer eenduidige en restrictieve geboden en verboden in plaats van het huidige conceptuele raamwerk.

### *Conclusie*

a. De AFM heeft in haar rapport 'Prikkel voor kwaliteit accountantscontrole' van 6 oktober 2011 al aangegeven voorstander te zijn van duidelijke, eenduidige en meer restrictieve regelgeving op het onderwerp onafhankelijkheid. Vanuit het oogpunt van de gebruikers van de jaarrekening, onderschrijft de AFM dan ook dat de voorkeur zou moeten liggen bij duidelijke geboden en verboden op dit terrein in plaats van het bestaande conceptuele raamwerk. De AFM heeft daarbij de aanbeveling gedaan om bij het ontwerpen van de striktere onafhankelijkheidsregels een onderscheid te maken in de dienstverlening die accountantsorganisaties verrichten naar twee hoofdcategorieën:

- 1) diensten gericht op het verstrekken van zekerheid over door de controlecliënt verstrekte informatie ten behoeve van externe gebruikers van deze informatie; en
- 2) diensten ten behoeve van de controlecliënt zelf.

Het toestaan van het verrichten van wettelijke controles en (specifiek benoemde) controlegerelateerde diensten en het verbieden van het combineren van controle en (specifiek benoemde) overige diensten bij een OOB-controlecliënt zijn in lijn met deze aanbevelingen.

Een beperkt aantal overige diensten blijft, in uitzonderingsgevallen, toegestaan na goedkeuring door de auditcommissie of na goedkeuring door de toezichthouder. De AFM is voorstander van een situatie waarin uitzonderingen op het algemene verbod worden voorgelegd aan de auditcommissie die kan oordelen over de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie. In algemene zin is de AFM ook voorstander van een grotere rol voor de auditcommissie met betrekking tot de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie. Een verplichte goedkeuring door de auditcommissie voor overige diensten naast de wettelijke controle door dezelfde accountantsorganisatie past hierbij. Ten aanzien van de overige dienst 'ontwerp en implementatie van financiële informatiesystemen' is de AFM vooralsnog niet overtuigd van het onderscheid dat wordt gemaakt tussen financiële ondernemingen, waarvoor deze dienst verboden is, en beursgenoteerde ondernemingen, waarvoor deze dienst na toestemming van de toezichthouder is toegestaan. Aangezien het ontwerpen en implementeren van financiële informatiesystemen duidelijk anders is dan het verrichten van wettelijke controles, zou het voor de hand liggen deze overige dienst in het geheel te verbieden, ongeacht het type controlecliënt waarvoor deze dienst wordt verricht. Voor wat betreft de overige diensten met betrekking tot due diligence werkzaamheden en assurediensten bij een financiële of corporate transactie merkt de AFM op dat het ook mogelijk zou zijn deze overige diensten ter goedkeuring voor te leggen aan de auditcommissie en hiervan een melding te doen bij de toezichthouder. Daarbij kan dan ook met name aandacht worden besteed aan de waarborgen die zijn getroffen

om eventuele bedreigingen van de onafhankelijkheid weg te nemen. De toezichthouder kan dan aanvullende maatregelen treffen indien zij daartoe aanleiding ziet.

- b. De werkzaamheden die in de ontwerpverordening als controlegerelateerde diensten worden aangemerkt, zijn werkzaamheden waarbij de accountant zekerheid toevoegt aan informatie ten behoeve van externe gebruikers van deze informatie. De AFM is van mening dat dergelijke werkzaamheden inderdaad kunnen worden aangemerkt als gerelateerd aan de wettelijke controle en daarom normaliter in combinatie met de wettelijke controle kunnen worden uitgevoerd.

De werkzaamheden die in de ontwerpverordening als overige diensten worden aangemerkt, zijn werkzaamheden waarbij de accountant vooral adviseert of diensten verleent aan (het management van) de controlecliënt. De AFM is van mening dat dergelijke werkzaamheden inderdaad kunnen worden aangemerkt als overige diensten en niet in combinatie met de wettelijke controle moeten worden verricht bij dezelfde controlecliënt.

### 4.3 Afsplitsing overige dienstverlening

#### *Voorstel Europese Commissie*

- a. Grote accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij een groot aantal *grote* OOB's moeten hun overige dienstverlening volledig afsplitsen en mogen alleen nog wettelijke controles en controlegerelateerde diensten verrichten. Dit geldt dan voor het gehele netwerk waartoe de accountantsorganisatie behoort. Dat wil zeggen, als een accountantsorganisatie onderdeel uitmaakt van een netwerk waarvan de ledenfirma's gezamenlijk meer dan € 1500 miljoen aan omzet uit wettelijke controles halen binnen de EU en als zij meer dan een derde van haar totale omzet uit wettelijke controles verdient bij grote OOB's, dan mag die accountantsorganisatie geen overige diensten verrichten of (via kapitaal of stemrechten) verbonden zijn met een entiteit die overige diensten verricht.<sup>16</sup>
- b. Onder 'grote OOB's' vallen<sup>17</sup>:
- de tien grootste beursgenoteerde ondernemingen in de Lidstaat (op basis van marktkapitalisatie per jaareinde) en alle beursgenoteerde ondernemingen met een driejaarsgemiddelde marktkapitalisatie van meer dan € 1 mrd;
  - alle kredietinstellingen, verzekeraars, betaalinstanties, elektronischgeldinstellingen en beleggingsondernemingen met een balanstotaal van meer dan € 1 mrd;
  - alle instellingen voor collectieve beleggingen in effecten en EU-abi's met totale activa onder beheer op de balans van meer dan € 1 mrd.

#### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

De huidige onafhankelijkheidsregels in Nederland bevatten geen verplichting voor grote accountantsorganisaties om hun overige dienstverlening af te splitsen. De voorgestelde afsplitsing van alle overige dienstverlening door de grootste accountantsorganisaties zijn naar onze eerste inschatting in Nederland niet van toepassing. Geen van de Nederlandse accountantsorganisaties lijkt

---

<sup>16</sup> Zie artikel 10, vijfde lid, van de ontwerpverordening.

<sup>17</sup> Zie artikel 4 van de ontwerpverordening.

meer dan een derde van haar totale omzet uit wettelijke controles te verdienen bij *grote* OOB's. De voorgestelde regels vormen voor Nederlandse accountantsorganisaties vooralsnog alleen een 'plafond' dat aanleiding geeft tot blijvende diversificatie van de cliëntenportefeuille op basis van de omvang van de cliënten.<sup>18</sup>

#### *Conclusie*

- a. Hoewel de AFM de potentiële voordelen onderschrijft van een zogenoemde 'audit-only' accountantsorganisatie, waarbij de accountantsorganisatie uitsluitend wettelijke controles en controlegerelateerde diensten verricht en geen overige diensten, is zij vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak van het volledig opsplitsen van grote accountantsorganisaties. Een volledige opsplitsing kan de mogelijkheden vergroten voor grote ondernemingen om een onafhankelijke accountantsorganisatie te kiezen. Verder kan het de kwaliteit van de wettelijke controles verhogen door een eenduidiger profiel van de controlerende accountant en een volledige focus op de kwaliteit en innovatie van de accountantscontrole en zuivere prijsstelling. Met het oog op de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie, kunnen eventuele onafhankelijkheidsbedreigingen bij OOB's echter al worden weggenomen door de combinatie van het verrichten van de wettelijke controle en het verlenen van overige diensten bij die specifieke OOB te scheiden, zonder afstoting van alle overige dienstverlening binnen de accountantsorganisatie. Verder zou de verplichting tot afsplitsen van overige dienstverlening nadelige effecten kunnen hebben voor de kwaliteitsverhogende Europese integratie van accountantsorganisaties. Indien namelijk één of een beperkt aantal van de ledenfirma's binnen een netwerk voldoet aan bovenstaande criteria, kan het netwerk ervoor kiezen die ledenfirma's geheel af te stoten, in plaats van al haar overige dienstverlening af te splitsen. De AFM is daarom vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak van een dergelijke vergaande en arbitraire maatregel.
- b. Met de nieuwe definitie van 'grote OOB's' wordt een driedeling gemaakt in controlecliënten: niet-OOB's, (gewone) OOB's en grote OOB's. Dit onderscheid lijkt te zijn aangebracht om specifieke regels te stellen voor de Big 4-kantoren die zien op het inperken van hun marktpositie. De AFM is vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak en meerwaarde van het incorporeren van mededingingsaspecten in de ontwerpverordening en dus ook geen voorstander van de introductie van een nieuwe categorie van controlecliënten.

#### **4.4 Vergoedingen voor wettelijke controle en controlegerelateerde diensten**

##### *Voorstel Europese Commissie*

- a. De vergoedingen voor controlegerelateerde diensten verleend aan een OOB-controlecliënt mogen niet meer dan 10% bedragen van de vergoedingen voor de wettelijke controle bij die controlecliënt.<sup>19</sup>
- b. Als de totale vergoedingen die een accountantsorganisatie ontvangt van een OOB groter zijn dan 20% (of twee opeenvolgende jaren groter zijn dan 15%) van de totale omzet van de

---

<sup>18</sup> De Europese Commissie heeft aangegeven dat naar haar inschatting vooralsnog alleen de grootste accountantsorganisaties in Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk aan de voorgestelde criteria zullen voldoen.

<sup>19</sup> Zie artikel 9, tweede lid, van de ontwerpverordening.



accountantsorganisatie, dan moet dit worden gemeld aan de auditcommissie van de controlecliënt. De auditcommissie overweegt of een kwaliteitsbeoordeling moet worden uitgevoerd door een andere accountantsorganisatie voorafgaand aan de afgifte van de controleverklaring.<sup>20</sup>

- c. Als de totale vergoedingen die een accountantsorganisatie ontvangt van een OOB twee opeenvolgende jaren groter zijn dan 15% van de totale omzet van de accountantsorganisatie, dan moet dit worden gemeld aan de toezichthouder. De toezichthouder bepaalt dan of de accountantsorganisatie mag verdergaan met de wettelijke controle voor maximaal twee additionele jaren.<sup>21</sup>

#### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

De huidige Nederlandse regelgeving bevat geen bepaling over de maximale omzet die mag worden behaald met het verrichten van controlegerelateerde diensten. Dergelijke controlegerelateerde diensten worden relatief veel verricht door accountantsorganisaties bij hun OOB-controlecliënten. Deze accountantsorganisaties verrichten onder andere de controle of beoordeling van tussentijdse cijfers, de controle van verslagstaten voor de (prudentiële) toezichthouder en overige wettelijk verplichte controles, zoals verklaringen bij (emissie)prospectus, inbrengverklaringen, fusie- en splitsingsverklaringen, subsidieverklaringen. Verder zijn in de huidige onafhankelijkheidsregels geen concrete percentages opgenomen ter bepaling van de financiële afhankelijkheid van een OOB-controlecliënt. Overigens is onze inschatting dat de grote OOB-accountantsorganisaties in Nederland geen individuele OOB-controlecliënten hebben of zullen kunnen verwerven die meer dan 15-20% van de totale omzet zullen opbrengen. Deze situatie zal zich naar verwachting eerder kunnen voordoen bij de kleinere OOB-accountantsorganisaties met slechts een beperkt aantal controlecliënten.

#### *Conclusie*

- a. De AFM onderschrijft het uitgangspunt van de Europese Commissie dat accountantsorganisaties alleen diensten mogen verlenen aan controlecliënten die de onafhankelijkheid niet bedreigen. Overige diensten die wel een bedreiging vormen voor de onafhankelijkheid zijn in beginsel niet geschikt om te verrichten naast de wettelijke controle bij dezelfde controlecliënt. De diensten die door de Europese Commissie als controlegerelateerd zijn aangemerkt, zijn, net als de wettelijke controle zelf, gericht op het verstrekken van zekerheid over door de controlecliënt verstrekte informatie ten behoeve van externe gebruikers van deze informatie. Dit in tegenstelling tot de overige diensten die worden verricht ten behoeve van de controlecliënt zelf. De AFM ziet daarom niet bij voorbaat (onafhankelijkheids)risico's in het verrichten van dergelijke controlegerelateerde diensten bij dezelfde OOB-controlecliënt. De AFM is vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak en meerwaarde van een procentuele beperking van de vergoeding van controlegerelateerde diensten. Verder kan een kanttekening worden geplaatst bij de praktische uitvoerbaarheid van deze procentuele beperking: de Verordening geeft geen nadere toelichting op wat precies moet worden gerekend tot de "vergoedingen voor de wettelijke controle". Uit ons toezicht blijkt dat hiermee in de praktijk verschillend wordt omgegaan.
- b. De AFM is voorstander van het stellen van duidelijke, eenduidige en meer restrictieve regelgeving op het onderwerp onafhankelijkheid. De voorgestelde regels met betrekking tot de

---

<sup>20</sup> Zie artikel 9, derde lid, van de ontwerpverordening.

<sup>21</sup> Zie artikel 9, derde lid, van de ontwerpverordening.

financiële afhankelijkheid van één OOB-conrolecliënt zijn hiermee in lijn. Hierbij kan wel de kanttekening worden geplaatst dat de voorgestelde percentages alleen de financiële afhankelijkheid van de accountantsorganisatie als geheel raken. Uit eerdere schandalen, bijvoorbeeld Enron - Arthur Andersen, is gebleken dat ook de financiële afhankelijkheid van een onderdeel van de accountantsorganisatie, bijvoorbeeld een vestiging, of van een individuele accountant van belang kan zijn.<sup>22</sup> Vergelijkbare regels op het vestigingsniveau van de accountantsorganisatie en verplichte periodieke roulatie kunnen bijdragen aan het voorkomen van financiële afhankelijkheid van één controlecliënt.

- c. De AFM is voorstander van een situatie waarin de beoordeling of een langdurige financiële afhankelijkheid kan voortbestaan niet ligt bij de controlecliënt, maar bij de auditcommissie als onafhankelijke derde. De AFM is vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak om dit te regelen met een voorafgaande goedkeuring door de toezichthouder. Het zou ook mogelijk zijn deze situatie ter goedkeuring voor te leggen aan de auditcommissie en van de goedkeuring een melding te doen bij de toezichthouder. De toezichthouder kan dan maatregelen treffen indien zij daartoe aanleiding ziet.

#### 4.5 Overige onderwerpen onafhankelijkheid

##### *Voorstel Europese Commissie*

- a. De overige onafhankelijkheidsbepalingen in de ontwerpverordening hebben onder meer betrekking op een verbod op onder andere financiële belangen, het ontvangen van geld, giften of gunsten van contractpartijen, indiensttreding op sleutelposities bij controlecliënten binnen twee jaar (voor externe accountants en 'key audit partners') of één jaar (voor overige medewerkers).<sup>23</sup> Verder mogen de in rekening gebrachte vergoedingen voor controlewerkzaamheden bij OOB's niet afhankelijk zijn van de uitkomst van een transactie of van het resultaat van de verrichte werkzaamheden.<sup>24</sup>
- b. Voorafgaand aan de aanvaarding of continuering van een wettelijke controle bij een OOB dient de accountantsorganisaties te beoordelen of aan alle voorschriften is voldaan met betrekking tot kwaliteitsbeheersing, personeel, tijd en middelen, aanwijzing externe accountant, roulatietermijnen, de integriteit van de OOB en of er sprake is van onafhankelijkheidsbedreigingen. Indien de onafhankelijkheid wordt beïnvloed door een bedreiging van zelftoetsing of eigenbelang, mag de wettelijke controle niet worden verricht. Indien de onafhankelijkheid wordt beïnvloed door een bedreiging van belangenbehartiging, vertrouwelijkheid of intimidatie, dan moet de accountantsorganisatie waarborgen treffen om de bedreigingen weg te nemen.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> *Enron was een grote controlecliënt van de accountantsorganisatie Arthur Andersen. Echter, de omzet die Arthur Andersen behaalde met de controle van Enron bedroeg minder dan 15-20% van de totale omzet die Arthur Andersen behaalde. Enron zorgde echter wel voor een aanzienlijk deel van de controleomzet voor de Arthur Andersen-vestiging van waaruit de controle van Enron werd verricht en was in feite de enige controlecliënt van de individuele accountant die de controleverklaring afgaf.*

<sup>23</sup> *Zie artikelen 7 en 8 van de ontwerpverordening.*

<sup>24</sup> *Zie artikel 9, eerste lid, van de ontwerpverordening.*

<sup>25</sup> *Zie artikel 11, eerste en tweede lid, van de ontwerpverordening.*

#### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

De bepalingen ten aanzien van financiële belangen, indiensttreding bij controlecliënten en de vergoedingen die niet resultaatafhankelijk mogen zijn, zijn op dit moment al geïmplementeerd in de huidige Nederlandse onafhankelijkheidsregels. Nieuw is onder andere het expliciete verbod op het ontvangen van geld, giften of gunsten van contractpartijen. De beoordelingen voorafgaand aan de aanvaarding of continuering van een wettelijke controle bij een OOB zijn grotendeels gelijk(waardig) aan de bepalingen die hierover al zijn opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgeving schrijft echter geen situaties voor waarin een opdracht moet worden geweigerd, terwijl de ontwerpverordening een verbod bevat op het aanvaarden van opdrachten waarbij een (potentiële) bedreiging van zelftoetsing of eigenbelang wordt onderkend.

#### *Conclusie*

- a. De AFM is voorstander van het stellen van duidelijke, eenduidige en meer restrictieve regelgeving op het onderwerp onafhankelijkheid. De voorgestelde regels passen hierbij. Overigens is de AFM vooralsnog niet overtuigd dat het verbod met betrekking tot geld, giften en gunsten uitsluitend betrekking moet hebben op het *ontvangen* daarvan en niet op het *verstrekken* hiervan. In het themaonderzoek 'Prikkel voor kwaliteit' heeft de AFM geconstateerd dat accountants(organisaties) ook geld, giften en gunsten verstrekken aan controlecliënten, bijvoorbeeld in het kader van sponsoring, marketing en relatiebeheer.
- b. De AFM is voorstander van de voorgestelde restrictie ten opzichte van de bestaande regels, waarbij het een accountantsorganisatie verboden is een wettelijke controle te verrichten bij een OOB indien de onafhankelijkheid wordt beïnvloed door een bedreiging van zelftoetsing of eigenbelang. De ontwerpverordening laat bij onafhankelijkheidsbedreigingen door belangenbehartiging, vertrouwdsheid of intimidatie de mogelijkheid open waarborgen te treffen en de wettelijke controle wel te verrichten. Het is de vraag welke waarborgen daadwerkelijk effectief zullen zijn in het volledig wegnemen van dergelijke onafhankelijkheidsbedreiging, in wezen en in schijn.

#### **4.6 Aanstelling van de accountantsorganisatie en verplichte roulatie**

##### *Voorstel Europese Commissie*

- a. De algemene vergadering van aandeelhouders (ava) van een OOB is verantwoordelijk voor het aanstellen van een accountantsorganisatie voor het verrichten van de wettelijke controle.<sup>26</sup> De auditcommissie van die OOB maakt een aanbeveling voor het leidinggevende of toezichthoudende orgaan van de OOB waarin ten minste twee alternatieve accountantsorganisaties worden vergeleken en een beredeneerde voorkeur voor één accountantsorganisatie is beschreven. Als het een herbenoeming van eenzelfde accountantsorganisatie betreft, betreft de auditcommissie de gepubliceerde uitkomsten en conclusies van de toezichthouder met betrekking tot die accountantsorganisatie bij de aanbeveling. De auditcommissie is verantwoordelijk voor het selecteren van accountantsorganisaties die worden overwogen ten behoeve van deze aanbeveling. De European Banking Authority (EBA), de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) en de European Securities and Markets Authority (ESMA) zullen nadere

---

<sup>26</sup> Zie artikel 37 van de Richtlijn.

richtlijnen uitbrengen over de criteria voor deze selectieprocedure. Er moet bijvoorbeeld ten minste één offerte worden aangevraagd bij een accountantsorganisatie die minder dan 15% van de totale controleomzet verdient bij grote OOB's. De toezichthouder maakt jaarlijks een lijst van alle accountantsorganisaties met hun omzetgegevens ten behoeve van deze selectie. In het geval het een herbenoeming van een accountantsorganisatie betreft, betreft de auditcommissie de bevindingen en conclusies uit de publieke rapportages van de toezichthouder over deze accountantsorganisatie in haar voorstel. Het voorstel van leidinggevende of toezichthoudende orgaan van de OOB aan de ava met betrekking tot de aanstelling van de accountantsorganisatie bevat ook de aanbeveling van de auditcommissie. In geval van banken en verzekeraars moet het voorstel worden voorgelegd aan de prudentiële toezichthouder die een vetorecht heeft. Clausules die de keuze voor een accountantsorganisatie beperken, zijn verboden en moeten worden gemeld aan de toezichthouder als ze toch worden voorgesteld.<sup>27</sup>

- b. De aanstelling van een accountantsorganisatie vindt plaats voor meerdere jaren. De eerste aanstelling moet ten minste twee jaar duren. De aanstelling van de accountantsorganisatie mag slechts eenmaal worden verlengd. De totale gecombineerde opdrachtperiode mag niet langer duren dan zes jaar (of negen jaar in het geval van een joint audit). Daarna geldt voor de accountantsorganisatie een afkoelperiode van ten minste vier jaar. In uitzonderlijke gevallen kan de OOB de toezichthouder verzoeken toestemming te verlenen om de accountantsorganisatie te herbenoemen voor een derde termijn die niet langer mag duren dan twee jaar (of drie jaar in het geval van een joint audit).<sup>28</sup>
- c. Een nieuw aangestelde accountantsorganisatie ontvangt van haar voorganger een overdrachtdossier, toegang tot de additionele rapportages aan de auditcommissie en informatie verstrekt aan de toezichthouder.<sup>29</sup>
- d. De externe accountant moet na zeven jaar zijn werkzaamheden voor de wettelijke controle stoppen. Voor hem geldt een afkoelperiode van ten minste drie jaar. Daarnaast moeten accountantsorganisaties een geleidelijke roulatieprocedure instellen voor overige leden van het controleteam.<sup>30</sup>

#### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

In de Nederlandse wetgeving is al bepaald dat de accountantsorganisatie wordt aangesteld door de ava. In de Nederlandse corporate governance code is vervolgens opgenomen dat dit geschiedt op basis van een voordracht door de raad van commissarissen (RvC), waarbij de auditcommissie en het bestuur advies uitbrengen aan de RvC. In de ontwerpverordening wordt de rol van de auditcommissie verder en explicieter ingevuld en wordt invulling gegeven aan de procedure voor het selecteren van accountantsorganisaties en het aanbesteden van de controleopdracht. De huidige Nederlandse wet- en regelgeving bevat geen bepalingen voor de duur (minimaal noch maximaal) van de aanstelling van een accountantsorganisatie. Met de invoering van een maximale duur voor de totale opdrachtperiode wordt een systeem van 'kantoroulatie' geïntroduceerd dat nieuw is voor de Nederlandse situatie. Een zevenjaarsroulatietermijn voor externe accountants is al wel opgenomen in

---

<sup>27</sup> Zie artikel 32 van de ontwerpverordening.

<sup>28</sup> Zie artikel 33, eerste tot en met derde lid, van de ontwerpverordening.

<sup>29</sup> Zie artikel 33, vijfde lid, van de ontwerpverordening.

<sup>30</sup> Zie artikel 33, vierde lid, van de ontwerpverordening.

de Nederlandse wet- en regelgeving, zij het met een tweejarige afkoelperiode in plaats van de voorgestelde drie jaar.

#### *Conclusie*

- a. De AFM is voorstander van een prominente rol van de auditcommissie bij de keuze en aanstelling van een accountantsorganisatie. Tevens is de AFM voorstander van de transparante aanbestedingsprocedure zoals beschreven in de ontwerpverordening. De AFM onderschrijft de toegevoegde waarde van een duidelijke evaluatie van de kwaliteit van de accountantsorganisatie door de auditcommissie waarbij ook de uitkomsten en conclusie van de toezichthouder worden betrokken. Ten aanzien van de verplichting om bij de aanbesteding ook ten minste één offerte aan te vragen bij een accountantsorganisatie die minder dan 15% van de totale controleomzet verdient bij grote OOB's kunnen kanttekeningen worden geplaatst. Het is vooral van belang om in de aanbestedingsprocedures meerdere reële en concurrerende offertes te betrekken, ongeacht de omvang van de accountantsorganisatie. Additionele waarborgen dienen te worden overwogen om ervoor te zorgen dat het daadwerkelijk reële offertes betreft. Overigens zal in de Nederlandse situatie naar verwachting geen sprake zijn van accountantsorganisaties die meer dan 15% van de totale controleomzet verdienen bij grote OOB's<sup>31</sup>, waardoor deze verplichting geen praktische consequenties zal hebben.
  
- b. De AFM onderschrijft de risico's die gepaard gaan met een langdurige relatie tussen een accountantsorganisatie en een OOB-controlecliënt. Een frisse blik op de accountantscontrole kan heel zuiverend en verhelderend zijn. De risico's van vertrouwdheid of te grote vereenzelviging kunnen worden gemitigeerd door een prominente evaluerende rol voor de auditcommissie en een verplichte periodieke aanbesteding van de controleopdracht. Indien de aangestelde accountantsorganisatie aan het einde van haar eerste termijn opnieuw mag meedoen in de aanbesteding, kan hiervan een belangrijke kwaliteitsprikkels uitgaan. De auditcommissie zal immers de ervaringen met die accountantsorganisatie evalueren en hierbij de uitkomsten en conclusie van de toezichthouder betrekken. Indien die gunstig zijn, kan de accountantsorganisatie worden 'beloond' met een herbenoeming. Uiteindelijk acht de AFM het in het belang van de kwaliteit van de accountantscontrole dat de duur van de relatie tussen de accountantsorganisatie en de OOB-controlecliënt niet zodanig langdurig wordt dat die de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie bedreigt. Een totale gecombineerde opdrachtperiode van maximaal zes jaar lijkt daarom redelijk. De AFM is echter vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak om de totale opdrachtperiode *te allen tijde* te beperken tot maximaal zes jaar. Vanuit het oogpunt van het maatschappelijk verkeer kan het zinvol zijn een meer langdurige betrokkenheid na te streven van de kwalitatief beste accountantsorganisatie, zeker als alternatieven niet voorhanden zijn en een open aanbesteding en kritische beoordeling heeft plaatsgevonden. Overigens is de AFM geen voorstander van joint audits (zie paragraaf 4.7). Een verlenging van de maximale gecombineerde opdrachtperiode van zes naar negen jaar zou dan ook niet van toepassing zijn.
  
- c. De AFM is voorstander van een dergelijke adequate informatieverstrekking door de voorgaande accountantsorganisatie aan de opvolgende accountantsorganisatie. Dit zou een verbetering zijn ten opzichte van de huidige situatie indien de opvolgende accountantsorganisatie beschikking

---

<sup>31</sup> Zie ook paragraaf 6.3.

krijgt over alle controle-informatie en overwegingen van haar voorganger die relevant zijn voor het verrichten van de wettelijke controle.

- d. De zevenjaarsroulatietermijn voor externe accountants is al geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. De ontwerpverordening verlengt de afkoelingsperiode van twee naar drie jaar en introduceert een geleidelijke roulatieprocedure voor overige leden van het controleteam. De AFM zet vraagtekens bij het nut van deze (aanscherping van de) roulatie-eisen voor externe accountants, gelet op de introductie van een verplichte kantoorroulatie waarbij in feite de roulatie van de externe accountant en het gehele controleteam al is inbegrepen.

#### 4.7 Joint audits

##### *Voorstel Europese Commissie*

Lidstaten mogen besluiten dat in bepaalde gevallen een minimum aantal accountants(organisaties) moet worden benoemd voor de controle van een OOB en regels stellen met betrekking tot de samenwerking tussen de betrokken accountants(organisaties).<sup>32</sup> Joint audits zijn dus op grond van de ontwerpverordening niet verplicht, maar kunnen door de Lidstaten verplicht worden gesteld.

##### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

De huidige Nederlandse regelgeving bevat geen verplichting of andere bepalingen voor joint audits.

##### *Conclusie*

De AFM is geen voorstander van (verplichte) joint audits. Bij een joint audit zullen in de praktijk taken en werkzaamheden worden verdeeld, waardoor geen van beide partijen meer het volledige overzicht heeft en geen van de partijen de volledige verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteitsbeheersing van de gehele controle. De AFM voorziet kwaliteitsrisico's als geen van de aangestelde accountantsorganisaties het volledige overzicht heeft over de wettelijke controle en de volledige verantwoordelijkheid niet eenduidig kan worden toegewezen aan een externe accountant. Het argument van de Europese Commissie dat joint audits leiden tot betere controles vanwege het 'vier-ogen-principe' overtuigt vooralsnog niet, aangezien de ontwerpverordening geen bepaling bevat dat bij een joint audit de twee partijen elkaars werk controleren. De mogelijkheid voor Lidstaten joint audits al dan niet te verplichten is tegenstrijdig met het uitgangspunt van de ontwerpverordening voor de gehele Europese Unie dezelfde regels te stellen en zo de interne markt voor controlediensten te bevorderen. Door middel van de verplichte aanbestedingsprocedure (zie paragraaf 4.6) krijgen nieuwe toetreders op de markt voor wettelijke controle een eerlijke kans. Hiervoor zou geen kunstmatige gezamenlijke uitvoering van de wettelijke controle nodig zijn.

#### 4.8 Rapportages van accountantsorganisaties

##### *Voorstel Europese Commissie*

- a. De uitkomst van een wettelijke controle bij een OOB moet tot uitdrukking worden gebracht in twee rapporten<sup>33</sup> van de accountantsorganisatie: de controleverklaring<sup>34</sup> en het rapport aan de

---

<sup>32</sup> Artikel 32, negende lid, van de ontwerpverordening.

<sup>33</sup> Zie artikel 21 van de ontwerpverordening.

auditcommissie<sup>35</sup>.

De inhoud van de controleverklaring die openbaar wordt gemaakt, wordt uitgebreid, zodat de verklaring de gebruikte methodologie toelicht, in het bijzonder de wijze waarop de balans direct is geverifieerd en hoeveel is gebaseerd op systeem- en nalevingsgerichte controles, het gebruikte materialiteitsniveau, de belangrijkste risicogebieden voor afwijkingen van materieel belang in de jaarrekeningen, of de wettelijke controle was opgezet om fraude op te sporen, en in geval van een controleverklaring met beperking of een afkeurende verklaring of een verklaring van oordeelonthouding, de redenen voor het afgeven van een dergelijke verklaring. De controleverklaring moet ook een toelichting geven op de verschillen in de weging van gegevensgerichte controles en nalevingsgerichte controles ten opzichte van het voorgaande jaar.

De accountantsorganisatie moet bovendien een rapport opstellen voor de auditcommissie. Dit rapport moet gedetailleerdere informatie verschaffen over de uitgevoerde controlewerkzaamheden, over de situatie van de onderneming als zodanig (bijvoorbeeld over de continuïteit van de bedrijfsactiviteiten) en over de bevindingen van de controle, tezamen met de nodige toelichtingen. Dit rapport wordt verstrekt aan de auditcommissie, aan het management van de OOB en op verzoek ook aan de toezichthouder. Het rapport is echter niet publiek beschikbaar.

- b. Accountantsorganisaties moeten jaarlijks een lijst verstrekken aan de toezichthouder met alle door hen gecontroleerde OOB's met daarbij behaalde omzetgegevens.<sup>36</sup> De accountantsorganisatie dient tevens te rapporteren aan de toezichthouder als sprake is van<sup>37</sup>:
- Materiële overtredingen van wet- en regelgeving specifiek voor die OOB;
  - Bedreiging van de continuïteit van de OOB;
  - Het voornemen om een niet-goedkeurende controleverklaring af te geven.
- c. Accountantsorganisaties moeten jaarlijks een gecontroleerde jaarrekening openbaar maken en de toezichthouder hierover informeren. Daarin is ten minste ook een winst- en verliesrekening opgenomen waarin de omzet is gesplitst naar controleomzet bij OOB's, bij niet-OOB's, en omzet uit controlegerelateerde diensten. Ook dient hierin (financiële) informatie te worden opgenomen over het netwerk waartoe de accountantsorganisatie behoort.<sup>38</sup>

Verder moeten accountantsorganisaties jaarlijks een transparantieverlag openbaar maken en ESMA en de toezichthouder hierover informeren. Het transparantieverlag moet de elementen bevatten die al zijn opgenomen in artikel 40 van de SAD.<sup>39</sup> In aanvulling daarop moeten ook de volgende elementen worden opgenomen:

- Beschrijving van beleid omtrent de rotatie van 'key audit partners';

---

<sup>34</sup> Zie artikel 22 van de ontwerpverordening.

<sup>35</sup> Zie artikel 23 van de ontwerpverordening.

<sup>36</sup> Zie artikel 29 van de ontwerpverordening.

<sup>37</sup> Zie artikel 25 van de ontwerpverordening.

<sup>38</sup> Zie artikel 26 van de ontwerpverordening.

<sup>39</sup> Dit artikel wordt overigens verwijderd uit de SAD en geïntroduceerd in de ontwerpverordening.

- Een corporate governance-verklaring als de accountantsorganisatie meer dan een derde van haar totale omzet uit wettelijke controles verdient bij grote OOB's.

#### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

De controleverklaring wordt uitgebreid en zal meer informatie moeten bevatten over de verrichte wettelijke controle. De ontwerpverordening introduceert een formeel jaarlijks rapport aan de auditcommissie en schrijft voor welke informatie dit rapport ten minste moet bevatten. Verschillende regels schrijven momenteel al voor over welke zaken de accountantsorganisatie dient te communiceren met de auditcommissie (of RvC). Accountantsorganisaties nemen in de praktijk al meerdere onderwerpen die in de ontwerpverordening worden genoemd op in de managementletter, die ook wordt verstrekt aan de auditcommissie. De meldingsplicht van accountantsorganisaties aan de toezichthouder bij overtredingen of onregelmatigheden bij een OOB-controlecliënt gold al voor financiële ondernemingen. De ontwerpverordening breidt deze meldplicht uit tot alle OOB's. Verder verplicht de ontwerpverordening een jaarlijks gecontroleerde jaarrekening van accountantsorganisaties en wordt het transparantieverlag op enkele punten uitgebreid.

#### *Conclusie*

- a. De AFM is voorstander van meer informatieverstrekking (in de controleverklaring) over bijvoorbeeld het controleproces en de onafhankelijkheid van de accountant(s)organisatie aan de gebruikers van jaarrekeningen. Ten aanzien van de precieze reikwijdte van de informatie die in de controleverklaring moet worden opgenomen, moet vooral aansluiting worden gezocht bij de informatiebehoefte van gebruikers van jaarrekeningen. Het is daarbij van belang dat die informatie relevant, begrijpelijk, juist en volledig is. De AFM is eveneens voorstander van adequate informatieverstrekking aan de auditcommissie. Het expliciet maken van de mogelijkheid voor de toezichthouder om het rapport aan de auditcommissie (de management letter) op te vragen bij de accountantsorganisatie heeft onze instemming.
- b. De AFM ziet geen bezwaren tegen het verstrekken van een volledige lijst met OOB-controlecliënten door accountantsorganisaties aan de toezichthouder. De meldingen aan de toezichthouder door de accountantsorganisatie als zich bijzonderheden voordoen bij de OOB-controlecliënt, is op dit moment in Nederland al grotendeels geïmplementeerd voor financiële ondernemingen. De AFM is voorstander van een uitbreiding van deze meldplicht naar alle OOB's. Overigens kan hierbij worden opgemerkt dat het niet geheel duidelijk is aan welke toezichthouder de meldingen moeten worden gedaan: de toezichthouder op de accountantsorganisatie of de toezichthouder op de OOB of beide. Ter voorkoming van misverstanden ligt het in de rede om met betrekking tot deze verplichting te verwijzen naar de AFM, naast de bestaande verplichting voor financiële ondernemingen De Nederlandsche Bank (DNB) te informeren.
- c. De AFM is voorstander van meer transparantie over de accountantsorganisaties zelf en dus ook van het verplicht openbaar maken van de jaarrekening van accountantsorganisaties en de uitbreiding van het transparantieverlag. Met deze informatie kan besluitvorming omtrent diensten aangeboden door accountantsorganisaties worden gebaseerd op meer objectieve criteria die onder andere betrekking hebben op de kwaliteit van wettelijke controles.



## 4.9 Rol auditcommissie

### *Voorstel Europese Commissie*

ledere OOB moet een auditcommissie hebben (met enkele uitzonderingen).<sup>40</sup> In het voorstel zijn de taken en bevoegdheden van de auditcommissie grotendeels gelijk aan die in de SAD.<sup>41</sup> Een auditcommissie is samengesteld uit niet bij het dagelijks bestuur betrokken leden van het leidinggevende orgaan en/of leden van het toezichthoudende orgaan van de OOB en/of leden die worden benoemd door de ava. De meerderheid van de leden en de voorzitter moeten onafhankelijk zijn. Minimaal één lid moet deskundig zijn op het gebied van accountantscontrole en één lid op het gebied van financiële verslaggeving en/of accountantscontrole. De leden van de auditcommissie als geheel beschikken over deskundigheid die relevant is voor de sector waarin de OOB actief is. De auditcommissie monitort het proces van financiële verslaggeving, de effectiviteit van de interne beheersing, interne controle en risicobeheersing en het werk van de accountantsorganisatie die de wettelijke controle verricht en informeert het management en het toezichthoudende orgaan van de controlecliënt hierover.<sup>42</sup> De auditcommissie kan toestemming geven voor het verrichten van bepaalde overige diensten (namelijk diensten op het gebied van human resources en comfort letters bij aandelenuitgifte).<sup>43</sup> De auditcommissie is verder verantwoordelijk voor de aanbestedingsprocedure van de controleopdracht aan een accountantsorganisatie.<sup>44</sup>

### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

De ontwerpverordening vergroot de rol van de auditcommissie en stelt hogere (wettelijke) eisen aan diens onafhankelijkheid, deskundigheid en betrokkenheid bij de OOB.

### *Conclusie*

De AFM is voorstander van een dergelijke grotere rol van de auditcommissie bij de werkzaamheden van de accountantsorganisatie (inclusief het oordelen over bepaalde onafhankelijkheidsbedreigingen). Indien namelijk het bestuur van de OOB (en met name de CFO) primair de externe accountant aanstuurt en de accountantsorganisatie selecteert, kan een spanningsveld ontstaan tussen de onafhankelijkheid van de accountant en zijn belang als opdrachtnemer van de gecontroleerde onderneming. Indien de aansturing en selectie echter gebeurt door de auditcommissie, zoals voorgesteld in de ontwerpverordening, zou de accountant beter in staat zijn om een professioneel-kritische houding aan te nemen en tot onafhankelijke oordeelsvorming te komen. Hierbij is het overigens wel van belang dat volledige transparantie bestaat over de verschillende functies die de leden van de auditcommissie vervullen bij bijvoorbeeld andere OOB's en met welke (andere) accountantsorganisatie zij in die functies relaties onderhouden. Verder is het de vraag of er voldoende capaciteit beschikbaar is om te kunnen voldoen aan de aangescherpte deskundigheidseisen voor ten minste twee leden van de auditcommissie.

---

<sup>40</sup> Zie artikel 31 van de ontwerpverordening.

<sup>41</sup> Deze bepalingen worden overigens verwijderd uit de SAD en geïntroduceerd in de ontwerpverordening.

<sup>42</sup> Zie artikel 24 van de ontwerpverordening.

<sup>43</sup> Zie artikel 10 van de ontwerpverordening.

<sup>44</sup> Zie ook paragraaf 6.6.

#### 4.10 Uitvoering van de wettelijke controle

##### *Voorstel Europese Commissie*

In de ontwerpverordening zijn verschillende bepalingen opgenomen die de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke controle bij een OOB moeten waarborgen, waaronder<sup>45</sup>:

- de reikwijdte van de controle (gericht op getrouw beeld en naleving verslaggevingsstandaarden en niet op toekomstige levensvatbaarheid of efficiëntie en effectiviteit van de controlecliënt);
- de professioneel-kritische instelling van de accountant (m.n. bij de controle van schattingen voor reële waarden, de afwaardering van goodwill en andere immateriële activa en toekomstige kasstromen bij de overwegingen voor de continuïteit);
- de aanwijzing van ten minste één externe accountant met voldoende middelen om zijn werk te doen en die actief betrokken is bij de uitvoering van de wettelijke controle;
- de externe accountant besteedt voldoende tijd aan de controle en stelt zijn medewerkers voldoende middelen ter beschikking;
- registratie van schendingen van de Verordening;
- consultatie van externe experts;
- cliëntenadministratie;
- minimale inhoud van een controledossier;
- registratie van klachten over de uitvoering van wettelijke controles;
- registratie van incidenten, nemen van maatregelen en informeren van de toezichthouder;
- melden van fraudes en andere ongeregelheden bij de controlecliënt en bij de daartoe aangewezen organen als de controlecliënt onvoldoende maatregelen treft;
- verantwoordelijkheid van groepsaccountant voor dossiervorming en informatieverstrekking aan de toezichthouder;
- opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling van wettelijke controles bij OOB's;
- het gebruik van de internationale controlestandaarden.

##### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

Bovenstaande bepalingen ten aanzien van de uitvoering van wettelijke controles zijn al grotendeels geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving.

##### *Conclusie*

De AFM is van oordeel dat de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot de uitvoering van wettelijke controles, en dus ook de voorgestelde bepalingen in de ontwerpverordening, in beginsel voldoende zijn.

#### 4.11 Kwaliteitsbeheersing

##### *Voorstel Europese Commissie*

In de ontwerpverordening zijn bepalingen opgenomen die accountantsorganisaties voorschrijven beleid en procedures te hebben die zorgen voor onder andere onafhankelijke en objectieve externe accountants, een beheerste en integere bedrijfsvoering, effectieve kwaliteitsbeheersing, kennis en ervaring van medewerkers, voldoende kwaliteit van uitbestede controlewerkzaamheden, omgang met

---

<sup>45</sup> Zie artikelen 14-20 van de ontwerpverordening.

onafhankelijkheidsbedreigingen, een standaard voor de uitvoering van wettelijke controles, de begeleiding en beoordeling van medewerkers, de inrichting van controledossiers, de omgang met incidenten, de beloning van medewerkers, kwaliteitsbewaking en de evaluatie van het stelsel van kwaliteitsbeheersing. Het naleven van deze bepalingen dient proportioneel te zijn aan de omvang en de complexiteit van de activiteiten van de accountantsorganisatie.<sup>46</sup>

#### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

Het merendeel van deze bepalingen is momenteel al geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving en is gelijk(waardig) aan de regels met betrekking tot de onafhankelijkheid van de accountantsorganisatie en de externe accountant, het stelsel van kwaliteitsbeheersing, kwaliteitsbewaking en de beheerste en integere bedrijfsvoering. Een beperkt aantal elementen in deze bepalingen is nieuw voor Nederland:

1. *Beloning.* De bepaling dat de beloning van medewerkers niet afhankelijk mag zijn van de omzet die de accountantsorganisatie behaalt bij de controlecliënt, is momenteel nog niet expliciet opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving. Prestatiebeloning, salariëring en promotie worden wel als voorbeeld genoemd als de uitwerking van het verplichte kwaliteitsbeleid van accountantsorganisaties.
2. *Uitbesteding.* De huidige Nederlandse wet- en regelgeving bevatten geen bepalingen die betrekking hebben op het uitbesteden van controlewerkzaamheden. Deze uitbesteding mag geen afbreuk doen aan de kwaliteit van de wettelijke controle en mag niet de aansprakelijkheid van de accountantsorganisatie jegens de controlecliënt beïnvloeden.
3. *Kwaliteitsbeheersing.* De bepaling dat de verantwoordelijkheid voor het stelsel van kwaliteitsbeheersing binnen een accountantsorganisatie dient te liggen bij een persoon die kwalificeert als externe accountant is momenteel niet expliciet opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving.
4. *Proportionaliteit.* De bepaling dat de naleving van deze kwaliteitsbeheersingsbepalingen proportioneel dient te zijn aan de omvang en de complexiteit van de activiteiten van de accountantsorganisatie is momenteel niet expliciet opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving.

#### *Conclusie*

De AFM is van oordeel dat de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot kwaliteitsbeheersing, en dus ook de voorgestelde bepalingen in de ontwerpverordening, in beginsel voldoende zijn. Voor wat betreft de beloning van medewerkers verwijst de AFM ook naar het Plan van aanpak 'Lessen uit de kredietcrisis' van november 2010 van de NBA. Hierin is de volgende maatregel opgenomen: "Kwaliteit als belangrijkste grondslag voor beoordeling en beloning van accountants bij controlecliënten; verbod op commerciële prikkels als omzet en cross selling als criterium voor beloning". In het rapport 'Prikkels voor kwaliteit accountantscontrole' van 6 oktober 2011 heeft de AFM aangegeven voorstander te zijn van een duidelijke en normstellende uitwerking van deze maatregel in de beroepsregelgeving, waarbij onomstotelijk kwaliteit te allen tijde prevaleert boven elke vorm van commerciële prikkel. De bepalingen met betrekking tot de uitbesteding van controlewerkzaamheden, die voor de Nederlandse situatie nieuw zijn, zullen naar verwachting verder bijdragen aan de beheersing van de kwaliteit van wettelijke controles. Met betrekking tot de bepaling dat verantwoordelijkheid voor het stelsel van kwaliteitsbeheersing dient te liggen bij een persoon die kwalificeert als externe accountant, merkt de AFM op dat hiervan een positieve kwaliteitsprikkel kan

---

<sup>46</sup> Zie artikel 6 van de ontwerpverordening.

uitgaan, maar dat dit niet mag afdoen aan de collectieve verantwoordelijkheid van het bestuur van een accountantsorganisatie voor het gehele stelsel van kwaliteitsbeheersing. Het expliciet opnemen van de bepaling dat de naleving van de kwaliteitsbeheersingsbepalingen proportioneel dient te zijn aan de omvang en de complexiteit van de activiteiten van de accountantsorganisatie schept duidelijkheid over het feit dat van grotere en complexere accountantsorganisaties in verhouding meer kan worden verwacht ten aanzien van de naleving van kwaliteitsbeheersingsbepalingen.

#### 4.12 Geheimhouding

##### *Voorstel Europese Commissie*

- a. Accountants en accountantsorganisaties mogen zich niet beroepen op geldende geheimhoudingsbepalingen als die de naleving van de Verordening zouden beletten.<sup>47</sup>
- b. Accountantsorganisaties mogen in het kader van een groepscontrole controledocumentatie verstrekken aan de groepsaccountant in een derde land.<sup>48</sup>

##### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

Met de bepaling onder a wordt gewaarborgd dat de nationale wet- en regelgeving niet de werking van de Verordening belemmert. De bepaling onder b geeft een uitzondering op de geheimhoudingsregels die momenteel ook al is opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving.

##### *Conclusie*

De AFM ziet geen bezwaren tegen deze voorstellen.

#### 4.13 Nationale toezichthouders op accountantsorganisaties en OOB's

##### *Voorstel Europese Commissie*

- a. Iedere Lidstaat dient een toezichthouder aan te wijzen om de toezichttaken van de ontwerpverordening uit te voeren. Voor het toezicht op de naleving van de bepalingen met betrekking tot de aanstelling van accountantsorganisaties door OOB's (inclusief de bepalingen voor auditcommissies) kan een andere toezichthouder worden aangewezen. De toezichthouder moet voldoende capaciteit, expertise en middelen hebben. Lidstaten dienen elkaar, EBA, EIOPA en ESMA te informeren welke toezichthouder(s) zij hebben aangewezen. ESMA zal hiervan een openbare lijst bijhouden.<sup>49</sup>
- b. De toezichthouder dient onafhankelijk te zijn<sup>50</sup>, voldoende bevoegdheden te hebben (zoals het mogen inzien van documenten, opvragen van informatie bij eenieder, onderzoeken ter plaatse uitvoeren, met rechterlijke toestemming telefoon- en dataverkeer opvragen, aangifte doen en experts inschakelen)<sup>51</sup>, persoonsgegevens te verwerken in overeenstemming met de Richtlijn

---

<sup>47</sup> Zie artikel 12 van de ontwerpverordening.

<sup>48</sup> Zie artikel 13 van de ontwerpverordening.

<sup>49</sup> Zie artikel 35 van de ontwerpverordening.

<sup>50</sup> Zie artikel 36 van de ontwerpverordening.

<sup>51</sup> Zie artikel 38, eerste tot en met vierde lid, van de ontwerpverordening.

voor bescherming van persoonsgegevens<sup>52</sup> en geheimhouding in acht te nemen<sup>53</sup> (overigens kan wel informatie worden uitgewisseld met o.a. ESMA<sup>54</sup>, andere toezichthouders<sup>55</sup>).

#### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

Voor wat betreft het toezicht op accountantsorganisaties, lijken uit de ontwerpverordening geen wijzigingen voort te komen voor Nederland: de AFM kan blijven functioneren als toezichthouder op de accountantsorganisaties. Met betrekking tot het toezicht op de naleving van bepalingen door OOB's, is een aantal aspecten van dat toezicht op dit moment al ondergebracht bij DNB (als prudentiële toezichthouder op financiële ondernemingen) en de AFM (als gedragstoezichthouder op financiële ondernemingen). Op dit moment lijkt in Nederland echter nog niet expliciet een toezichthouder te zijn aangewezen die toeziet of beursgenoteerde ondernemingen bijvoorbeeld wel een adequate auditcommissie hebben. De huidige Nederlandse toezichthouders lijken al voldoende bevoegdheden te hebben om te voldoen aan de ontwerpverordening.

#### *Conclusie*

De AFM ziet geen bezwaren tegen deze voorstellen, aangezien deze grotendeels al zijn geïmplementeerd in Nederland. Wel zal nog expliciet een toezichthouder met voldoende (handhavings)bevoegdheden moeten worden aangewezen die toeziet op de bepalingen waar op dit moment nog geen toezicht bestaat in Nederland.

### **4.14 Toezichtonderzoeken bij OOB-accountantsorganisaties**

#### *Voorstel Europese Commissie*

- a. De toezichthouder dient iedere drie jaar een onafhankelijk onderzoek (inspectie) uit te voeren bij accountantsorganisaties die OOB's controleren. Daarbij moet de toezichthouder een aantal werkzaamheden zelfstandig uitvoeren (en mag deze niet delegeren aan bijvoorbeeld een beroepsorganisatie):
  - a. goedkeuring en aanpassing van toezichtinstrumenten (handleiding, methodologie, werkprogramma);
  - b. goedkeuring en aanpassing van toezichtrapporten en follow-up-rapporten;
  - c. goedkeuring en aanwijzing van individuele toezichthouders (inspecteurs) voor ieder toezichtonderzoek.

Individuele toezichthouders moeten onafhankelijk zijn, voldoende opleiding en ervaring hebben, niet werkzaam zijn in de openbare praktijk, in de afgelopen twee jaar niet hebben gewerkt bij de te onderzoeken accountantsorganisatie en verklaren dat er geen sprake is van belangenverstremeling.

Een toezichtonderzoek omvat ten minste:

- a. een beoordeling van het stelsel van kwaliteitsbeheersing;
- b. onderzoek naar de naleving van procedures en beoordeling van controledossiers van OOB's, waarbij ten minste een significant deel van de controledossiers wordt

---

<sup>52</sup> Zie artikel 38, zesde lid, van de ontwerpverordening.

<sup>53</sup> Zie artikel 37 van de ontwerpverordening.

<sup>54</sup> Zie artikel 55 van de ontwerpverordening.

<sup>55</sup> Zie artikelen 48 en 57 van de ontwerpverordening.

geselecteerd op basis van een analyse van het risico dat de wettelijke controle van de jaarrekeningen inadequaat is uitgevoerd;

c. een beoordeling van het meest recente transparantieverlag.

De toezichthouder bespreekt de bevindingen en conclusies met de accountantsorganisatie. Aanbevelingen dienen binnen redelijke termijn en ten minste binnen twaalf maanden te worden opgevolgd door de accountantsorganisatie. De belangrijkste conclusies van het toezichtonderzoek moeten in een rapport worden opgenomen.<sup>56</sup>

Daarnaast dient een toezichthouder specifieke onderzoeken uit te kunnen voeren om inadequate uitvoering van wettelijke controles te ontdekken, corrigeren en voorkomen.<sup>57</sup>

b. De toezichthouder dient doorlopend de ontwikkelingen in de markt bij te houden en tweejaarlijks te rapporteren aan ESMA, EBA en EIOPA over<sup>58</sup>:

a. de risico's van hoge marktconcentratie, inclusief het wegvallen van accountantsorganisaties met een groot marktaandeel, de onderbreking van de uitvoering van wettelijke controles in een specifieke sector, en stabiliteit van de financiële sector als geheel;

b. de noodzaak om maatregelen te nemen om deze risico's weg te nemen.

c. De toezichthouder dient de zes grootste accountantsorganisatie binnen de Lidstaat te verzoeken om een *contingency-plan* (noodplan) op te stellen met daarin informatie over de mate van aansprakelijkheid van iedere partner binnen de accountantsorganisatie en over de mate waarin aansprakelijkheid kan uitbreiden naar andere accountantsorganisatie binnen hetzelfde netwerk. Deze noodplannen dienen te worden verstrekt aan de toezichthouder die daar overigens geen goedkeuring of bevestiging over dient te geven.<sup>59</sup>

#### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

De eisen die de ontwerpverordening stelt aan de uitvoering van toezichtonderzoeken waren eerder opgenomen in een aanbeveling van de Europese Commissie<sup>60</sup> en zijn grotendeels al geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Ook de eisen aan de inhoud van een toezichtonderzoek zijn al grotendeels geïmplementeerd. De eindverantwoordelijkheid voor de toezichthouder is verder aangescherpt. Aangezien de Europese toezichthouder ESMA, EBA en EIOPA pas recent zijn opgericht, zijn de bepalingen omtrent het informeren van die instanties nog niet geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Ook de verplichting voor de zes grootste accountantsorganisaties om een noodplan op te stellen is nieuw in de Nederlandse situatie.

#### *Conclusie*

a. De bepalingen in de ontwerpverordening ten aanzien van de uitvoering van toezichtonderzoeken sluiten al grotendeels aan op de Nederlandse praktijk. Onder dit model is de toezichthouder gebonden iedere drie jaar een toezichtonderzoek te verrichten bij OOB-accountantsorganisaties (en iedere zes jaar bij niet-OOB-accountantsorganisaties). Hoewel deze termijnen een zekere

---

<sup>56</sup> Zie artikel 40 van de ontwerpverordening.

<sup>57</sup> Zie artikel 41 van de ontwerpverordening.

<sup>58</sup> Zie artikel 42 van de ontwerpverordening.

<sup>59</sup> Zie artikel 43 van de ontwerpverordening.

<sup>60</sup> Commission Recommendation of 6 May 2008 on external quality assurance for statutory auditors and audit firms auditing public interest entities (notified under document number C(2008) 1721) (2008/362/EC)

waarborg bieden, vormen deze ook een beperking in het toezicht. De toezichthouder heeft dan immers weinig vrijheid om op basis van risico- of effectgestuurd toezicht sommige accountantsorganisaties vaker of minder vaak te onderzoeken. In de praktijk kan het nu voorkomen dat de toezichthouder vanwege de termijnen gebonden is toezichtonderzoeken te verrichten bij accountantsorganisaties met een zeer laag risicoprofiel, waardoor minder capaciteit beschikbaar is voor toezichtonderzoeken bij accountantsorganisaties met een hoog risicoprofiel.

Over de beoordeling van controledossiers merkt de AFM op dat het niet geheel duidelijk is of hiermee *uitsluitend* wordt bedoeld dat de selectie van controledossiers voor een toezichtonderzoek, ongeacht het totale aantal, voor een significant deel moet zijn gebaseerd op een risico-inschatting. De AFM selecteert controledossiers al grotendeels op basis van een risico-inschatting. Als echter eveneens wordt bedoeld dat een significant *aantal* controledossiers moet worden geselecteerd voor een toezichtonderzoek, zal nader uitwerking nodig zijn om vast te stellen hoeveel controledossiers als 'significant' zouden kwalificeren. De AFM is van oordeel dat de risicogerichte selectie van controledossiers voor een toezichtonderzoek en het gemiddelde aantal beoordeelde controledossiers<sup>61</sup> haar voldoende informatie verschaft om een oordeel te vormen over de naleving van relevante wet- en regelgeving en de kwaliteit van de uitgevoerde wettelijke controles.

- b. De monitoring van de markt die hier wordt beschreven, kan door de AFM worden uitgevoerd voor zover deze betrekking heeft op de continuïteit en de kwaliteit van de verrichte wettelijke controles. Voor zover deze monitoring betrekking zou hebben op mededinging in de accountantssector, zou deze monitoring in Nederland een taak zijn voor de NMa en niet voor de AFM. Onduidelijk is of een dergelijke rol voor mededingingsautoriteiten in de ontwerpverordening is beoogd.
- c. De verplichting voor het opstellen van een noodplan komt voort uit de veronderstelling dat de grootste accountantsorganisaties een systeemrisico kunnen betekenen. Als een van die accountantsorganisaties zou omvallen, wordt verondersteld dat dit gevolgen heeft voor de stabiliteit van de gehele financiële markt. De continuïteit van dergelijke accountantsorganisaties is van belang voor de goede werking van de financiële markten, specifiek de continuïteit in lopende en toekomstige wettelijke controles. Het is daarom goed als de grootste accountantsorganisaties zijn voorbereid op eventuele discontinuïteit. Het aantrekken van tijdelijke of permanente externe financiering kan uitkomst bieden bij dreigende discontinuïteit. Hiermee kan worden voorkomen dat er een collectieve 'run' ontstaat van medewerkers naar één of meer andere accountantsorganisaties, afgedwongen door de governancestructuur van externe accountants die partner en/of eigenaar zijn van de accountantsorganisatie. Hiervoor wordt in de ontwerprichtlijn ruimte geboden, mits voldoende waarborgen bestaan om conflicterende belangen tussen aandeelhouders van accountantsorganisaties en OOB's te voorkomen. Overigens kan voor de praktische uitvoering van deze bepaling omtrent het opstellen van een noodplan aansluiting worden gezocht bij de zogenoemde 'living wills' die door banken worden opgesteld.

---

<sup>61</sup> De AFM beoordeelt ongeveer tien tot vijftien controledossiers tijdens een regulier toezichtonderzoek bij een Big 4-accountantsorganisatie.

#### 4.15 Rapportages van de toezichthouder

##### *Voorstel Europese Commissie*

De toezichthouder dien transparant te zijn en de volgende zaken te publiceren<sup>62</sup>:

- een jaarlijks activiteitenverslag;
- een jaarlijks werkprogramma;
- een rapport met de totaalresultaten van toezichtonderzoeken gedurende een jaar, inclusief onder andere informatie over aanbevelingen, opvolging daarvan, toezichtmaatregelen en sancties;
- de bevindingen en conclusies van individuele toezichtonderzoeken.

##### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

In de huidige Nederlandse situatie publiceert de AFM jaarlijks al een verslag van haar activiteiten, een jaarplan en een totaalrapportage van haar toezichtbevindingen. Vanwege de huidige geheimhoudingsregels kan de AFM geen bevindingen en conclusies publiceren van individuele toezichtonderzoeken, afgezien van boetebesluiten.

##### *Conclusie*

De AFM is voorstander van het uitbreiden van haar eigen mogelijkheden om transparanter te zijn, omdat in de praktijk een enorme behoefte aan meer transparantie wordt ervaren (zowel bij de onder toezicht staande accountantsorganisatie als bij het maatschappelijk verkeer). Met betrekking tot de transparantie over bevindingen en conclusies van individuele toezichtonderzoeken kunnen wel twee kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats voorziet de AFM een (verdere) jurisdisering van het toezichtproces als kantoor specifieke bevindingen en conclusies openbaar worden gemaakt. Nu reeds zijn accountantsorganisaties zeer beducht voor te veel transparantie over hun feitelijke kwaliteit tegen de achtergrond van reputatierisico, hetgeen effectieve handhaving en het zelfreinigend vermogen vertraagt. In de tweede plaats zal bij individuele publieke rapporten, nog meer dan reeds gebruikelijk, over ieder woord en voorbeeld discussie plaatsvinden. De AFM ontkomt er in een dergelijk model niet aan om eenduidig te verwoorden wat haar bevindingen zijn. Hierdoor verwatert het onderscheid tussen een rapport inzake een accountantsorganisatie en het boetebesluit. Juist dat laatste is een voor het toezicht van de AFM belangrijk sanctiemechanisme dat niet lichtvaardig vervangen kan worden door slechts een publiek rapport van bevindingen.

#### 4.16 Handhaving

##### *Voorstel Europese Commissie*

- a. De Lidstaten dienen regels op te stellen ten aanzien van het opleggen van handhavingsmaatregelen en ESMA te informeren over deze regels (en wijzigingen daarin).<sup>63</sup> Bij de ontwerpverordening is een bijlage opgenomen met een lijst van overtredingen die kunnen worden begaan door accountants, accountantsorganisaties en OOB's. Voor deze overtredingen

---

<sup>62</sup> Zie artikel 44 van de ontwerpverordening.

<sup>63</sup> Zie artikel 61 van de ontwerpverordening.



moet de toezichthouder ten minste de volgende sancties kunnen opleggen<sup>64</sup> die onverwijld moeten worden gepubliceerd<sup>65</sup> (Lidstaten mogen ook meer bevoegdheden toekennen):

- a. aanwijzing;
- b. een publicatie van de overtreding op de website van de toezichthouder;
- c. een tijdelijk verbod op het verrichten van wettelijke controles door de accountantsorganisatie of externe accountant;
- d. een verklaring met de stelling dat de controleverklaring niet voldoet aan de bepalingen van de ontwerpverordening;
- e. een tijdelijk beroepsverbod voor bestuurders van accountantsorganisaties of OOB's;
- f. geldelijke boetes:
  - i. van maximaal tweemaal de winst behaald of verlies vermeden vanwege de overtreding;
  - ii. van maximaal € 5.000.000 voor natuurlijke personen;
  - iii. van maximaal 10% van de totale omzet in het voorgaande boekjaar voor rechtspersonen.

Bij de bepaling van de hoogte van de sanctie en het type sanctie, moeten toezichthouders het volgende in beschouwing nemen<sup>66</sup>:

- a. de ernst en duur van de overtreding;
- b. de mate van verantwoordelijkheid (of verwijtbaarheid) van de betrokken persoon;
- c. de financiële draagkracht van de betrokken persoon;
- d. het belang van de behaalde winsten of vermeden verliezen vanwege de overtreding;
- e. de mate van medewerking met de toezichthouder;
- f. recidive.

Toezichthouders en andere gerechtelijke instanties moeten jaarlijks ESMA informeren over de opgelegde sancties. ESMA publiceert deze gegevens in een jaarverslag.<sup>67</sup>

- b. De Lidstaten moeten effectieve mechanismen opzetten die het melden van overtredingen bij de toezichthouder bevorderen.<sup>68</sup> Deze bevatten ten minste:
  - a. specifieke meldingsprocedures;
  - b. toepasselijke bescherming voor personen die mogelijke of daadwerkelijke overtredingen melden;
  - c. bescherming van persoonsgegevens;
  - d. procedures voor hoor en wederhoor.

#### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

De ontwerpverordening bevat nieuwe en uitgebreidere handhavingsinstrumenten dan de AFM op dit moment tot haar beschikking heeft (o.a. op het gebied van publicatie, vorm en hoogte van boetes, tijdelijk verbod om op te treden als externe accountant of als (mede)beleidsbepaler van een OOB-accountantsorganisatie). De aspecten die in overweging moeten worden genomen bij de bepaling van de hoogte van de sanctie en het type sanctie zijn op dit moment al opgenomen in het

---

<sup>64</sup> Zie artikel 62 van de ontwerpverordening.

<sup>65</sup> Zie artikel 64 van de ontwerpverordening.

<sup>66</sup> Zie artikel 63 van de ontwerpverordening.

<sup>67</sup> Zie artikel 67 van de ontwerpverordening.

<sup>68</sup> Zie artikel 66 van de ontwerpverordening.

handhavingsbeleid van de AFM. De bescherming van persoonsgegevens en het toepassen van hoor en wederhoor zijn principes die in Nederland al zijn geïmplementeerd.

#### *Conclusie*

- a. De AFM heeft geen bezwaren tegen de uitbreiding van de handhavingsinstrumenten en het melden van opgelegde sancties aan ESMA.
- b. De AFM is voorstander van mechanismen die het melden van overtredingen bij de toezichthouder bevorderen en de melder beschermen. Op deze manier zal de toezichthouder nog sneller van misstanden op de hoogte kunnen zijn om tijdig maatregelen te kunnen nemen.

### **4.17 Samenwerking en Europees toezicht op accountantsorganisaties**

#### *Voorstel Europese Commissie*

- a. Toezichthouders moeten waar nodig samenwerken met toezichthouders uit andere Lidstaten<sup>69</sup>, bijvoorbeeld met betrekking tot de noodplannen van accountantsorganisaties<sup>70</sup>, waarbij het principe van Lidstaat van herkomst wordt gerespecteerd<sup>71</sup>, onderling informatie wordt uitgewisseld<sup>72</sup> en eventueel taken naar andere toezichthouders kunnen worden gedelegeerd (zonder overdracht van eindverantwoordelijkheid)<sup>73</sup>. Om de samenwerking tussen toezichthouders te bevorderen bij het uitvoeren van (gezamenlijke) toezichtonderzoeken, kunnen colleges van toezichthouders worden opgericht. Daarbij is in beginsel de toezichthouder in het land van herkomst leidend en faciliterend.<sup>74</sup>
- b. De samenwerking tussen toezichthouders wordt georganiseerd binnen het raamwerk van ESMA. ESMA creëert hiervoor een permanente interne commissie die de taken van de European Group of Auditors' Oversight Bodies (EGAOB) overneemt en werkt samen met EBA en EIOPA. ESMA adviseert toezichthouders over zaken die deze Verordening aangaan. ESMA zal gaan bijdragen bij de samenwerking tussen EU-toezichthouders en toezichthouders uit derde landen.<sup>75</sup> Ook zal ESMA samenwerken met internationale organisaties en organen over internationale controlestandaarden.<sup>76</sup> Verder zal ESMA, na consultatie van EBA en EIOPA, richtsnoeren uitvaardigen die betrekking hebben op<sup>77</sup>:
  - a. standaarden voor inhoud en vorm van controleverklaring;
  - b. standaarden voor inhoud en vorm van rapport voor auditcommissie;
  - c. standaarden voor de toezichtactiviteiten van de auditcommissie;
  - d. standaarden en best practices voor de inhoud en vorm van het transparantieverlag;

---

<sup>69</sup> Zie artikel 45 van de ontwerpverordening.

<sup>70</sup> Zie artikel 52 van de ontwerpverordening.

<sup>71</sup> Zie artikel 47 van de ontwerpverordening.

<sup>72</sup> Zie artikel 48 van de ontwerpverordening.

<sup>73</sup> Zie artikel 54 van de ontwerpverordening.

<sup>74</sup> Zie artikel 53 van de ontwerpverordening.

<sup>75</sup> Zie artikelen 57-59 van de ontwerpverordening.

<sup>76</sup> Zie artikel 60 van de ontwerpverordening.

<sup>77</sup> Zie artikel 46, eerste tot en met derde lid, van de ontwerpverordening.

- e. standaarden en best practices voor de geleidelijke roulatie van leden van het controleteam;
- f. standaarden en best practices voor de gronden voor ontslag van een accountantsorganisatie;
- g. handhavingspraktijken en –activiteiten die toezichhouders moeten toepassen;
- h. standaarden en best practices voor het uitvoeren van toezichtonderzoeken ('inspections' en 'investigations') en specifiek met betrekking tot de verschillende omvang en reikwijdte van activiteiten van accountantsorganisaties en overeenkomstige kwaliteitsstandaarden, beleid en procedures van accountantsorganisaties binnen een netwerk;
- i. procedures voor het uitwisselen van informatie;
- j. procedures en vormen van samenwerking bij gezamenlijke toezichtonderzoeken;
- k. het operationeel functioneren van colleges van toezichhouders.

Daarnaast zullen EBA, EIOPA en ESMA gezamenlijk richtsnoeren uitvaardigen met betrekking tot de typen handhavingsmaatregelen en sancties en hoogte van boetes die worden opgelegd in individuele gevallen binnen het nationale wettelijke kader.

- c. ESMA dient een aantal rapporten te publiceren (20XX is het jaar van inwerkingtreding van de ontwerpverordening)<sup>78</sup>:
  - a. In 20XX +2 jaar: een evaluatie van de structuur van de auditmarkt op basis van een onderzoek naar de invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheidsystemen van Lidstaten op de structuur van de auditmarkt (die 1 jaar later door de Commissie in een rapport worden gepresenteerd);
  - b. In 20XX +4 jaar: een tweejaarlijks rapport over de toepassing van de Verordening na consultatie met EBA en EIOPA;
  - c. In 20XX +4 jaar: een rapport over een onderzoek naar de mate waarin de toezichthouders in Lidstaten voldoende macht en middelen hebben om hun taken uit te voeren;
  - d. In 20XX +6 jaar: een rapport over wijzigingen in de structuur van de auditmarkt, wijzigingen in grensoverschrijdende activiteiten en een tussentijdse beoordeling van de verbetering van controlekwaliteit;
  - e. In 20XX +12 jaar: een evaluatie van het effect van deze Verordening.
- d. ESMA zal een vrijwillig Europees kwaliteitscertificaat introduceren voor accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij OOB's. Dit kwaliteitscertificaat wordt verstrekt door ESMA aan accountantsorganisaties die voldoen aan nog nader te bepalen vereisten (gebaseerd op controlekwaliteit en de ervaringen van toezichthouders) tegen betaling van een kostendekkende vergoeding.<sup>79</sup>

#### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

De ontwerpverordening bevordert en reguleert de (verdere) samenwerking tussen toezichthouders en introduceert een belangrijke coördinerende rol voor ESMA.

<sup>78</sup> Zie artikel 46, vierde en vijfde lid, van de ontwerpverordening.

<sup>79</sup> Zie artikel 50 van de ontwerpverordening.

### *Conclusie*

- a. De AFM is voorstander van meer (gereguleerde) samenwerking tussen toezichthouders waar dat nodig en effectief is. Colleges van toezichthouders zijn op dit moment al (informeel) actief in het toezicht op accountantsorganisaties met grensoverschrijdende activiteiten en dito organisatorische inrichting. Deze samenwerking tussen toezichthouders draagt bij aan efficiënter en effectiever toezicht op deze accountantsorganisaties en het voorkomen van overlappende en dubbele toezichtonderzoeken.
- b. De AFM is voorstander van een coördinerende en harmoniserende rol voor ESMA. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat hierdoor de discretionaire bevoegdheden van de toezichthouder niet mogen worden beperkt (bijvoorbeeld bij het bepalen van het type en de hoogte van een handhavingsmaatregel of sanctie).
- c. De AFM heeft geen bezwaren tegen de voorstellen om ESMA de naleving van de Verordening en de status van de auditmarkt te laten evalueren en hierover te rapporteren.
- d. De AFM ziet niet de toegevoegde waarde van de introductie van een vrijwillig kwaliteitscertificaat (bovenop de OOB-vergunning die door de AFM is verstrekt) en is hiervan dus geen voorstander.

## **5 Voorstellen – Wijzigingsrichtlijn**

### **5.1 Reikwijdte Richtlijn**

#### *Voorstel Europese Commissie*

- a. De regels die betrekking hebben op (het toezicht op) accountantsorganisaties die OOB's controleren, worden opgenomen in de Verordening (zie voorgaande paragraaf 4). Dit betekent dat de artikelen 22, 25 en 27 t/m 30 SAD geen betrekking meer hebben op OOB-accountantsorganisaties, tenzij de Verordening dit uitdrukkelijk bepaalt. De artikelen 32 t/m 36 SAD ('publiek toezicht en regelingen tussen de Lidstaten op toezicht – en regelgevingsgebied') zijn alleen van toepassing op OOB-accountantsorganisaties voor zover het toezicht op de naleving betrekking heeft op de goedkeuring en registratie van externe accountants en accountantsorganisaties.
- b. De definitie van 'wettelijke controle' in artikel 2 SAD wordt gewijzigd. Niet alleen de controles van financiële verantwoordingen die door de EU verplicht zijn gesteld vallen eronder, maar ook de controles die de Lidstaten verplicht opleggen aan kleine ondernemingen. Wanneer een kleine onderneming vrijwillig besluit om haar jaarverslaggeving te laten controleren, dan wordt deze controle eveneens aangemerkt als een wettelijke controle.
- c. De definitie van 'organisatie van openbaar belang' in artikel 2 SAD wordt gewijzigd. Zie paragraaf 5.1. van dit memo.
- d. De volgende definities worden toegevoegd: kleine ondernemingen en middelgrote ondernemingen, Lidstaat van herkomst ('home Member State') en Lidstaat van ontvangst ('host Member State').

### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

Met name de uitbreiding van de definitie van wettelijke controle zal grote consequenties hebben voor de Nederlandse situatie. Hoewel in de Nederlandse wet- en regelgeving geen controleplicht bestaat voor kleine ondernemingen, worden in Nederland wel veel vrijwillige controles uitgevoerd. Deze controles worden ook verricht door accountantsorganisaties die onder de huidige definitie geen wettelijke controles verrichten en derhalve geen vergunning van de AFM (nodig) hebben. Met de voorgestelde uitbreiding van de definitie van wettelijke controle, zullen meer accountantsorganisaties onder toezicht komen te vallen.

### *Conclusie*

- a. De AFM onderschrijft de wenselijkheid van eenduidige en geharmoniseerde regels voor OOB-accountantsorganisaties binnen de Europese Unie. Dit kan worden bereikt door middel van een verordening. Daarbij kan wel worden opgemerkt dat het feit dat wordt gewerkt met een verordening waarin ook juist de gevoelige onderwerpen zijn opgenomen de voortgang in de besluitvorming niet zal bevorderen.
- b. Dit voorstel leidt naar verwachting tot een enorme uitbreiding van het aantal wettelijke controles in Nederland. De AFM is geen eenduidig voorstander van de voorgestelde wijziging. Het incorporeren van vrijwillige controles zal de duidelijkheid in de markt wellicht ten goede komen, maar gelijktijdig moet worden voorkomen dat het typische segment van kleine ondernemingen met deze bepaling onder toezicht van de AFM komt te vallen.
- c. Verwezen wordt naar de conclusie in paragraaf 4.1.
- d. De AFM heeft geen bezwaren tegen de toevoeging van deze definities in de SAD.

## **5.2 Toegang tot de auditmarkt**

### *Voorstel Europese Commissie*

- a. Het is Lidstaten niet meer toegestaan om te bepalen dat een meerderheid van de stemrechten of kapitaal in een accountantsorganisatie in handen moet zijn van accountants of accountantsorganisaties.<sup>80</sup> Er worden uitsluitend eisen gesteld aan de vakbekwaamheid van de meerderheid van de dagelijkse beleidsbepalers van accountantsorganisaties.
- b. De ontwerprichtlijn introduceert een 'Europees paspoort' voor accountantsorganisaties.<sup>81</sup> Dit betekent dat accountantsorganisaties ook in andere Lidstaten hun diensten mogen verrichten onder de voorwaarde dat de externe accountant is goedgekeurd in de Lidstaat van ontvangst. De Lidstaat van ontvangst registreert een dergelijke accountantsorganisatie uit een andere Lidstaat op basis van een bewijs van registratie in de Lidstaat van herkomst.
- c. De ontwerprichtlijn introduceert een 'Europees paspoort' voor externe accountants.<sup>82</sup> Een externe accountant mag in andere Lidstaten tijdelijke of incidentele diensten verrichten. De

---

<sup>80</sup> Zie artikel 1, derde lid, onderdeel b, van de ontwerprichtlijn (artikel 3 SAD).

<sup>81</sup> Zie artikel 1, vierde lid, van de ontwerprichtlijn (nieuw artikel 3b SAD).

<sup>82</sup> Zie artikel 1, vierde lid, van de ontwerprichtlijn (nieuw artikel 3a SAD).

artikelen 5 t/m 9 van de Richtlijn erkenning beroepskwalificaties<sup>83</sup> zijn dan van toepassing op deze vrije beroepsuitoefening. Dit betekent onder andere dat de externe accountant de toezichthouder in de Lidstaat van ontvangst vooraf, of in dringende gevallen achteraf, van de door hem verrichte dienst in kennis stelt. Wanneer een externe accountant zich permanent wil vestigen in een andere Lidstaat, dan zal die Lidstaat de externe accountant laten kiezen tussen een proeve van bekwaamheid of een aanpassingsstage van ten hoogste drie jaar. De toezichthouders in de Lidstaten zullen verder meer met elkaar moeten samenwerken op het gebied van de scholing van accountants, mede met het oog op de harmonisatie van de eisen voor de proeve van bekwaamheid en de aanpassingsstage. Voor zover de convergentie van eisen betrekking heeft op de wettelijke controle van OOB's zullen zij ook met ESMA moeten samenwerken.<sup>84</sup>

#### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

Op grond van de huidige wetgeving moet een meerderheid van de stemrechten in een accountantsorganisatie worden gehouden door accountantsorganisaties, auditkantoren of controlebevoegde accountants. Deze eis zal komen te vervallen. Verder mogen accountantsorganisaties met een vergunning van de AFM op grond van de huidige wetgeving uitsluitend in Nederland wettelijke controles verrichten. Wanneer zij hun controlediensten willen uitbreiden naar een andere Lidstaat, zullen zij in die Lidstaat moeten worden geregistreerd, waarbij een inhoudelijke beoordeling plaatsvindt. Dit uitgangspunt geldt binnen de hele EU. De ontwerprichtlijn introduceert een Europees paspoort waarbij de registratie in een andere Lidstaat plaatsvindt op basis van bewijs van inschrijving in de Lidstaat van herkomst en dus zonder inhoudelijke beoordeling. De ontwerprichtlijn brengt ten slotte de bepaling voor de toelating van individuele externe accountants in lijn met de bepalingen van de Richtlijn inzake de erkenning van beroepskwalificaties.

#### *Conclusie*

- a. De voorgestelde regels liberaliseren de toegang tot kapitaal voor accountantsorganisaties, doordat het eigendom en de zeggenschap niet langer in meerderheid in handen hoeven te zijn van accountants(organisaties). De AFM ziet geen bezwaren tegen deze liberalisering. Het is wel van belang dat de dagelijkse leiding van de accountantsorganisatie in handen is van personen die voldoende kennis hebben van en inzicht hebben in wettelijke controles en de daartoe te verrichten werkzaamheden en de te hanteren methoden.
- b. De ontwerprichtlijn vergemakkelijkt de toegang voor accountantsorganisaties tot de (Europese) auditmarkt. Een Europees paspoort bevordert de grensoverschrijdende mobiliteit van accountants en accountantsorganisaties en het ontstaan van pan-Europese accountantsorganisaties. Overigens betekent een Europees paspoort ook dat de AFM zal moeten vertrouwen op het systeem van toezicht en handhaving in andere Lidstaten. Echter, in veel Lidstaten wordt op dit moment de huidige SAD nog niet ten volle of niet uniform toegepast (bijvoorbeeld ten aanzien van de betrouwbaarheidstoets van beleidsbepalers). Vooral nog kan de AFM dus nog niet bij voorbaat vertrouwen op het toezicht in dergelijke Lidstaten.

---

<sup>83</sup> PB EG L 255, p. 22.

<sup>84</sup> Zie artikel 1, zevende lid, van de ontwerprichtlijn (artikel 14 SAD).

- c. Vanuit het oogpunt van harmonisatie en het vrije verkeer van personen en diensten, is de AFM voorstander van het in lijn brengen van de toelating van externe accountants met de eisen in de Richtlijn inzake de erkenning van beroepskwalificaties. Het is bij het verrichten van wettelijke controles van belang dat niet alleen kennis aanwezig is van de geharmoniseerde internationale controlestandaarden, maar ook van de specifieke nationale wet- en regelgeving in die Lidstaat (in Nederland bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), de fiscale wetgeving en specifieke gedrags- en beroepsregels). Een externe accountant die tijdelijk of incidenteel wettelijke controles verricht in een andere Lidstaat hoeft geen proeve van bekwaamheid af te leggen of een aanpassingsstage te doorlopen. Een externe accountant die zich permanent wil vestigen in een andere Lidstaat moet dit wel. Dit lijkt echter niet consistent met het uitgangspunt dat de externe accountant voldoende vakbekwaam moet zijn om de wettelijke controles uit te voeren in overeenstemming met de geldende (nationale) wet- en regelgeving. Bij tijdelijke of incidentele wettelijke controles zal mogelijk de benodigde kennis op een andere wijze binnen het controleteam aanwezig moeten zijn om te kunnen voldoen aan de binnen die Lidstaat geldende wet- en regelgeving.

### 5.3 Controlestandaarden

#### *Voorstel Europese Commissie*

De Lidstaten worden verplicht ervoor te zorgen dat accountantsorganisaties en externe accountants de wettelijke controles uitvoeren in overeenstemming met internationale controlestandaarden.<sup>85</sup> Onder internationale controlestandaarden worden de International Standards on Auditing (ISA's) verstaan en de daarbij behorende andere statements en standaarden die deel uitmaken van het Clarity Project van de International Federation of Accountants (IFAC) voor zover deze relevant zijn voor de wettelijke controle. De Lidstaten mogen (onder voorwaarden) controlewerkzaamheden of -vereisten die een aanvulling zijn op de internationale controlestandaarden, uitsluitend verplicht stellen indien deze voortvloeien uit specifieke nationale wettelijke vereisten die verband houden met de reikwijdte van wettelijke controles van jaarrekeningen. Lidstaten kunnen niet langer (delen van) internationale controlestandaarden uitsluiten.

#### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

In Nederland heeft de beroepsorganisatie NBA de ISA's al volledig geïmplementeerd in de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden (NVCOS). Hierbij zijn geen aanvullende standaarden opgenomen of standaarden uitgesloten. Bij enkele toelichtende paragrafen zijn uitsluitend verwijzingen opgenomen naar specifieke nationale wet- en regelgeving.

#### *Conclusie*

De AFM is voorstander van de verplichte toepassing van de (Clarified) ISA's, omdat daarmee de uitvoering van de wettelijke controles binnen Europa (verder) wordt geharmoniseerd. Daarbij is evenwel een adequate governance omtrent de totstandkoming van de ISA's van belang.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Zie artikel 1, twaalfde lid, van de ontwerprichtlijn (artikel 26 SAD).

<sup>86</sup> Zie bijvoorbeeld de conclusies van de Monitoring Group zoals gepubliceerd in het rapport "Review of the IFAC Reforms – Final Report" op 8 November 2010.

## 5.4 Toezicht op niet-OOB-accountantsorganisaties

### *Voorstel Europese Commissie*

- a. De bevoegde autoriteit (toezichthouder) is (eind)verantwoordelijk<sup>87</sup> voor de toelating en registerinschrijving van externe accountants en accountantsorganisaties<sup>88</sup>, het kwaliteitsborgingsstelsel<sup>89</sup>, de goedkeuring van gedrags- en beroepsregels, permanente educatie en onderzoeks- en tuchtregelingen<sup>90</sup>. De bevoegde autoriteit mag uitsluitend nog taken delegeren aan andere autoriteiten of organisaties (zoals de beroepsorganisaties), die betrekking hebben op de goedkeuring en registratie van externe accountants en accountantsorganisaties. Dit mag nog alleen onder strikte voorwaarden en hierover moeten de andere Lidstaten worden geïnformeerd<sup>91</sup>. De expliciete mogelijkheid dat beroepsorganisaties worden aangemerkt als bevoegde autoriteiten wordt geschrapt.<sup>92</sup>
- b. De eisen aan de bevoegde autoriteit worden aangescherpt:
- Beroepsbeoefenaren mogen niet betrokken zijn bij het bestuur van het stelsel van openbaar toezicht.<sup>93</sup> De mogelijkheid dat Lidstaten toestaan dat een minderheid van beroepsbeoefenaren zijn betrokken bij het bestuur van het stelsel van publiek toezicht wordt geschrapt.
  - Er moeten voldoende middelen zijn om onderzoeken te initiëren en uit te voeren.
  - De bevoegde autoriteit moet bij een ieder informatie kunnen opvragen, eventueel personen kunnen ondervragen voor dit doel en de documenten van de externe accountant en de accountantsorganisatie kunnen inzien en kopieën maken.

### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

Waar in de SAD nog werd gesproken over een kwaliteitsborgingsstelsel en een stelsel van publiek toezicht waarbinnen verschillende instanties of organisaties als bevoegde autoriteit konden worden aangewezen, waaronder ook beroepsorganisaties, legt de ontwerprichtlijn de volledige verantwoordelijkheid voor het gehele toezicht neer bij één bevoegde autoriteit (toezichthouder). In de Nederlandse situatie zou dit betekenen dat sommige activiteiten waarvoor nu de beroepsorganisaties respectievelijk de minister van Financiën verantwoordelijk zijn, de AFM verantwoordelijk zou moeten worden, waaronder de permanente educatie en de goedkeuring van gedrags- en beroepsregels. Verder expliciteert de ontwerprichtlijn dat het beheer en de organisatie van periodieke toezichtonderzoeken ('inspecties') bij niet-OOB-accountantsorganisaties ligt bij de toezichthouder en niet (langer) bij een beroepsorganisatie.<sup>94</sup> In de huidige Nederlandse situatie is de AFM al formeel

---

<sup>87</sup> Zie artikel 1, vijftiende lid, onderdeel a, van de ontwerprichtlijn (artikel 32, vierde lid, SAD).

<sup>88</sup> Zie artikel 1, derde lid, onderdeel a, van de ontwerprichtlijn (artikelen 3 en 15 SAD).

<sup>89</sup> Zie artikel 1, veertiende lid, onderdeel a, van de ontwerprichtlijn (artikel 29 SAD). De specifieke eisen voor de kwaliteitsborging van accountantsorganisaties die OOB's controleren zijn opgenomen in de ontwerpverordening.

<sup>90</sup> Zie artikel 1, vijftiende lid, onderdeel a, van de ontwerprichtlijn (artikel 32 SAD).

<sup>91</sup> Zie artikel 1, zestiende lid, van de ontwerprichtlijn (nieuw artikel 32a SAD).

<sup>92</sup> Zie artikel 1, derde lid, onderdeel (a) (ii), van de ontwerprichtlijn (artikel 3, tweede lid, SAD).

<sup>93</sup> Zie artikel 1, vijftiende lid, onderdeel b, van de ontwerprichtlijn (artikel 32, derde lid, SAD).

<sup>94</sup> Overigens lijken beroepsbeoefenaren wel een rol te kunnen spelen bij de uitvoering van dergelijke periodieke toezichtonderzoeken bij niet-OOB-accountantsorganisaties. Dit in tegenstelling tot periodieke toezichtonderzoeken bij OOB-accountantsorganisaties die moeten worden uitgevoerd door de toezichthouder en door individuele toezichthouders die niet werkzaam zijn in de openbare praktijk.



(eind)verantwoordelijk voor het gehele toezicht op alle accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten. Echter, in de praktijk wordt een belangrijk deel van de werkzaamheden in het kader van periodieke toezichtonderzoeken bij niet-OOB-accountantsorganisaties op basis van een convenant georganiseerd en uitgevoerd door de SRA.<sup>95</sup>

De toelating en registratie van accountants kent in Nederland een zeker 'getrapt' model. De beroepsorganisaties zijn verantwoordelijk voor de toelating tot de markt van registeraccountants (RA) en Accountants-Administratieconsulenten (AA) die voldoen aan de toelatingseisen van de SAD<sup>96</sup>. Vervolgens dient een externe accountant, verantwoordelijk voor de uitvoering van wettelijke controles, op grond van de Nederlandse wetgeving altijd een RA of een certificeringsbevoegde AA te zijn. De AFM houdt een openbaar register van externe accountants. Met de voorgestelde delegatiebevoegdheden in de ontwerprichtlijn, blijft dit getrapte toelatings- en registratiemodel mogelijk.

De (aangescherpte) eisen aan de bevoegde autoriteit (toezichthouder) zijn grotendeels al geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. De uitbreiding van de verantwoordelijkheden en taken van de toezichthouder zullen echter wel moeten leiden tot een uitbreiding van de middelen die de toezichthouder tot zijn beschikking heeft om deze verantwoordelijkheden en taken op zich te kunnen nemen.

#### *Conclusie*

- a. De AFM is voornamelijk niet helemaal overtuigd van de noodzaak om de volledige verantwoordelijkheid voor het gehele toezicht neer te leggen bij één bevoegde autoriteit (in casu de AFM). Aangezien de beroepsorganisaties op dit moment al verantwoordelijk zijn, en via de delegatiebevoegdheid naar verwachting ook verantwoordelijk zullen blijven, voor de toelating en registratie van accountants, lijkt het voor de hand liggen dat de beroepsorganisaties ook verantwoordelijk blijven voor de permanente educatie van die accountants.

De AFM staat indifferet tegenover de vraag welke autoriteit de bevoegdheid zou moeten hebben de gedrags- en beroepsregels goed te keuren die door de beroepsorganisaties worden opgesteld. In de praktijk gebeurt dit al in goede onderlinge afstemming tussen de minister van Financiën en de AFM.

Indien de AFM het beheer en de organisatie van periodieke toezichtonderzoeken ('inspecties') bij niet-OOB-accountantsorganisaties moet gaan uitvoeren, dan zal dit aanzienlijke extra middelen vergen. De AFM ziet in het huidige model een werkbaar alternatief, waarbij de AFM de volledige (eind)verantwoordelijkheid draagt voor het gehele toezicht en de SRA (en op termijn ook de NBA) op basis van een convenant de periodieke toetsingen organiseert en uitvoert. De AFM maakt dan voor de invulling van haar verantwoordelijkheden gebruik van de uitkomsten van die toetsingen.

---

<sup>95</sup> Een soortgelijk convenant met de NBA zal naar verwachting worden ondertekend zodra de juridische oprichting van de NBA een feit is en wettelijke is vastgelegd.

<sup>96</sup> Deze toelatingseisen zijn geïmplementeerd in de Wet op de registeraccountants (WRA) en de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten (WAA).

- b. Met het oog op harmonisatie binnen de gehele EU, is de AFM voorstander van het expliciet opnemen van deze eisen aan de bevoegde autoriteit, waaronder de bevoegdheden, in de ontwerprichtlijn.

## 5.5 Regels voor de wettelijke controle van kleine en middelgrote ondernemingen

### *Voorstel Europese Commissie*

De Lidstaten moeten ervoor zorgen dat de mate waarin de controlestandaarden worden toegepast op middelgrote ondernemingen proportioneel is aan de schaal en complexiteit van deze ondernemingen.<sup>97</sup> De Lidstaten mogen de beroepsorganisaties verzoeken richtsnoeren uit te brengen over de proportionele toepassing van de controlestandaarden. De toezichthouder moet in het toezicht rekening houden met de proportionele toepassing van de controlestandaarden. Dit geldt eveneens wanneer Lidstaten de wettelijke controle van jaarrekeningen van kleine ondernemingen verplicht stellen.<sup>98</sup> Wanneer Lidstaten regels hebben voor de uitvoering van een 'limited review' van de jaarrekening van kleine ondernemingen, zijn Lidstaten niet verplicht om hierop de controlestandaarden van toepassing te doen zijn.

### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

In Nederland zijn kleine ondernemingen vrijgesteld van de verplichting voor het laten controleren van hun jaarrekening, tenzij zij als OOB moeten worden aangemerkt. Voor alle controleopdrachten, ongeacht de omvang of complexiteit van de controlecliënt, zijn de controlestandaarden van toepassing. De veelal op principes gebaseerde bepalingen in die controlestandaarden bieden de mogelijkheid om de praktische toepassing ervan aan te passen aan de omvang en de complexiteit van de controlecliënt. De NBA heeft in oktober 2011 een handleiding gepubliceerd over de toepassing van de controlestandaarden bij controles in het MKB. In de huidige Nederlandse wet- en regelgeving zijn geen bepalingen opgenomen over het uitvoeren van een 'limited review' bij kleine ondernemingen.

### *Conclusie*

De AFM onderschrijft het standpunt van IFAC en van de NBA dat de huidige controlestandaarden (ISA's) ook toegepast moeten en kunnen worden bij de controle van jaarrekeningen van kleine en middelgrote ondernemingen. Het is van belang dat gebruikers van jaarrekeningen erop kunnen vertrouwen dat de mate van zekerheid die een accountant toevoegt door het uitvoeren van een controle voor alle controleopdrachten gelijk is, ongeacht de omvang of de complexiteit van de controlecliënt. De AFM is ook van mening dat de controlestandaarden in de praktijk zodanig moeten worden toegepast dat de controle aansluit bij de specifieke kenmerken van de controlecliënt. De AFM hanteert dit uitgangspunt van proportionaliteit dan ook in haar toezicht. Voor zover kleine ondernemingen niet langer een vrijwillige controle willen laten uitvoeren zodra die ook als wettelijke controle moet worden aangemerkt (zie paragraaf 5.1), dan zou een andersoortige opdracht, met een transparant andere mate van zekerheid, zoals een 'limited review', een alternatief kunnen zijn.

---

<sup>97</sup> Zie artikel 1, twintigste lid, van de ontwerprichtlijn (nieuwe artikelen 43a en 43b SAD).

<sup>98</sup> In een recent richtlijnvoorstel van de Commissie worden kleine ondernemingen vrijgesteld van de verplichting om een wettelijke controle van hun jaarrekening te laten uitvoeren (zie artikel 34 van de ontwerprichtlijn COM (2011) 684 final, 25.10.2011). Lidstaten mogen dit overigens nog wel vereisen. De controleplicht blijft gelden voor middelgrote ondernemingen. Wanneer een kleine of middelgrote onderneming een OOB is, dan gelden de specifieke vereisten die zijn opgenomen in de Verordening.

## 5.6 Regels voor het toezicht op auditororganisaties van derde landen

### *Voorstel Europese Commissie*

Naast bepalingen voor accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten, bevat de SAD regels voor (het toezicht op) auditororganisaties van een derde land. Auditororganisaties van een derde land zijn organisaties die zich moeten registreren in een Lidstaat indien zij een controleverklaring afgeven bij de (geconsolideerde) jaarrekening van een onderneming die haar statutaire zetel buiten de Europese Unie heeft en waarvan de verhandelbare effecten zijn toegelaten tot de handel op een gereguleerde markt in die Lidstaat. Deze registratieplicht geldt echter niet indien de betreffende controlecliënt uitsluitend uitstaande schuldbewijzen heeft uitgegeven met een nominale waarde per eenheid van ten minste € 50.000 die al vóór 31 december 2010 waren toegelaten tot de handel aan de gereguleerde markt. Indien de uitstaande schuldbewijzen van de betreffende controlecliënt sinds 31 december 2010 zijn toegelaten tot de handel aan de gereguleerde markt, dan geldt een grensbedrag van € 100.000.<sup>99</sup>

### *Wijzigingen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie*

De vrijstellingsgrens voor auditororganisaties van een derde land wordt opgehoogd en is consistent met de beperking van vergelijkbare vrijstellingen in andere toezichttaken. De verhoging betekent dat mogelijk minder auditororganisaties van een derde land kunnen worden vrijgesteld van de registratieplicht bij de AFM, omdat minder controlecliënten voldoen aan de vrijstellingsbepaling. De ontwerprichtlijn bevat verder geen andere inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving voor auditororganisaties van een derde land.

### *Conclusie*

De AFM heeft geen bezwaren tegen het voorstel om de vrijstellingsgrens te verhogen. Echter, de AFM had verwacht dat de ontwerprichtlijn meer wijzigingen zou bevatten betreffende het toezicht op auditororganisaties van een derde land. De Europese toezichthouders hebben meermalen de Europese Commissie verzocht om de SAD op verschillende punten te verduidelijken of te vereenvoudigen. Tot op heden heeft de Europese Commissie hier geen gehoor aangegeven. Deze gewenste verduidelijkingen hebben onder andere betrekking op de volgende punten:

- Auditororganisaties van een derde land moeten zich in alle Lidstaten van de Europese Unie registreren waar hun controlecliënten beursgenoteerd zijn. Er is geen Europees paspoort. De voorstellen van de Europese Commissie bevatten nu wel een dergelijk Europees paspoort voor accountantsorganisaties. Indien ook voor auditororganisaties van een derde land een Europees paspoort wordt geïntroduceerd, zou dit de administratieve lasten verlagen voor zowel de desbetreffende auditororganisaties als de betrokken toezichthoudende instanties in de verschillende Lidstaten.
- Een auditororganisatie van een derde land wordt als zodanig aangemerkt als haar controlecliënt is gevestigd in een derde land en beursgenoteerd is in een Lidstaat van de Europese Unie, ongeacht de vestigingsplaats van die auditororganisatie. Dit betekent dat onder de huidige regelgeving ook auditororganisaties die zijn gevestigd in een Lidstaat van de Europese Unie worden aangemerkt als auditororganisaties van een derde land. Deze auditororganisaties moeten zich dan ook als auditororganisatie van een derde land registreren in de Lidstaat waar de

---

<sup>99</sup> Zie artikel 1, eenentwintigste lid, onderdeel a, van de ontwerprichtlijn (artikel 45, eerste lid, SAD).

controlecliënt beursgenoteerd is en vallen onder het toezicht van de toezichhoudende instantie in die Lidstaat. De AFM acht dit een onwenselijke situatie.

**Autoriteit Financiële Markten**

**T + 020 797 2000 | F +020 797 3800**

**Postbus 11723 | 1001 GS Amsterdam**

**[www.afm.nl](http://www.afm.nl)**

De tekst in deze brochure is met zorg samengesteld en is informatief van aard. U kunt er geen rechten aan ontleen. Door besluiten op nationaal en internationaal niveau is het mogelijk dat de tekst niet langer actueel is wanneer u deze leest. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is niet aansprakelijk voor de eventuele gevolgen – zoals bijvoorbeeld geleden verlies of gederfde winst – ontstaan door acties ondernomen naar aanleiding van deze brochure.

Amsterdam, januari 2012