

Γνωμοδότηση για την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση των οδηγιών του Συμβουλίου 77/780/ΕΟΚ και 89/646/ΕΟΚ στον τομέα των πιστωτικών ιδρυμάτων, των οδηγιών του Συμβουλίου 73/239/ΕΟΚ και 92/49/ΕΟΚ στον τομέα της ασφάλισης ζημιών, των οδηγιών του Συμβουλίου 79/267/ΕΟΚ και 92/96/ΕΟΚ στον τομέα της ασφάλισης ζωής και της οδηγίας του Συμβουλίου 93/22/ΕΟΚ στον τομέα των επιχειρήσεων επενδύσεων με σκοπό την ενίσχυση της εποπτείας⁽¹⁾

(94/C 52/05)

Το Συμβούλιο αποφάσισε την 1η Σεπτεμβρίου 1993, να ζητήσει, σύμφωνα με το άρθρο 198 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την παραπάνω πρόταση.

Το τμήμα βιομηχανίας, εμπορίου, βιοτεχνίας και υπηρεσιών στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 3 Δεκεμβρίου 1993 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Moreland.

Κατά την 311η σύνοδο ολομέλειάς της (συνεδρίαση της 21ης Δεκεμβρίου 1993), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε ομόφωνα την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Περίληψη της πρότασης της Επιτροπής

1.1. Η πρόταση οδηγίας αφορά τον τραπεζικό τομέα, τον τομέα των ασφαλειών και τον τομέα των κινητών αξιών. Έχει ως στόχο την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των αρχών εποπτείας, ώστε να είναι σε καλύτερη θέση να προλαμβάνουν απάτες και άλλες ανωμαλίες στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών.

1.2. Προς υποστήριξη της προτάσεώς της, η Επιτροπή αναφέρει ορισμένες περιπτώσεις απάτης στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, και ειδικότερα, την υπόθεση της «Bank for Credit and Commerce International» (BCCI). (Για το λόγο αυτό αποκαλείται συχνά οδηγία BCCI).

1.3. Διεξήχθη σειρά ερευνών για την περίπτωση αυτή όπως η μελέτη της συμβουλευτικής επιτροπής για θέματα τραπεζών της ΕΚ, η έκθεση της Επιτροπής της Βασιλείας για την τραπεζική εποπτεία και η έκθεση Bingham στο Ηνωμένο Βασίλειο.

1.4. Το σχέδιο οδηγίας είναι απόρροια των πορισμάτων αυτών των ερευνών και προτείνει τις εξής νομοθετικές τροποποιήσεις:

α) Όταν η χρηματοπιστωτική επιχείρηση αποτελεί μέρος ομίλου, η δομή του τελευταίου πρέπει να είναι επαρκώς διαφανής για να επιτρέπει κατάλληλη εποπτεία της ίδιας της χρηματοπιστωτικής επιχείρησης.

β) Προκειμένου να καταστεί δυνατή η διατήρηση στενών επαφών μεταξύ των εποπτικών αρχών και του οργάνου λήψης αποφάσεων της χρηματοπιστωτικής επιχείρησης, η κεντρική διοίκηση και η κύρια έδρα πρέπει να είναι στο αυτό κράτος μέλος. [Όσον αφορά τον τραπεζικό έλεγχο, πρέπει να ενισχυθούν οι ισχύουσες διατάξεις, δεδομένου ότι η όγδοη αιτιολογική σκέψη της δεύτερης οδηγίας του Συμβουλίου της 15ης Δεκεμβρίου 1989, για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την πρόσβαση στη δραστηριότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων και την τροποποίηση της οδηγίας

77/780/ΕΟΚ⁽²⁾ περιοριζόταν στη διαβεβαίωση ότι «για την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, ένα πιστωτικό ίδρυμα θεωρείται εγκατεστημένο στο κράτος μέλος όπου βρίσκεται η καταστατική έδρα του και ότι τα κράτη μέλη πρέπει να απαιτούν να βρίσκεται στο ίδιο κράτος μέλος και η κεντρική του διοίκηση». Ωστόσο, το μέτρο αυτό προβλέπεται ήδη στο άρθρο 3 παράγραφος 2 της οδηγίας 93/22/ΕΟΚ στον τομέα των επιχειρήσεων διενέργειας επενδύσεων και με στόχο την ενίσχυση της προληπτικής εποπτείας⁽³⁾.]

γ) Οι αρμόδιες για την εποπτεία της δραστηριότητας των εκκαθαριστών αρχές ή οι ορκωτοί λογιστές μπορούν να ανταλλάσσουν εμπιστευτικές πληροφορίες. Ο κατάλογος των πιθανών αποδεκτών των πληροφοριών θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει και τους επόπτες και τα όργανα τα επιφορτισμένα με τον έλεγχο της εφαρμογής του δικαίου εταιρειών και των συστημάτων πληρωμής.

δ) Οι ορκωτοί λογιστές οφείλουν να επισημαίνουν στις αρμόδιες αρχές τις παρατυπίες που ενδεχομένως θα διαπιστώσουν στους λογαριασμούς των επιχειρήσεων.

Κύριος στόχος είναι η ενίσχυση των εξουσιών των εποπτικών αρχών, με τη βελτίωση των μέσων που διαθέτουν για την πρόληψη των περιπτώσεων απάτης και άλλων ατασθαλιών στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, και να διασφαλισθεί η καλύτερη ενημέρωση των εποπτικών αρχών.

2. Γενικές παρατηρήσεις

2.1. Η ΟΚΕ λαμβάνει με ικανοποίηση γνώση της μέριμνας της Επιτροπής για την ενίσχυση των εξουσιών των εποπτικών αρχών, με τη βελτίωση των μέσων που διαθέτουν για την πρόληψη των περιπτώσεων απάτης και των άλλων ατασθαλιών, και να διορθωθούν, σε εύθετο χρόνο, ορισμένα διαχειριστικά λάθη που αποβαίνουν εις βάρος του γενικού συμφέροντος.

⁽¹⁾ ΕΕ αριθ. C 229 της 25. 8. 1993, σ. 10.

⁽²⁾ Οδηγία 89/646/ΕΟΚ, ΕΕ αριθ. L 386 της 30. 12. 1989, σ. 1.

⁽³⁾ ΕΕ αριθ. L 141 της 11. 6. 1993, σ. 27.

2.2. Η οδηγία θα έχει περιορισμένη επίδραση στην πρόληψη της απάτης και άλλων παρατυπιών, εν μέρει επειδή αφορά μόνο τη «διευθέτηση» της υπάρχουσας κανονιστικής δομής, και εν μέρει επειδή η ευθύνη για την καταστολή της απάτης πρέπει να βαρύνει τις εθνικές αρχές που είναι αρμόδιες για την εφαρμογή της ποινικής νομοθεσίας.

2.3. Η ΟΚΕ εκφράζει ανησυχία για την έλλειψη ακρίβειας σε ορισμένα άρθρα τα οποία θα μπορούσαν να ερμηνευθούν ποικιλοτρόπως. Η ένταξη της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο και η εφαρμογή της νομοθεσίας πρέπει, συνεπώς, να ελέγχονται προκειμένου να εξομαλύνονται οι διαφωνίες και να αποφεύγεται η λήψη περιττών κανονιστικών ρυθμίσεων.

2.4. Η οδηγία θέτει το πρόβλημα της αντίφασης μεταξύ της ευθύνης των ορκωτών λογιστών έναντι των μετόχων (και ο ορισμός τους από αυτούς) και της αυξημένης χρησιμοποίησής τους ως προέκταση των αρχών εποπτείας. Υπάρχουν πλεονεκτήματα για τη νομική θέσπιση των ευθυνών των ορκωτών λογιστών (όπως προβλέπεται στην έκθεση Bingham σελ. 189, 3.45). Ωστόσο, ο ρόλος τους, οι επαγγελματικές υποχρεώσεις τους και ποιες από τις ευθύνες τους πρέπει να συντελέσουν θέμα εκτεταμένης εξέτασης. Θα πρέπει να καταστεί σαφέστερο ότι το καθήκον που ανατίθεται στα πρόσωπα που είναι αρμόδια για νόμιμο λογιστικό έλεγχο, πρέπει να παραμένει ενός των ορίων που είναι απαραίτητα για τον έλεγχο των πιστωτικών ιδρυμάτων.

3. Ειδικές παρατηρήσεις

3.1. Εισαγωγή: Προτελευταία αιτιολογική σκέψη

Στη σκέψη αυτή αναφέρεται: «... είναι σκόπιμο να υπάρχει ένας και μόνο ελεγκτής για την οργάνωση και το συντονισμό των ξεχωριστών ελέγχων, εφόσον είναι δυνατόν· ότι ωστόσο δεν είναι σκόπιμο να καθορισθεί αυτό ως υποχρέωση στην οδηγία». Η έκθεση Bingham (σελ. 188, 3.39) επεσήμαινε ότι η ύπαρξη ενός μόνο ορκωτού λογιστή δεν έχει μόνο πλεονεκτήματα, αλλά και μειονεκτήματα. Οποσδήποτε τούτο αποτελεί εύνοια υπέρ μεγάλων διεθνών λογιστικών επιχειρήσεων. Συνεπώς η αιτιολογική σκέψη πρέπει να διαγραφεί.

3.2. Άρθρο 1 — Ορισμός

3.2.1. Στα πλαίσια του ελέγχου της σώφρονος εποπτείας ο «έλεγχος» φαίνεται καταλληλότερος από τη «συμμετοχή». Το άρθρο 1 της οδηγίας 83/349/ΕΟΚ που αναφέρεται στην περίπτωση β) είναι πλήρες, δηλαδή η περίπτωση α) σχετικά με τη συμμετοχή είναι περιττή.

3.2.2. Πρέπει να συμπεριληφθούν ρητά στους «Ομίλους» και μη κοινοτικές εταιρείες που δρουν στην Κοινότητα.

3.3. Άρθρο 2 — Δομές Ομίλων

3.3.1. Όπως αναφέρει η έκθεση Bingham (σελ. 184, 3.16), «η δομή του ομίλου ΒCCI και η αδυναμία ορισμένων ελεγκτών να εξετάσουν ενδελεχώς τα τεκταινόμενα σ' αυτόν κατέστησε δυνατή την απάτη που πραγματοποιήθηκε σ' αυτόν». Συνεπώς, η ΟΚΕ υποστηρίζει τις ενέργειες με τις οποίες αίρονται τα εμπόδια στους ελεγκτές για να έχουν σαφή εικόνα της δομής του ομίλου. Ωστόσο, η συμμετοχή κατά 20% είναι χαμηλή και μπορεί να συνεπάγεται καλύτερη ενημέρωση των ελεγκτών από ό,τι χρειάζονται και ίσως καταστήσει δυσχερή τη διακρίβωση, με ευκολία, καταστάσεων που εμπνέουν ανησυχία.

3.3.2. Οι παράγραφοι 1.2 και 3 του άρθρου 2 είναι λίαν ασαφείς. Ιδίως θα πρέπει να διευκρινισθεί η έκφραση «επαρκώς λεπτομερείς» (βλ. τις παρατηρήσεις στην παράγραφο 2.3).

3.3.3. Τα άρθρα 2.4 (α) και 2.4 (β) θα μπορούσαν να συνταχθούν με απλούστερο τρόπο ώστε να συμφωνούν με το νέο ορισμό του άρθρου 1 (βλέπε 3.2).

3.4. Άρθρο 3 — Κεντρική υπηρεσία και υπηρεσία καταχωρήσεων

Η ΟΚΕ επικροτεί την απαίτηση αυτή που θα επιτρέπει τη στενότερη επαφή μεταξύ των αρμοδίων αρχών και των «διευθυντικών οργάνων». Τούτο δε θα αποτελεί εμπόδιο στο πεδίο δράσης των επιχειρήσεων στην ενιαία αγορά.

3.5. Άρθρο 4 — Ανταλλαγή πληροφοριών

3.5.1. Η ΟΚΕ αντιλαμβάνεται ότι τούτο βρίσκει, κυρίως, εφαρμογή στο Ηνωμένο Βασίλειο.

3.5.2. Τι νοείται με την έκφραση «μέλη του οργάνου διοίκησης, διαχείρισης και εποπτείας των επιχειρήσεων»;

3.5.3. Επιβάλλεται λοιπόν να αναζητηθεί ένα γενικό καθεστώς υπό το κράτος του οποίου θα υπάρχει ένα εναρμονισμένο σύνολο διόδων μέσω των οποίων θα μπορούν να ανταλλάσσονται πληροφορίες μεταξύ των αρμοδίων κοινοτικών αρχών και να διαβιβάζονται από αυτές σε άλλα εξουσιοδοτημένα όργανα. Αν οι πληροφορίες προέρχονται από την αρμόδια αρχή άλλου κράτους μέλους η αποκάλυψη θα μπορεί να γίνεται, μέσω των εθνικών οδών, αλλά μόνο βάσει συγκατάθεσης της αρχής από όπου προέρχεται.

3.5.4. Το άρθρο 4.1 (β) να διατυπωθεί ως εξής: «— πρόσωπα υπεύθυνα για το νόμιμο λογιστικό έλεγχο των χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων και, σε περιπτώσεις που θεωρείται αναγκαίο, οι αρχές που είναι αρμόδιες για την έγκριση του νόμιμου λογιστικού ελέγχου».

3.5.5. Η προσθήκη μιας τέταρτης περίπτωσης στο άρθρο 12, παράγραφος 5 της οδηγίας 77/780/ΕΟΚ, που τροποποιήθηκε από το άρθρο 16 της οδηγίας 89/646/ΕΟΚ, και από το άρθρο 16, παράγραφος 5 της οδηγίας 92/49/ΕΟΚ το άρθρο 15, παράγραφος 5 της οδηγίας 92/96/ΕΟΚ, και το άρθρο 25,

παράγραφος β) της οδηγίας 93/22/ΕΟΚ, που προβλέπει τη διαβίβαση πληροφοριών στα όργανα που είναι αρμόδια για τον εντοπισμό των παραβάσεων του εταιρικού δικαίου, φαίνεται απαράδεκτη, τουλάχιστον στο βαθμό που οι πληροφορίες αυτές δεν αφορούν τραπεζικό έλεγχο. Καθήκον των αρχών για τον τραπεζικό έλεγχο είναι απλώς να εντοπίζουν τις ποινικές παραβάσεις και να τις καταγγέλλουν. Πρωταρχικό καθήκον μιας παρόμοιας αρχής είναι να επιδιώκει την αποκατάσταση των ατασθαλιών εντός των ορίων που απαιτούνται για τον έλεγχο των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.

3.6. *Άρθρο 5 — Ο ρόλος των προσώπων στα οποία έχει ανατεθεί εκ του νόμου ο έλεγχος των λογαριασμών*

3.6.1. Το άρθρο αυτό έχει μακροπρόθεσμα σημαντικές επιπτώσεις όσον αφορά το ρόλο των ορκωτών λογιστών (βλέπε 2.4) που πρέπει να εξετασθεί εμπειριστατωμένα από όλες τις εμπλεκόμενες αρχές.

3.6.2. Είναι κατανοητό ότι σ'έναν τομέα όπου το κανονιστικό πλαίσιο ποικίλλει από κράτος μέλος, σε κράτος μέλος η Επιτροπή δεν επιθυμεί την υιοθέτηση στάσης που συνίσταται στη λεπτομερή ρύθμιση με σχετικούς κανόνες. Ωστόσο, το άρθρο περιέχει γενικολογίες και αφήνει μεγάλα περιθώρια υποκειμενικής ερμηνείας από την πλευρά των ορκωτών λογιστών. Πρέπει να διευκρινισθεί, για παράδειγμα, αν ο ορκωτός λογιστής οφείλει να ενημερώσει τις αρμόδιες αρχές μόλις

υπάρξει αποχρών τεκμήριο παράτυπων πράξεων ή μόνο εφόσον διαθέτει συγκεκριμένα στοιχεία. Θα ήταν σκόπιμο να εξετασθεί η κατάρτιση ενός κώδικα ορθής εφαρμογής με τη συνεργασία των επαγγελματικών οργανώσεων των λογιστών προκειμένου να του παρέχονται οι ενδεδειγμένες κατευθυντήριες αρχές όσον αφορά την ακολουθητέα διαδικασία σε σχέση με τη βεβαιωθείσα απάτη.

3.6.3. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι είναι λογικό ο ορκωτός λογιστής να συζητά τις παρατυπίες, με στόχο την αποσαφήνιση, με τον πελάτη του. Στην περίπτωση αυτή ο όρος «αμελλητί» μετά τον όρο «βεβαιωθείσα», στην αγγλική έκδοση μπορεί να οδηγήσει σε παρανοήσεις και θα πρέπει να διαγραφεί. Το γαλλικό κείμενο ορίζει απλώς «να επιστημάνει» χωρίς άλλη διευκρίνιση.

4. *Άλλες παρατηρήσεις*

4.1. Πρέπει να ληφθεί υπόψη στις περαιτέρω συστάσεις του Bingham, δηλαδή ότι η εμπλοκή χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων με «ορισμένα χρηματοδοτικά κέντρα τα οποία προσφέρουν απόλυτη εχεμύθεια και τα οποία, γι' αυτό το λόγο, προτιμούνται από εκείνους οι οποίοι έχουν να αποκρύψουν κάτι» πρόκειται, σε ανάλογες περιστάσεις, να αποτελέσει βάση για την άρνηση ή την άρση της αδειάς (σελ. 186, 3.28).

4.2. Η Κοινότητα θα πρέπει να αναλάβει την πρωτοβουλία για την υποβολή προτάσεων που αφορούν τη διεθνή εποπτεία.

Βρυξέλλες, 21 Δεκεμβρίου 1993.

*Η Πρόεδρος της
Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής*
Susanne TIEMANN