

Ontwerpfouten bij oprichting Europese Bankenunie

De Europese Bankenunie (EBU) gaat in november dit jaar van start en is gebaseerd op de pijlers van een Europees toezichtskader, een depositogarantiestelsel en een resolutiefonds. Het doel – het doorbreken van de houdgreep tussen nationale overheden en nationale banksystemen – wordt echter belemmerd door belangrijke ontwerpfouten: geen effectieve risicodeling tussen landen, te veel invloed van nationale belanghebbenden en te veel interpretatie- en implementatieruimte voor nationale toezichthouders.

CLEMENS KOOL
Hoogleraar aan de
Universiteit Utrecht

De wereldwijde financiële crisis van 2008 en de daaropvolgende Europese schuldencrisis van 2010 hebben fundamentele problemen aan het licht gebracht in de institutionele vormgeving van de eurozone met betrekking tot het bankwezen. Het belangrijkste knelpunt is dat landen in de eurozone zelf verantwoordelijk zijn voor solvabiliteitsproblemen in hun nationale bancaire stelsel. Dat wil zeggen dat ze zelf toezicht houden op hun bankwezen, zelf besluiten of ze een bank wel of niet failliet laten gaan en zelf verantwoordelijk zijn voor de kosten van een feitelijk faillissement.

De reden dat de verantwoordelijkheid voor het eigen bankwezen een veel groter probleem is voor een land als Spanje binnen de eurozone dan voor een land als het Verenigd Koninkrijk daarbuiten, ligt in de extra beperkingen waarmee landen binnen de eurozone geconfronteerd worden. Enerzijds hebben ze niet de mogelijkheid om hun overheidsschuld monetair te financieren door geld bij te drukken en is het de Europese Centrale Bank (ECB) nadrukkelijk verboden om individuele overheden te ondersteunen met monetaire finan-

ciering. Anderzijds is er geen collectivisering van de nationale overheidsschulden en is uiteindelijk elk land verantwoordelijk voor de eigen staatsschuld (Pisani-Ferry, 2012).

Dit alles impliceert dat in het geval van zware verliezen in het nationale bankwezen, de nationale overheid daarvoor garant staat. In de praktijk blijkt de fiscale absorptiecapaciteit voor bancaire faillissementen niet in alle landen van de eurozone voldoende te zijn. De bereidheid van andere euro-landen om bij te springen is bovendien beperkt. Maar de gezamenlijke landen van de eurozone kunnen het zich ook niet veroorloven om bancaire problemen in individuele landen te negeren. Immers, ongelukken in de bancaire sector van één land kunnen de overheidsfinanciën van dat land zodanig verslechteren dat er twijfels ontstaan over de solvabiliteit van de nationale overheid, wat vervolgens kan leiden tot existentiële twijfels over de houdbaarheid van de euro als gemeenschappelijke munt. De zorgen hierover hebben op Europees niveau de geesten rijp gemaakt voor een Europese Bankenunie (EBU). In het najaar van 2012 kwam de Europese Commissie met een eerste voorstel voor de EBU en in maart van dit jaar bereikten de Europese Commissie en het Europees Parlement overeenstemming over het sluitstuk van de EBU, het Single Resolution Mechanism dat besluitvorming en afhandeling van bankfaillissementen gaat regelen.

LOTSVERBONDENHEID VAN BANKEN EN OVERHEDEN

Banken en overheden zijn traditioneel sterk met elkaar verweven. Het maatschappelijk belang van een sterk en stabiel bankwezen komt tot uiting in de relatief hoge graad van regulering en toezicht op het bankwezen en in het bestaan van een depositogarantiesysteem (DGS). Een geloofwaardig DGS is bedoeld om bankruns en eventueel daaruit voortkomende bancaire systeemcrises te voorkomen: als depositohouders weten dat hun claim op de bank door de staat gegarandeerd wordt, hebben zij geen reden om hun deposito's op te nemen bij twijfels over de solvabiliteit van de betreffende bank. Een nadeel van een DGS is dat de normale marktdiscipline af-

neemt omdat de depositohouders, die een belangrijk deel van de financiering van bancaire activiteiten voor hun rekening nemen, er geen belang meer bij hebben om te monitoren wat de bank met hun geld doet en dat banken meer risico gaan nemen dan maatschappelijk gewenst. Een tweede nadeel is dat overheden met het DGS een impliciete garantie afgeven. In het geval van een bankfaillissement leidt dat tot kosten voor de staatskas. Hoe groter de bank, des te hoger de kosten.

Overigens zijn grote banken soms te groot om failliet te kunnen laten gaan (*too big to fail*: TBTF), waardoor de kosten niet zozeer betrekking hebben op het DGS als wel voortkomen uit specifieke reddingsacties zoals het door de staat opkopen van een deel van de risicovolle en in waarde gedaalde activa van de bank, het herkapitaliseren door het verstrekken van tijdelijke financiering of zelfs het volledig nationaliseren van de bank.

Hoe dan ook, zowel vanwege een DGS als vanwege noodzakelijk geachte reddingsacties voor TBTF-banken, worden de overheidsfinanciën, en de marktinschatting van de houdbaarheid daarvan zoals die tot uitdrukking komt in de hoogte van de rente op staatsobligaties, mede bepaald door de gezondheid van het nationale bankwezen.

Maar ook andersom is er een verband. Door het bestaan van een impliciet en expliciet overheidsvangnet worden banken minder risicovol geacht dan zonder dat vangnet. Dit geldt aanzienlijk sterker voor grote banken dan voor kleine. Empirisch onderzoek laat zien dat grote banken een hogere rating krijgen en zich tegen een lagere marktrente kunnen financieren door de impliciete overheids garanties. Dit effect wordt bovendien sterker naarmate de overheid die de garantie verschaft zelf kredietwaardiger is (Bijlsma en Mocking, 2013).

Een aanvullend transmissiekanaal van de overheidsfinanciën naar de bancaire sector wordt gecreëerd doordat veel banken een substantiële portefeuille met door de eigen overheid uitgegeven staatsobligaties aanhouden. Lagere kredietwaardigheid en lagere ratings van die overheid leiden dan onmiddellijk tot koersverliezen op de obligatieportefeuille van de banken en tot een kwetsbaarder bancair systeem.

Samen zorgen de verschillende transmissiekanalen ervoor dat een daling van de solvabiliteit van het bankwezen negatieve effecten kan hebben op de kredietwaardigheid van de nationale overheid, terwijl een lagere kredietwaardigheid van die overheid tot een verslechtering van de positie van het bankwezen kan leiden. Recente voorbeelden van het eerste fenomeen zijn Spanje, Ierland en IJsland, waar op zich kredietwaardige overheden een hoge rekening moesten betalen voor een ineens stortend bankwezen. In Griekenland was het omgekeerde het geval en leidde het virtuele faillissement van de overheid tot grote problemen bij de Griekse banken. Een negatieve spiraal is dan niet uitgesloten (Ejlsing en Lemke, 2011). In de context van de eurozone blijven de effecten van zo'n negatieve spiraal niet beperkt tot het land in kwestie, maar zijn er negatieve externe effecten. Een Europese Bankenuie moet daar een oplossing voor bieden. Schoenmaker en Siegmann (2013) stellen bovendien dat op Europees niveau genomen beslissingen om een grote bank failliet te laten gaan dan wel te herkapitaliseren efficiënter zullen zijn dan beslissingen op nationaal niveau omdat in het eerste geval de grensoverschrijdende kosten en baten beter meegewogen worden.

DE BLAUWDRUK VOOR EEN EUROPESE BANKENUNIE

De EBU wordt ondergebracht bij de ECB, die dus naast de verantwoordelijkheid voor monetaire stabiliteit ook die voor financiële stabiliteit krijgt, en moet in november 2014 van start gaan. De EBU krijgt drie belangrijke pijlers. Allereerst een geharmoniseerd toezichtskader (het Single Supervisory Mechanism), ten tweede een geharmoniseerd DGS en ten derde het Single Resolution Mechanism. Door deze drie pijlers op Europees niveau te organiseren zou de centrale doelstelling, het doorbreken van de houdgreep tussen nationale overheden en nationale banksystemen, bereikt moeten worden.

Om de EBU optimaal aan deze doelstelling te laten beantwoorden moet aan twee voorwaarden worden voldaan. Aan de ene kant vereist het structureel voorkómen van een negatieve spiraal op nationaal niveau dat er een effectieve en geloofwaardige risicodeling op Europees niveau tot stand komt. Waar tot op heden alle risico's voor bancaire faillissementen of reddingsoperaties bij de nationale overheid liggen, zouden die risico's in de EBU idealiter op Europees niveau

Door deze drie pijlers op Europees
niveau te organiseren zou de centrale
doelstelling, het doorbreken van de houdgreep
tussen nationale overheden en nationale
banksystemen, bereikt moeten worden

moeten komen te liggen. Tegelijkertijd zouden ook de bevoegdheden echt op Europees niveau moeten liggen en zouden belanghebbende nationale overheden en toezichhouders geen – belangrijke – stem moeten hebben in het houden van toezicht op, en het nemen van besluiten over het al dan niet failliet laten gaan van een individuele bank. Het één kan niet zonder het ander. Europese garanties zonder Europese bevoegdheden komen neer op het uitschrijven van een blanco cheque voor nationale belangen en dat is Europa in het verleden slecht bevallen. Europese bevoegdheden zonder Europese garanties maken een overdracht van nationale bevoegdheden volkomen onaantrekkelijk.

De oorspronkelijke voorstellen waren een sterk verwachte versie van zo'n optimale EBU. Vooral onder druk van het Europees Parlement zijn de plannen in de goede richting bijgesteld. Niettemin blijft de risicodeling beperkt, blijven er vooral in eerste instantie nog veel risico's op nationaal niveau liggen en houden nationale toezichhouders als direct belanghebbende een belangrijke stem in de besluitvorming.

Concreet gaat het bestuur van het Single Supervisory Mechanism en Single Resolution Mechanism bestaan uit een onafhankelijke voorzitter en vier permanente leden, aangevuld met een vertegenwoordiger van elk van de deelnemende

landen. Het toezicht op de circa 130 grootste en meest internationaal opererende banken zal rechtstreeks door de ECB plaatsvinden, terwijl het feitelijke toezicht op de bijna 6000 andere banken in de eurozone bij de nationale toezichthouders blijft. Hoewel er sprake zal zijn van een geharmoniseerd toezicht met uniforme regels, lijkt er veel interpretatie- en implementatieruimte over te blijven voor de nationale toezichthouders.

Ten behoeve van het Single Resolution Mechanism komt er een apart resolutiefonds dat gevuld gaat worden door een bankbelasting en uiteindelijk een omvang van circa 55 miljard euro zal hebben. In eerste instantie zal het fonds nog deels nationale compartimenten hebben waar de kosten van nationale faillissementen uit betaald moeten worden. Mocht dat onvoldoende zijn, dan kan er geleend worden uit de compartimenten van andere landen of kan er via de betreffende nationale overheid een beroep worden gedaan op fondsen uit het Europees Stabiliteitsmechanisme. Pas na acht jaar zal het fonds volledig gedenationaliseerd zijn. Het is duidelijk dat de

Pas na acht jaar zal het [resolutie]fonds volledig gedenationaliseerd zijn. Het is duidelijk dat de mate van effectieve risicodeling hierdoor op korte termijn serieus ondermijnd wordt

mate van effectieve risicodeling hierdoor op korte termijn serieus ingeperkt wordt. In het geharmoniseerde DGS komt er ook een DGS-fonds dat gevuld gaat worden door de banken naar rato van hun risicoprofiel. Nog sterker dan bij het resolutiefonds geldt hier dat de opzet op nationaal niveau is, waarbij een DGS-fonds van het ene land kan lenen van andere fondsen, maar uiteindelijk zelf aansprakelijk blijft. Ook hier is de mate van risicodeling dus zeer beperkt.

Besluiten over het failliet laten gaan van een individuele bank en de afhandeling daarvan worden in principe genomen *en petit comité*, door de voorzitter, permanente leden en vertegenwoordigers van het betrokken land, of de betrokken landen als er sprake is van grensoverschrijdende activiteiten en consequenties. Zo gauw er in een specifiek geval een substantieel beroep moet worden gedaan op het resolutiefonds dienen dergelijke besluiten bovendien door het plenaire SRM-bestuur te worden genomen. Ten slotte wordt ook nog de mogelijkheid open gehouden dat de politiek via de Europese Raad en Commissie een besluit van het SRM-bestuur tegenhoudt. Het roept twijfels op over de slagvaardigheid en onafhankelijkheid van het Single Resolution Mechanism.

Over de feitelijke afwikkeling van bankfaillissementen binnen de EBU en de mate waarin dat tot heterogeniteit zal leiden, bestaan nog extra onduidelijkheden. De consensus

die de afgelopen jaren ontstaan is, is dat de kosten van een bankfaillissement alleen in extreme omstandigheden afgewenteld mogen worden op de belastingbetaler, nationaal of Europees. In navolging van de afhandeling van de Cypriotische bankencrisis heeft Nederland bijvoorbeeld bij SNS Reaal gebruikgemaakt van de Interventiewet om niet alleen de aandeelhouders, maar ook de obligatiehouders en de eigenaren van onverzekerde deposito's mee te laten betalen aan het faillissement via een zogenaamde *bail-in*. Maar slechts weinig Europese landen hebben op dit moment een wettelijk kader voor zo'n *bail-in*-regime. Volledige invoering van een uniform Europees afwikkelingsregime op basis van de recente Recovery and Resolution Directive zal hoogstwaarschijnlijk nog lang op zich laten wachten, waardoor onduidelijkheid en ongelijkheid dreigt te ontstaan als de ECB de toezichtstaken eind van dit jaar overneemt. Ook hier lijkt er onvoldoende aandacht te zijn geweest voor de details van de uitvoering met mogelijke problemen in de toekomst als gevolg.

OVERGANGSPROBLEMATIEK

Voordat de ECB de formele bevoegdheid krijgt over het toezicht op de Europese banken, zal de ECB in samenwerking met de Europese Bankautoriteit (EBA) eerst nog de ruim 130 grootste Europese banken grondig gaan doorlichten. Samen nemen de banken in deze groep circa 85 procent van de bancaire activa in de eurozone voor hun rekening. Het belangrijkste doel voor de ECB is om eventuele verborgen verliezen op de bankbalansen te identificeren en af te laten dekken door de nationale overheden. Het beoordelingsproces bestaat uit drie elementen: ten eerste een analyse van het risicoprofiel van elke bank inclusief de positie van de bank in het interbancaire netwerk en de gevoeligheid voor specifieke externe schokken, ten tweede een detailanalyse van de waardering van de bancaire activa, de zogenaamde *Asset Quality Review*, en ten derde serieuze stresstests waarin onderzocht wordt of de bank in verschillende extreme scenario's niet onder een drempelwaarde voor het eigen kapitaal zakt. Wat dat laatste betreft heeft de ECB al aangegeven een minimumkapitaalratio van zes procent te willen aanhouden. Wat er gebeurt als individuele banken onvoldoende gekapitaliseerd zijn, tot nu toe verborgen verliezen moeten nemen of zakken voor de stresstests is niet algoritmisch vastgelegd. Het is te hopen dat de ECB zich op dit punt streng zal opstellen, niet alleen ten behoeve van een goede start van de EBU en een versterking van de economische groei in Europa, maar ook om de eigen reputatie niet in gevaar te brengen. Als de ECB zich inderdaad staande weet te houden in dit politieke mijnenveld en ervoor zorgt dat alle grote banken die onder haar toezicht komen te staan voldoende gekapitaliseerd zijn, is dat reden te meer om te pleiten voor meer risicodeling vanaf het begin en minder invloed van het lokale belang.

Een grondige doorlichting van de grote Europese banken is sowieso dringend noodzakelijk. De economische groei in de eurozone is nog steeds laag en fragiel, ondanks recente positieve signalen en het stijgende consumenten- en producentenvertrouwen. Een van de belangrijkste obstakels bij het realiseren van een hogere economische groei is de structurele zwakte van het Europese bankwezen. Enerzijds bestaat de vrees voor grote verborgen verliezen aan de actiefzijde van de balans, anderzijds is er een brede maatschappelijke discussie

over de vereiste hoogte van het bankkapitaal waarmee eventuele verliezen in eerste instantie afgedekt moeten worden. Het gevolg van deze onzekerheid is dat banken zich richten op balansverkortingen en uitermate terughoudend zijn in het verstrekken van nieuwe kredieten aan gezinnen en bedrijven. Daarmee wordt een rem gezet op economisch herstel en dreigt het spookbeeld van Japan, waar de economie al sinds het begin van de jaren negentig stagneert door het niet aanpakken van zombiebanken. Zo moet het dus niet. Een voorbeeld van hoe het wel moet zijn, is de Verenigde Staten waar bankbalansen al in 2009 door ingrijpen van de centrale bank grondig zijn opgeschoond. De Asset Quality Review door de ECB biedt dus voor Europa een nieuwe kans om ons bankwezen te revitaliseren.

DE CONSEQUENTIES VOOR NEDERLAND

Nederland heeft een van de grootste banksectoren – gemeten in termen van het bbp – van de Europese Unie en bovendien relatief veel systeembanken, ondanks de substantiële afslanking van ING en ABN Amro de laatste jaren. Naast deze twee gelden ook de Rabobank en in mindere mate SNS Bank als systeemrelevant. Deze vier banken gaan dan ook rechtstreeks onder het ECB-toezicht vallen en nemen verplicht deel aan de Asset Quality Review dit jaar. Dit laatste geldt ook voor drie kleinere Nederlandse banken, de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), de Nederlandse Waterschapsbank (NWB) en de Royal Bank of Scotland.

De relatief grote en geconcentreerde bancaire sector maakt Nederland gevoeliger voor het faillissement van een van deze banken dan gemiddeld in Europa het geval is. Vanuit dat oogpunt biedt een goed opgezette EBU voor Nederland relatief grote voordelen (Schoenmaker en Siegmann, 2013). Overigens verkeert Nederland in de bijzondere situatie dat vier van de zeven banken die onder het ECB-toezicht gaan vallen nu staats eigendom zijn. Dit geldt al langer voor de BNG en NWB, maar sinds hun recente nationalisatie ook voor ABN Amro en SNS Bank. Voor Nederland blijft daarmee de koppeling tussen bancaire risico en overheidsrisico op dit moment bestaan, zelfs binnen een EBU. Als ABN Amro en SNS Bank op termijn weer afgestoten worden en normale marktomstandigheden gaan gelden, dient de EBU haar vruchten ook voor Nederland af te werpen. De kosten van een faillissement of redding van een Nederlandse bank kunnen dan worden gedeeld met de overige deelnemende landen. Daar staat wel tegenover dat Nederland mee gaat betalen aan soortgelijke kosten van niet-Nederlandse banken.

Het realiseren van deze voordelen voor Nederland hangt wel af van een behoorlijk aantal aannames. Ten eerste geldt dit bij vrijwel volledige risicodeling. Zolang die beperkt blijft, zijn ook de voordelen beperkt. Ten tweede veronderstelt het dat na het van start gaan van de EBU de kans dat een bank in de problemen komt gelijk is voor alle deelnemende landen. Is dat niet zo, dan komt de kosten-batenanalyse natuurlijk anders te liggen. De door de ECB uit te voeren Asset Quality Review is er met name op gericht om te voorkomen dat er nog na de invoering van de EBU lijken uit de kast komen. De precisie waarmee de ECB dit gaat testen en daarna kan afdwingen dat alle – grote – banken met een ruwweg gelijke startpositie onder het ECB-toezicht gaan vallen, is dan ook cruciaal voor het succes van de EBU.

CONCLUSIE

Een sterk en vitaal Europees bankwezen dat opereert in een geharmoniseerd systeem met een sterke centrale toezichhouder kan een grote bijdrage leveren aan toekomstige groei en stabiliteit in Europa. De totstandkoming van een EBU is dan ook in potentie een grote stap vooruit. De huidige plannen zijn zeker een stap in de goede richting. Maar omwille van de politieke haalbaarheid, is van echte risicodeling op Europees niveau nog onvoldoende weinig sprake en blijft corresponderend daarmee de invloed van nationale belanghebbenden te groot. Wie er positief tegenaan wil kijken, kan beweren dat het glas half vol is en dat we hiermee een pad op gaan dat op lange termijn voor heel Europa gunstig is. Maar dat zeiden we ook bij de start van de euro. Ook toen was de institutionele vormgeving verre van compleet en verre van volmaakt. Uiteindelijk leidde dat niet tot convergentie naar de ideale toestand maar tot een vrijwel onbeheersbare crisis. Er is dus voldoende reden om er kritischer tegenaan te kijken en te beargumenteren dat het glas half leeg is. Dat wil niet zeggen dat we het idee van een EBU op moeten geven, wel dat we wat meer tijd hadden moeten nemen om het institutionele ontwerp te heroverwegen en te optimaliseren. Uitstel van een EBU is geen realistische optie meer. Maar het is sterk aan te bevelen om zo snel mogelijk na de start komende november de bekende ontwerpfouten te repareren en niet ‘gewoon’ over te gaan tot de orde van de dag.

LITERATUUR

- Bijlsma, M. en R. Mocking (2013) The private value of too-big-to-fail guarantees. *CPB Discussion Paper*, 240.
- Ejsing, J. en W. Lemke (2011) The Janus-headed salvation: sovereign and bank credit risk premia during 2008–2009. *Economics Letters*, 110(1), 28–31.
- Pisani-Ferry, J. (2012) The euro crisis and the new impossible trinity. *Bruegel Policy Contribution*, januari.
- Schoenmaker, D. en A. Siegmann (2013) Winnaars van de bankenunie. *ESB*, 98(4656), 180–183.