



Europees toezicht: Evolutie of revolutie?

In de afgelopen jaren zijn veel nationale regels voor de financiële sector vervangen door Europese. Het bestaande, gefragmenteerde toezicht is bij die ontwikkeling achtergebleven. Banken die in verschillende Europese landen actief zijn hebben daarom nog altijd te maken met een veelvoud aan financiële toezichthouders die elk hun eigen eisen stellen. De huidige crisis op de financiële markten onderstreept het belang van een goede samenwerking tussen Europese toezichthouders. In de loop van de tijd is de samenwerking weliswaar uitgebreid en versterkt, maar het vrijwillige karakter van die samenwerking belemmert de totstandkoming van een echte Europese toezichtcultuur. Dit Themabericht bespreekt de relevante ontwikkelingen in het banktoezicht in de laatste decennia en de recente voorstellen voor een nieuwe Europese toezichtstructuur.

Groeiende invloed EU

De groeiende invloed van de EU in de lidstaten is goed merkbaar aan het toenemend aantal regels dat in Brussel wordt bepaald. Volgens een nulmeting van het ministerie van Financiën per 31 december 2002 komt ruim 40% (€ 7 miljard) van de administratieve lasten in Nederland rechtstreeks voort uit internationale (vooral Europese) regelgeving¹. Nog eens 13% is internationaal voorgeschreven en nationaal vormgegeven. In de financiële sector is het aandeel van internationale regels nog groter: 70%². Terecht wijst het kabinet er op dat Europese harmonisatie van regelgeving over het algemeen veel voordelen heeft. Het zorgt ervoor dan banken in de verschillende Europese lidstaten onder gelijke voorwaarden met elkaar kunnen concurreren (*level playing field*)³. Het

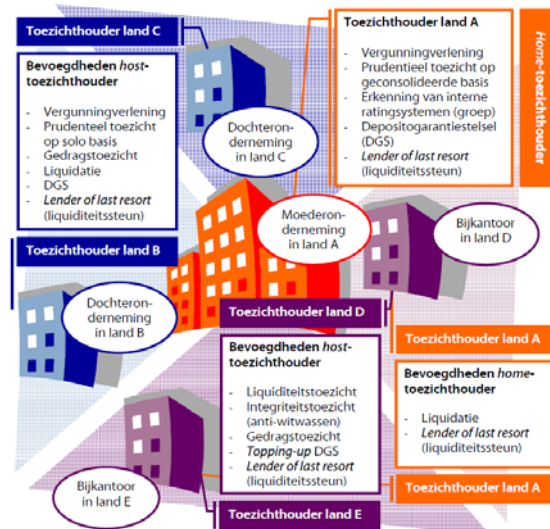
¹ Zie het kabinetsplan aanpak administratieve lasten 'Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten', 8 april 2004

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 29 515, nr. 57

³ Zie ook het Themabericht 'Één Europese markt voor financiële diensten: Feit of fictie?' (2007/30)

toezicht op de naleving van die regels is echter nog altijd nationaal georganiseerd. Zo komt het dat banken, die in verschillende Europese landen actief zijn, te maken hebben met tientallen nationale toezichthouders. Dat hoeft op zich nog niet tot problemen te leiden, als de praktijken van die toezichthouders – net als de regels – geharmoniseerd zouden zijn. Dat is echter meestal niet het geval. De Europese beleidsmakers hebben dit probleem herkend. De (voorlopige) oplossing: meer samenwerking tussen de nationale toezichthouders.

Figuur 1: Toezicht op banken in de EU



Bron: Rabobank

Oost west, thuis best

Het banktoezicht in Europa vindt zijn oorsprong in de eerste en tweede bankenrichtlijn.⁴ In de eerste richtlijn werd al onderkend dat "ten einde de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen te vergemakkelijken, [het] noodzakelijk is de hinderlijkste verschillen tussen de wetgevingen van de Lid-Staten inzake de regeling waaraan deze instellingen zijn onderworpen, op te heffen." Het banktoezicht volgde toen nog het principe van *host country control*: banken die

⁴ Richtlijn 77/780/EEG en 89/646/EEG

actief waren in andere Europese lidstaten moesten voldoen aan dezelfde regels en verplichtingen als de nationale banken in het gastland. Al snel kwam het besef dat het streven naar een Europese interne markt voor financiële diensten vroeg om verdergaande stappen op toezichtterrein, met als uiteindelijk doel *home country control*. De basis daarvoor werd in 1983 gelegd met de introductie van geconsolideerd toezicht op banken.⁵

De eerste echte grote stap werd gezet toen de tweede bankenrichtlijn in 1989 het Europees paspoort voor banken introduceerde en de weg vrij maakte voor *home country control*. In de loop van de tijd is het principe van *home country control* verder uitgewerkt in latere richtlijnen voor de bankensector. *Home country control* betekent dat de toezichthouder in het thuisland verantwoordelijk is voor het solvabiliteitstoezicht op een financiële instelling, inclusief de buitenlandse bijkantoren. Dat geldt echter niet voor buitenlandse dochterbedrijven. Die vallen onder de supervisie van de toezichthouder in het gastland. De *home*-toezichthouder speelt echter ook een rol, omdat deze het geconsolideerde toezicht uitoefent op de groep als geheel, inclusief de (buitenlandse) dochters en bijkantoren. Internationaal opererende banken hebben daarom nog steeds te maken met verschillende toezichthouders die elk hun eigen eisen stellen (figuur 1).

Zonder handen, zonder tanden

Het principe van *home country control* levert dus belangrijke voordelen op in termen van efficiëntie van toezicht op bijkantoren. Het voorkomt overlap van toezicht en door de beoordeling op groepsniveau kan kapitaalallocatie binnen de groep efficiënter gebeuren. Bovendien levert het administratieve voordelen op (één-loket-gedachte). Het faillissement van Icesave, een bijkantoor van de IJslandse bank Landsbanki in Nederland, heeft echter aangetoond dat toepassing van het *home/host* prin-

cipe ook nadelen heeft, doordat de *host*-toezichthouder nauwelijks nog zeggenschap heeft over de activiteiten die zich op zijn markt afspelen. Al ruim voor het omvallen van Icesave maakte DNB zich zorgen over de expansie van de bank op de Nederlandse spaarmarkt in combinatie met de risicopositie. DNB kon echter weinig anders doen dan toezien hoe de bank zich naar de rand van de afgrond begaf met in haar kielzog een groeiend aantal Nederlandse spaarders. DNB had als *host*-toezichthouder nauwelijks bevoegdheden om in te grijpen bij Icesave. Tot die conclusie komt ook de onderzoekscommissie die in opdracht van het ministerie van Financiën de gang van zaken rondom Icesave heeft onderzocht.⁶

Europese samenwerking

Hoewel het leeuwendeel van de Europese bancaire activiteiten zich nog altijd nationaal afspeelt, is het percentage buitenlandse activa van de Europese banken in het voorbije decennium gestaag toegenomen (figuur 2). Zo ontstonden grote financiële conglomeraten met activiteiten in verschillende (Europese) landen, die in toenemende mate belangrijke managementfuncties, zoals risicomanagement, interne controle, *treasury*-activiteiten, *compliance* en *auditing* op groepsniveau beleggen. Strategische beslissingen worden daarmee niet langer genomen op het niveau van de functionele of sectorale onderdelen van de groep, maar op het niveau van de *holding*. Bovendien is de bedrijfsvoering in steeds meer gevallen georganiseerd op basis van de activiteiten die de groep uitvoert, in plaats van op basis van de landen waar zij actief is. De toezichthouders komen daarmee voor steeds grotere uitdagingen te staan, omdat de daadwerkelijke activiteiten niet langer uitgevoerd hoeven te worden in de juridische entiteit waarop toezicht wordt gehouden.⁷ Door de samenwerking tussen de

⁶ De bevoegdheden van De Nederlandsche Bank inzake Icesave, A.J.C. de Moor – van Vugt, C.E. du Perron en P.J. Krop, 11 juni 2008

⁷ *Financial Supervision in Europe: Do We Need a New Architecture?*, Dirk Schoenmaker en Sander Oosterloo, 2006, Cahier Comte Boël, no. 12,

⁵ Richtlijn 83/350/EEG

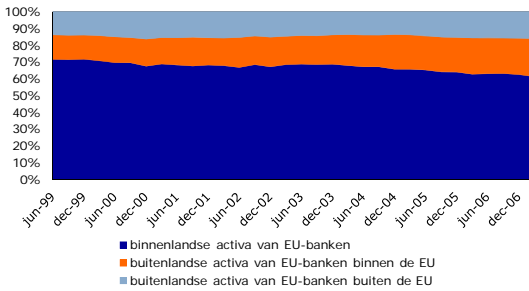
Europese toezichthouders te versterken proberen de beleidsmakers een oplossing voor dit probleem te vinden, maar daarin slagen zij slechts ten dele. De afspraken die de toezichthouders onderling maken zijn niet juridisch afdwingbaar en door het ontbreken van een Europees mandaat –de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht ligt op nationaal niveau– slagen de toezichthouders er tot nu toe niet in om een échte Europese toezichtcultuur tot stand te brengen.

Om de samenwerking en convergentie in de toezichtpraktijk tussen de Europese toezichthouders te bevorderen is in 2003 een comité van Europese banktoezichthouders (*Committee of European Banking Supervisors*, kortweg CEBS) in het leven geroepen. CEBS heeft als taak om, door het uitvoeren van *peer reviews*, het bevorderen van *best practices* en het uitgeven van niet-bindende richtlijnen, aanbevelingen en standaarden, de harmonisatie van de toezichtpraktijken binnen de EU te bevorderen. Bovendien moet het comité de grensoverschrijdende samenwerking tussen toezichthouders versterken door onder meer de introductie van een *mediation* mechanisme, informatie-uitwisseling en het delegeren van toezichttaken.

De samenwerking geschiedt geheel op vrijwillige basis en naleving van de afspraken gebeurt op basis van het *comply or explain*-principe: pas toe of leg uit. Afwijken van de afspraken kan op basis van dit principe. Als je het maar uitlegt. Door de huidige onrust op de financiële markten is de samenwerking tussen de Europese toezichthouders momenteel danig op de proef gesteld. Zo maakten de problemen bij het Belgisch-Nederlandse Fortis duidelijk dat de informatie-uitwisseling tussen de toezichthouders uit België, Nederland en Luxemburg gebrekkig was. Bovendien kon geen gezamenlijke oplossing worden gevonden. In plaats daarvan stelde elk land zijn 'eigen' nationale onderdelen veilig.

European League for Economic Cooperation, p. 9-10

Figuur 2: Geografische verdeling van geconsolideerde activa van banken in de EU15



Bron: *The Supervision of Banks in Europe: The Case for a Tailor-made Set-up*, Aerd Houben, Iskander Schrijvers en Tim Willems, De Nederlandsche Bank Occasional Studies Vol 6./No. 4 (2008)

Evolutie of revolutie?

Ondanks de intensievere samenwerking tussen de Europese toezichthouders maakt het bovenstaande duidelijk dat het toezicht op Europees niveau een aantal tekortkomingen kent die niet binnen de huidige structuur kunnen worden opgelost. Tot die conclusie komt ook een adviesgroep van hooggeplaatste vertegenwoordigers uit de financiële sector onder leiding van Jacques de Larosière, die van de Europese Commissie de opdracht kreeg om een advies uit te brengen over de toekomstige vormgeving van het toezicht op de Europese financiële sector. Tot een revolutie in het toezicht komt het echter niet als het aan de adviescommissie ligt. De voorstellen van de commissie bouwen voort op de bestaande structuren voor toezicht in de EU. De bestaande toezichthoudercomités voor banken, verzekeraars en effecteninstellingen zullen worden uitgebreid tot volwaardige Europese agentschappen. Samen vormen ze een *European System of Financial Supervisors* (ESFS). Deze voorheen vrijblijvende samenwerkingsverbanden van nationale toezichthouders krijgen nu 'tanden', onder meer door de invoering van juridisch bindende *mediation*. Zo kan een *host*-toezichthouder, die het niet eens is met een beslissing van de toezichthouder in het thuisland, de zaak voorleggen aan de mediator (één of meer vooraf geselecteerde experts van de nationale toezichthouders). Beide partijen moeten zich dan houden aan de uitkomst van het *mediation*-proces.

In het voorstel van de commissie wordt het Europese mandaat van de toezichthoudercomités weliswaar versterkt, maar de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de nationale toezichthouders laat het grotendeels ongemoeid. Daarmee kiest de commissie-De Larosière voor een oplossing die vooral politiek gedreven lijkt. Een échte oplossing van het coördinatieprobleem tussen de toezichthouders kan alleen worden bereikt als daadwerkelijk (een deel van) de verantwoordelijkheid voor het toezicht en de bijbehorende bevoegdheden wordt overgedragen van nationaal naar Europees niveau. Voor een aantal EU-lidstaten, met name het VK, is dat een stap te ver. De vraag of de toezichttaken op Europees niveau moeten worden uitgebreid, laat de commissie aan haar opvolgster, die over drie jaar het functioneren van het ESFS moet evalueren. Het thans ontbreken van een Europees crisisinterventiebudget bemoeilijkt de overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van nationaal naar Europees niveau. Juist dat laatste is voor veel Europese landen een reden om af te zien van een Europees crisisinterventiebudget. Het zou betekenen dat zij een stukje van hun nationale politieke macht moeten inleveren. En dat ligt gevoelig. Zonder zo'n financieringsmechanisme op EU-niveau blijft crisismanagement een nationale aangelegenheid. Recente gebeurtenissen hebben laten zien dat het in dat geval moeilijk is om (snel) tot een gezamenlijke Europese oplossing te komen. Overheden zullen daarom niet snel bereid zijn om het toezicht over te laten aan een Europese instantie, terwijl zij wel moeten opdraaien voor de kosten als het misgaat. Daarom moeten de lidstaten eerst afspraken maken over de verdeling van de kosten in geval van een financiële crisis (*burden sharing*). De lidstaten committeren zich dan vooraf aan deze afspraken, zodat daarover in voorkomende gevallen geen discussie kan ontstaan. In een crisissituatie worden de kosten van een eventueel gezamenlijk ingrijpen volgens de afgesproken verdeelsleutel omgeslagen over de lidstaten.

Terwijl men in Europa kiest voor een evolutio-naire benadering, waarbij lastige vraagstukken op de lange baan worden geschoven, gaat in de VS het toezicht drastisch op de schop. Naar Nederlands voorbeeld wordt het toezicht op de soliditeit van financiële instellingen en de stabiliteit van de sector (prudentieel toezicht) en het gedragstoezicht ondergebracht bij twee nieuwe instanties: de *National Bank Supervisor* voor federale banken en het *Consumer Financial Protection Agency*. Een *Financial Services Oversight Council* moet de samenwerking tussen de verschillende toezichthouders verbeteren en de systeemrisico's in kaart brengen. Het toezicht wordt uitgebreid naar alle instellingen die een potentieel gevaar opleveren voor de financiële stabiliteit. Het toezicht op deze instellingen wordt bovendien aangescherpt.

Conclusie

De financiële crisis heeft de discussie over de toekomstige inrichting van het financiële toezicht in Europa nieuw leven ingeblazen. Politiek gezien is er echter maar weinig veranderd. Een aantal lidstaten, het VK voorop, is nog altijd terughoudend om (een deel van) het nationale toezicht over te dragen aan een Europese instantie, onder meer vanwege de onopgeloste discussie over de verdeling van de kosten van een crisisinterventie op Europees niveau. Met dat in het achterhoofd lijkt de commissie-De Larosière erin geslaagd te zijn om een politiek haalbare oplossing te vinden voor een aantal concrete coördinatieproblemen. Deze evolutio-naire benadering verdient de voorkeur boven een revolutie in het toezicht. Niet alleen kan zo'n 'big bang'-benadering op weinig politieke steun rekenen, het is bovendien nog onduidelijk welk effect de financiële crisis heeft op de (internationale) activiteiten van banken.

juli 2009

Anke Struijs (030 – 2131408)

A.C.A.Struijs@rn.rabobank.nl

www.rabobank.com/kennisbank