

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad van [...] tot vaststelling van een Gemeenschapsprogramma ter ondersteuning van specifieke activiteiten op het gebied van financiële diensten, financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen

COM(2009) 14 final — 2009/0001 (COD)

(2009/C 228/13)

De Raad heeft op 3 februari 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het:

„Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad van [...] tot vaststelling van een Gemeenschapsprogramma ter ondersteuning van specifieke activiteiten op het gebied van financiële diensten, financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen”

Op 24 februari 2009 heeft het bureau van het Comité de gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden belast.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn op 24 en 25 maart 2009 gehouden 452^e zitting (vergadering van 24 maart 2009) de heer BURANI aangewezen als algemeen rapporteur en vervolgens onderstaand advies met 95 stemmen vóór en 3 stemmen tegen, bij 14 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Samenvatting en conclusies

1.1 De huidige crisis noopt tot een herziening van alle voorschriften betreffende financiële activiteiten; ten aanzien van het **toezicht** bevat het rapport van de groep-Larosière een reeks aanbevelingen die tegelijk een nauwkeurige analyse zijn van de tekortkomingen in de voorschriften en in de handelwijze in het verleden.

1.2 Met dit voorstel volgt de Commissie de aanbevelingen op en loopt zij er in zekere zin op vooruit: ze bestemt gemeenschapsmiddelen voor **subsidies** ten behoeve van de drie instanties die de toezichthouders technische en wettelijke instrumenten leveren, te weten: de EFRAG, de IASCF en de PIOB. Deze subsidies zijn bedoeld om de onafhankelijkheid van deze organen van externe invloeden te waarborgen. Het EESC onderschrijft dit, maar vestigt er de aandacht op dat bedoelde drie instanties zijn opgericht door en voor beroepsgroepen, en hun kenmerk als particuliere onderneming niet verliezen, ook al zijn hun normen in de communautaire en wereldwijde regelgeving opgenomen. Het wordt **moeilijk om het algemeen belang te scheiden van de activiteiten die voor rekening van de beroepsgroepen worden uitgevoerd**.

1.3 Er is verder sprake van **financiële bijdragen voor specifieke acties van de comités van toezichthouders**, ondersteunende adviesorganen die de Commissie heeft opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van nationale toezichthouders. De specifieke acties omvatten projecten m.b.t. de opleiding van het personeel van de toezichthouders en het beheer van IT-projecten. Het EESC plaatst hier een vraagteken bij: aangezien de begunstigden van de opleiding en de projecten de lidstaten zijn, **ziet het Comité niet in waarom hiervoor communautaire middelen moeten worden gebruikt**.

2. Inleiding

2.1 De financiële crisis die de wereld momenteel doormaakt, heeft tot rampen geleid (en veroorzaakt die nog steeds) waarvan de omvang nog niet valt te overzien, maar die zeker gigantische proporties zullen gaan aannemen. Naast de ernstige economische en sociale gevolgen ervan, heeft de crisis één gunstig effect gehad: er komt een **grondige herijking van de beginselen** waarop de financiële wereld tot nu toe was gebaseerd, **en van de zekerheden** die resulteerden in een zwakkere waarneming van het risico waarmee financiële activiteiten altijd gepaard gaan.

2.2 Zo'n herijking vergt van iedereen die onder de storm te lijden heeft, een oprecht zelfonderzoek, van gedrag, evaluatie en actie: financiële actoren, wetgevers, toezichthouders, ratingbureaus, economen, kortom al degenen die een deel van de verantwoordelijkheid dragen. Anderzijds draagt niemand individueel de totale verantwoordelijkheid: de huidige gebeurtenissen en de handelwijzen uit het verleden laten zien dat **de crisis het resultaat is van een reeks onderling verweven oorzaken**.

2.3 Temidden van de vele oorzaken van de crisis springt er één uit, nl. **gebrek aan toezicht**: de regels waren ogenschijnlijk goed van opzet, maar schoten tekort om de inmiddels maar al te bekende ontwikkelingen het hoofd te bieden, laat staan die te voorspellen. Sterker nog, in sommige gevallen waren die regels er zelfs de oorzaak van. Het onderzoek van dit vraagstuk en de aanbevelingen om de tekortkomingen op te heffen, zijn vervat in het **rapport van de groep-Larosière**. Overeenkomstig de aanbevelingen en er op lovenswaardige wijze op vooruitlopend, heeft de Commissie een voorstel gepresenteerd voor een Gemeenschapsprogramma **ter ondersteuning van activiteiten die instrumenten opleveren voor een beter werkend toezicht op financiële activiteiten**.

2.4 Het programma voorziet in **subsidies voor drie wettelijke instanties** die technische en wettelijke instrumenten leveren aan de toezichthouders die achtereenvolgens belast zijn met het **toezicht op de effectenmarkt, op bancaire en verzekeringsactiviteiten en op bedrijfspensioenen**. Die drie wettelijke instanties zijn voor de **financiële verslaggeving**: de *European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG)* en de *International Accounting Standards Committee Foundation (IASCF)* en voor de **controle van jaarrekeningen**: de *Public Interest Oversight Board (PIOB)*.

2.5 Tevens is er sprake van **financiële bijdragen voor specifieke acties van de comités van de toezichthouders**, onafhankelijke adviesorganen zonder rechtspersoonlijkheid, opgericht door de Commissie voor de drie vermelde sectoren en bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale toezichthouders. Deze organen staan de Commissie bij met debat, reflectie en advies en „dragen bij aan de consistente en tijdige tenuitvoerlegging van de Gemeenschapswetgeving in de lidstaten”. De drie comités ontberen rechtspersoonlijkheid; om met derden contracten te kunnen afsluiten, moest voor ieder van hen een **ondersteunende structuur** worden opgericht met een rechtspersoonlijkheid in elke lidstaat waar de structuur gevestigd is: het Verenigd Koninkrijk voor het toezicht op de banken (**CEBS**), in Frankrijk voor effecten (**CESR**) en in Duitsland voor verzekeringen en pensioenen (**CEIOPS**).

3. Opmerkingen en commentaar

3.1 Het Comité onderschrijft het initiatief van de Commissie, dat steeds verfijndere instrumenten wil bieden voor het toezicht op de financiële sector, in de geest van de aanbevelingen van de groep-Larosière. Het tekent echter aan dat er niets nieuws onder de zon is, noch in het takenpakket, noch in de werking van de drie wettelijke structuren waarvoor de subsidies bestemd zijn, noch in de comités waaraan financiële bijdragen worden aangeboden. Laatstgenoemde dienen dus om de status quo te verbeteren: een teken van tevredenheid over de structuren als zodanig, maar ook van het besef van de noodzaak om hun prestaties te verbeteren of uit te breiden.

3.2 De twee organen die actief zijn op het gebied van **financiële verslaggeving**, de IASCF en de EFRAG, leveren hoogwaardige internationale boekhoudnormen, die deels in de communautaire regelgeving zijn overgenomen; volgens de Commissie zorgen zij ervoor dat „investeerders, schuldeisers en andere belanghebbenden toegang hebben tot tijdige, betrouwbare en relevante informatie over de financiële toestand van bedrijven”. De feiten hebben deze beweringen geloochenstraft: alvorens enige hervorming door te voeren, dienen verantwoordelijken de vraag te beantwoorden **of het falen te wijten is aan gebrekkige boekhoudnormen of aan de ondoordachte toepassing van die normen**.

3.2.1 Voor de gevoeligste sector, waar zich de grootste gebreken voordeden, nl. de **effectenmarkt** waar de IASCF- en EFRAG-normen van toepassing zijn, benadrukt de Commissie expliciet het essentiële belang van de afwezigheid van „ongepaste beïnvloeding vanwege partijen die (hierbij) belang hebben ...” en van „niet-gediversifieerde en vrijwillige financiering van belanghebbende partijen” als één van de argumenten voor subsidiëring. De vraag is in het verleden opgeworpen door de ECOFIN-Raad en het Europees Parlement, maar nu stelt zich een andere vraag: als deze organen middelen nodig hebben om zich van hun gevoelige taak te kwijten, **is een „subsidie” dan toereikend om hun onafhankelijkheid ter garanderen?** Het EESC meent dat dit vraagstuk nadere aandacht verdient.

3.3 Hetzelfde geldt voor de **controle van jaarrekeningen** en de aan de PIOB toegekende subsidie, een orgaan dat waakt over de goedkeuring van de ISA (*International Standards for Auditing*) en over andere activiteiten van algemeen belang die de IFAC uitvoert (*International Federation of Accountants*). Eventuele invoering van de ISA-beginselen in het communautaire recht (Richtlijn 2006/43/EG) rechtvaardigt het belang van **neutrale normen** en van de vertegenwoordiging van de Commissie (met twee van de tien leden) in de bestuursorganen van de PIOB.

3.4 Tot slot wil het EESC nog opmerken over het hoofdstuk „subsidies” dat het de mening van de Commissie deelt, nl. dat de diverse instellingen die verantwoordelijk zijn voor internationale standaards moeten worden uitgerust met voldoende middelen om de uitvoering van hun taken en hun onafhankelijkheid te waarborgen. Dit aspect wordt herhaaldelijk al dan niet uitdrukkelijk vermeld, een duidelijk teken dat er een fundamenteel probleem is: deze organen zijn opgericht door de beroepsgroepen om voor iedere groep deugdelijke normen en standaards uit te werken; hun **karakter van particuliere onderneming** verandert niet, ook al worden die normen en standaards in de publieke wetgeving opgenomen. Dan wordt het moeilijk om binnen die instelling **het publieke belang los te zien van de activiteiten die ze voor rekening van de beroepsgroepen uitvoert**, die wettelijk gezien de controle over het orgaan hebben.

3.5 De financiële bijdragen aan de **comités van de toezichthouders** zijn met name bedoeld voor de **opleiding van het personeel** van de nationale toezichthouders en voor het **beheer van IT-projecten**. Zoals reeds opgemerkt zijn deze comités door de Commissie opgerichte onafhankelijke adviesorganen, bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale overheden. De opleiding van het personeel (aanbeveling 19 van de groep-Larosière) en het projectbeheer vormen zeker een belangrijke taak, waar overigens de lidstaten alle vruchten van plukken: **het ontgaat het EESC waarom deze acties niet door de lidstaten zelf moeten worden gefinancierd in plaats van met communautaire middelen**.

3.6 Aan het eind van haar voorstel meent de Commissie een flexibiliteitscriterium in te moeten voeren voor het bepalen van de begunstigden van de subsidies: als verder wordt gezocht naar mogelijke manieren om de crisis aan te pakken, dan zou kunnen blijken dat het nodig is om nieuwe organen op te richten om nieuwe taken toe te kennen aan bestaande organen. Ook zou dan kunnen blijken dat er een nieuwe begunstigde bij een reeds bestaande moet worden ondergebracht. Het EESC heeft hier geen bezwaar tegen, maar wil erop wijzen dat **er niet meer organen dan nodig is** bij het programma moeten worden betrokken: indien mogelijk is het beter de taken van de bestaande organen uit te breiden.

Brussel, 24 maart 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI
