Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Unieprogramma ter ondersteuning van specifieke activiteiten op het gebied van financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen voor de periode 2014-2020

(COM(2012) 782 final — 2012/0364 (COD))

(2013/C 161/12)

Rapporteur: **Antonello PEZZINI**

De Raad en het Europees Parlement hebben op resp. 24 januari 2013 en 15 januari 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Unieprogramma ter ondersteuning van specifieke activiteiten op het gebied van financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen voor de periode 2014-2020

COM(2012) 782 final — 2012/0364 (COD).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 maart 2013 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 maart 2013 gehouden 488e zitting (vergadering van 20 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 82 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het voorstel voor een verordening betreft de verlenging in 2014-2020 van het in 2009 door de Commissie vastgestelde programma ter financiering van de organen die actief zijn op het vlak van financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen. Van de start van het programma tot de dag van vandaag heeft de sector verschillende veranderingen meegemaakt. Het aantal organen is momenteel beperkt tot drie: de *International Financial Reporting Standards Foundation* (**IFRS)**, de *European Financial Reporting Advisory Group* (**EFRAG**) en de *Public Interest Oversight Board* (**PIOB**).

1.2 Het EESC **schaart zich achter de wezenlijke inhoud van het programma**, aangezien financiële verslaggeving en controle van jaarrekeningen een fundamentele rol vervullen binnen een sterke en transparante markt. Anderzijds beschikt het EESC **niet** over **voldoende elementen om zich uit te spreken over de gepastheid** van de bedragen die voor elk programma worden uitgetrokken. Evenmin kan het oordelen of het "product" van elk individueel orgaan beantwoordt aan de behoeften van de gebruikers, die overigens erg tevreden lijken te zijn.

1.3 De financiële crisis, waarmee de markt nog altijd te kampen heeft, heeft geleid tot een grotere behoefte aan nauwkeurigere informatie en steeds doeltreffendere controlestandaarden. Dergelijke instrumenten hebben echter geen zin als hun "gebruikers" niet in staat zijn ze ten volle te benutten. Het is bijgevolg **noodzakelijk** om binnen de openbare en de particuliere sector **deskundigen van hoog niveau op te leiden**: dit is een opdracht waar de EU, de lidstaten en de bedrijfswereld zich op alle mogelijke manieren moeten voor inzetten en waarvoor ze passende middelen moeten uittrekken.

2. **Inleiding**

2.1 Op 19 december 2012 heeft de Commissie een voorstel gepubliceerd voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad, bedoeld om in de periode van 1 januari 2014 tot 31 december 2020 de **activiteiten** te **ondersteunen van de instanties die beginselen en standaarden uitwerken inzake financiële informatie en controle van jaarrekeningen**. De eerste versie van het programma, die van 2009 dateert, loopt op 31 december 2013 ten einde. Een aantal organen die in het eerste programma opgenomen waren, zijn nu onder andere organen ondergebracht. In dit voorstel gaat het dus louter over de resterende begunstigden, met name de IFRS Foundation (rechtsopvolger van de IASCF), de EFRAG en de PIOB. Enkel de particuliere sector wordt hier behandeld. De openbare sector valt onder Verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad van 25 juni 1996 inzake het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap (SEC 95), dat de principes voor het opstellen van overheidsbegrotingen vastlegt.

2.2 Zowel het voorstel als de bijhorende toelichting bevatten dermate veel letterwoorden dat het moeilijk wordt om in het woud van afkortingen en verbanden het noorden niet te verliezen en de verschillende in de tekst vermelde instanties van elkaar te onderscheiden. Ten behoeve van de leesbaarheid is er dus een **wegwijzer bij de letterwoorden en organogrammen** nodig: hoewel in de documenten een nauwkeurige technische terminologie wordt gevolgd, is het hoegenaamd niet eenvoudig ze te begrijpen, zelfs niet voor wie beroepshalve op dit terrein actief is.

2.3 Een dergelijke wegwijzer zou in heel eenvoudige bewoordingen toelichting moeten geven bij de volgende begunstigde organen:

2.3.1 De **IFRS Foundation** *(International Financial Reporting Standards Foundation)* is de opvolger van de IASCF *(International Accounting Standards Committee Foundation)* en legt samen met

het **IFRIC** wereldwijd de standaarden vast die worden gebruikt voor het opstellen van jaarrekeningen van in de EU beursgenoteerde bedrijven. Deze standaarden zijn overgenomen in het Unierecht. Van de IFRS hangen een aantal technische organen af: de **IASB** en het **IFRS Interpretation Committee**. Het bestuur wordt waargenomen door een aantal organen – een raad van bestuur (Board), een **Monitoring Board**, een **Standards Advisory Committee** en een **Due Process Oversight Committee** – maar het is moeilijk hierover uitspraken te doen.

2.3.1.1 De Commissie erkent de sleutelrol van de IFRS als instantie die internationale standaarden vastlegt en raadt aan de eerder aan de IASCF toegekende steun voort te zetten in de vorm van een stabiele medefinancieringsregeling. Aan dit plan wordt al door een aantal lidstaten deelgenomen, terwijl de EU van haar kant in 2011 17 % van de kosten voor haar rekening heeft genomen.

2.3.2 De **EFRAG** *(European Financial Reporting Advisory Group)* is het technische adviesorgaan van de Commissie op het vlak van financiële verslaggeving. Het gaat hier om een particuliere, in 2001 opgerichte organisatie, waarop de betrokken partijen (waaronder de Commissie)oorspronkelijk toezicht uitoefenden naar rata van hun financiële bijdrage. In 2008 is de structuur echter hervormd om meer recht te doen aan de **beleidsrol** die de EFRAG intussen op zich had genomen als Europese spreekbuis op boekhoudgebied. Op het vlak van vertegenwoordiging en stemrecht zijn het nog steeds de bestuursorganen **General Assembly** en **Supervisory Board** die bepalend zijn, al wordt er nu in een beter governance voorzien via een **Planning and Ressource Committee (PRC)** en – vooral – een versterkte **Supervisory Board** met 17 leden. In dit laatste orgaan zijn alle belanghebbenden vertegenwoordigd: opstellers en gebruikers van jaarrekeningen, financiële instellingen en vier door de Commissie benoemde deskundigen op het vlak van overheidsbeleid.

2.3.2.1 Volgens de Commissie heeft de EFRAG behoefte aan solide langetermijnfinanciering om geloofwaardig en onafhankelijk te blijven. De organisatie ontvangt rechtstreekse bijdragen van verschillende grote lidstaten, maar wordt ook namens de kleinere lidstaten door de Commissie medegefinancierd.

2.3.3 De **PIOB** *(Public Interest Oversight Board)* is een Spaanse stichting die in Madrid is gevestigd. Hoewel het om een particuliere organisatie gaat, heeft ze veel gezag en kan ze veel gewicht in de schaal leggen: ze garandeert dat procedures, toezicht en transparantie in acht worden genomen bij de internationale controlestandaarden die vastgelegd zijn door de **IFAC** *(International Federation of Accountants)*, het particuliere orgaan dat boekhouders en auditors uit de hele wereld vertegenwoordigt. De voornaamste partners van de PIOB zijn de **Monitoring Group** (MG), waarin internationale regelgevingsautoriteiten en instellingen op het hoogste niveau vertegenwoordigd zijn ([1]), en de **IFAC**. De PIOB wordt bestuurd door tien leden, waarvan er twee door de Commissie worden benoemd.

2.3.3.1 Via het Besluit uit 2009 werd de PIOB financiering toegekend, in 2011 goed voor 22 % van de subsidiabele kosten van de PIOB. De Commissie, die nauw met deze organisatie samenwerkt, heeft ook bijgedragen tot de opleiding van het personeel op het gebied van de EU-begroting. Overigens lijkt de structuur van het financieringsnetwerk aan herziening toe te zijn: naast de Commissie staat enkel de IFAC – voor 78 % – in voor de kosten. De Commissie levert inspanningen om de financiering te diversifiëren en zo de onafhankelijkheid van de PIOB t.o.v. de IFAC te versterken: naast de bijdragen die enkele internationale instellingen voor 2013 hebben toegezegd, wordt er door een speciale taskforce campagne gevoerd om wereldwijd bijdragen van donors in te zamelen.

2.4 De instellingen die omvangrijke financiering zouden ontvangen, hebben een erg technische materie te behandelen, die moeilijk toegankelijk is voor niet-specialisten. De Commissie heeft zich er dan ook toe beperkt zonder **externe raadplegingen** de gepastheid van de bijdragen te beoordelen op basis van haar eigen kennis en ervaring. In de impactstudie is vastgesteld dat het financieringsprogramma aan de verwachtingen beantwoordt en dat de vooropgestelde doelen zijn bereikt.

3. **Opmerkingen en voorstellen**

3.1 Het EESC heeft zich reeds eerder uitgesproken over het oorspronkelijke programma ([2]): het schaarde zich achter de Commissievoorstellen en formuleerde er een aantal voorbehouden en voorstellen bij die hier – waar nodig – zullen worden herhaald. Net zoals in het verleden kan enkel worden **onderschreven** dat het nodig is middelen uit te trekken voor instellingen die zeer gevoelige en uiterst gewichtige taken vervullen. Het is echter niet mogelijk om een **gefundeerd oordeel** te vellen **over de omvang van deze financiering**: slechts een beperkt aantal deskundigen beschikt over de uitgebreide kennis die daarvoor nodig is.

3.2 Toen het programma in 2009 werd opgestart, was de financiële crisis al uitgebroken. Toch was het toen wellicht te vroeg om omvattende analyses uit te voeren waarin ook rekening werd gehouden met de minder zichtbare aspecten van de oorzaken – of liever de meespelende factoren – van wat er is gebeurd. Nu er wat tijd is over gegaan en in de tussentijd nog andere gebeurtenissen zich hebben voorgedaan, zijn nadere overwegingen mogelijk.

3.3 **Financiële verslaggeving en boekhoudkundige technieken zijn duur**, a fortiori als ze het werk zijn van deskundigen die niet gemakkelijk op de markt te vinden zijn en die na hun universitaire opleiding enkel *in de praktijk* vaardigheden van een hoog niveau hebben kunnen verwerven. Dat is echter niet alles: de betrokken deskundigen dienen ook over hoge morele

([1]) Tot de MG behoren de Europese Commissie, de IOSCO (*International Organisation of Securities Commissions*), het BCBS (Bazels Comité voor Bankentoezicht) en een reeks aanverwante instellingen op Europees of mondiaal niveau.

([2]) PB C 228 van 22.9.2009, blz. 75; andere belangrijke adviezen, vooral m.b.t. een aantal specialistenkwesties, PB C 191 van 29.6.2012, blz. 61.

kwaliteiten beschikken, teneinde de vertrouwelijkheid van de informatie en de **neutraliteit** van hun analyses te garanderen. Financiering van operationele eenheden is dus zeker nuttig, maar er is ook behoefte aan **opleiding** van deskundigen, die op een passende wijze dienen te worden vergoed en gestimuleerd.

3.3.1 Bij "deskundigen" wordt gewoonlijk gedacht aan degenen die **aan de basis liggen van** de verslaggeving en de standaarden, maar ook de **gebruikers** ervan dienen deskundigen te zijn, aangezien de informatie voor hen een werkinstrument is en de standaarden een leidraad vormen. De beschikbaarheid van **degelijk opgeleid personeel** is dus duidelijk een **prioriteit**, niet enkel voor wie de informatie produceert, maar ook **voor wie ze gebruikt**: regelgevende en toezichthoudende overheden, wetgevers, bedrijven en onderzoeksinstituten.

3.4 Van de opleiding hangt ook de **kwaliteit van de informatie** af. In paragraaf 3.1 is reeds gesteld dat het moeilijk is uitspraak te doen over de omvang van de voorgestelde financiering. Nog moeilijker en willekeuriger zou een oordeel zijn over de toegevoegde waarde hiervan voor de gebruikers. Er kan dus wel **met het Commissievoorstel** worden **ingestemd** wat de **omvang** van de bijdragen betreft, maar louter op basis van de bestaande vertrouwensrelatie en een beoordeling van de beweegredenen.

3.5 In zijn bij de lancering van het programma in 2009 uitgebrachte advies ([3]) had het EESC aanbevolen bijzondere aandacht te besteden aan het vermijden van ongepaste beïnvloeding en inmenging op de **effectenmarkt** ([4]), waar de **IASCF**- en **EFRAG**-normen van toepassing zijn. De Commissie, die hier zelf al op gewezen had, had om Europees optreden verzocht teneinde "ongepaste beïnvloeding vanwege partijen die [hierbij] belang hebben" te vermijden. Aangezien dit belangrijke en gevoelige punt in het nieuwe voorstel voor een verordening volledig verdwenen is, vraagt het EESC dat de Commissie bevestigt het volste vertrouwen te behouden in de onafhankelijkheid van de betrokken organen. Hetzelfde geldt voor de **PIOB** ([5]).

3.6 De EFRAG wordt door de Commissie namens de kleinere lidstaten medegefinancierd (terwijl de grotere lidstaten rechtstreekse bijdragen leveren). Wellicht zou de bijdrage van de Commissie niet wezenlijk verschillen als alle lidstaten een – zelfs slechts symbolische – duit in het zakje deden. Toch zou dit erop wijzen dat de **hele Europese ploeg** zich verantwoordelijk en **betrokken** voelt bij organen van gemeenschappelijk belang, ongeacht de grootte van ieder lid.

3.7 Met de IFRS-normen wordt een bedrijfsboekhouding aan marktprijzen (*marked-to-market*) beoogd. Tijdens de financiële crisis werd erop gewezen dat deze normen een procyclisch kortetermijneffect hebben. Het EESC raadt dan ook aan voor deze normen een kosten-batenbeoordeling uit te voeren, bijvoorbeeld binnen het hier besproken programma.

3.8 Tot slot zou het EESC nog willen benadrukken dat het niet alleen **belangrijk** is **gegevens te verzamelen en te verwerken**, maar ook nodig ze **correct te interpreteren en te gebruiken**. Hoewel de "leveranciers" erg professioneel zijn, is er nog heel wat werk aan de winkel wat betreft de erg heterogene groep gebruikers: hier zijn opleiding en bijscholing van degelijk personeel nodig.

Brussel, 20 maart 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

([3]) Zie voetnoot 2.
([4]) Zie paragraaf 3.2.1.
([5]) Zie paragraaf 3.4.