



## Position Paper Bankenunie

### Samenvatting

De Rabobank ondersteunt de oprichting van een Europese Bankenunie, die in 2014 van start zal gaan met een Europees framework voor toezicht. Een Bankenunie is een belangrijke deeloplossing voor het beslechten van de eurocrisis. Mits goed vormgegeven kan het de negatieve wisselwerking tussen overheidsschuld en bankenschuld helpen te doorbreken. De eerste verantwoordelijkheid in het voorkomen van nieuwe problemen ligt echter bij de banken zelf. Ook is van belang dat een Bankenunie voldoet aan strikte voorwaarden. Zo is een gelijk speelveld noodzakelijk middels een Single Supervisory Mechanism (SSM), moeten de desbetreffende banken afdoende gekapitaliseerd zijn, is een goed werkend mechanisme nodig om in te kunnen grijpen bij banken die in de problemen komen (het zogenaamde resolutiemechanisme) en moet er duidelijkheid zijn over de verdeling van de lasten ('burden sharing').

### Waar gaat het om?

Tijdens de Eurotop op 29 juni 2012 is besloten tot oprichting van een Europese Bankenunie, als onderdeel van een langere termijnvisie van de Europese Commissie voor economische en budgettaire integratie. De Bankenunie dient de Europese banksector op gezondere voet te brengen en het vertrouwen in het Europese bankwezen en indirect in de euro te herstellen. De oprichting van een Bankenunie moet de negatieve wisselwerking tussen overheidsschuld en bankenschuld doorbreken en zo de bestaande Economische en Monetaire Unie versterken. Tevens wordt voorgesteld om banken in landen die daartoe zelf niet in staat zijn rechtstreeks te herkapitaliseren uit het European Stability Mechanism (ESM).

### Achtergrond

De creatie van een Europese Bankenunie wordt tot stand gebracht door:

1. Het toezicht op de banken te beleggen bij een onafhankelijke supranationale toezichthouder, bij de Europese Centrale Bank (ECB), zodat er daarmee sprake is van een gelijk speelveld in het toezicht. De 17 euro-landen gaan meedoen aan het zogenoemde *Single Supervisory Mechanism (SSM)* en andere EU-landen kunnen zich aansluiten. De ECB draagt de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht, maar verschillende taken zullen in de praktijk aan de nationale toezichthouder gedelegeerd worden. Ook blijft de nationale toezichthouder in het SSM primair bevoegd voor de kleine banken, onder verantwoordelijkheid van de ECB.
2. In de Bankenunie wordt een Europees geïntegreerd bankcrisisbeheer (resolutiemechanisme) opgericht, bestaande uit een Europese resolutie-autoriteit, nationale resolutie-autoriteiten en een gemeenschappelijk resolutiefonds welke ex-ante door de banken gefinancierd wordt. Als een bank in de toekomst in financiële moeilijkheden komt, kan dit *Single Resolution Mechanism* de noodlijdende bank herstructureren of ordentelijk afwickelen. Nationale publieke middelen worden daarbij zoveel mogelijk buiten schot gehouden. Hiervoor kunnen middelen verstrekt worden uit het resolutiefonds indien dat noodzakelijk is. Besluitvorming over het resolutiemechanisme moet nog plaatsvinden.
3. De derde bouwsteen van een Europese Bankenunie betreft op termijn de oprichting van een Europees depositogarantiestelsel (DGS) ter bescherming van de spaarders. Dit vereist harmonisatie van nationale garantiestelsels met voorgefinancierde DGS fondsen. Waarschijnlijk zullen de depositogarantiefondsen de komende jaren nog nationaal ingericht blijven en mogelijk zullen zij op termijn geharmoniseerd worden.



## Gevolgen voor Nederland en de bankensector

De invoering van een Bankenunie moet leiden tot vergroting van de stabiliteit van het bankwezen, tot een betere bescherming van belastingbetalers en tot een meer gelijk Europees speelveld voor banken. Doordat de grote Europese banken rechtstreeks onder Europees toezicht komen te staan, wordt het toezicht op die banken gelijk, en - zo is de bedoeling - beter. Om deze doelen te kunnen bereiken, moet de Bankenunie eerst goed uitgewerkt en daarna goed ingevoerd worden. Daarnaast hebben de beoogde verbeteringen ook een prijs. Overheden, toezichthouders en banken zijn genoodzaakt extra kosten te maken die uiteindelijk door de samenleving gedragen worden. Het is dus belangrijk om de totale kosten van toezicht binnen de perken te houden. Dit zijn kosten in termen van de organisatie van toezicht, het opbouwen van resolutiefondsen en kosten om te kunnen voldoen aan nieuwe regelgeving.

### Standpunt Rabobank

- 1) Rabobank is voorstander van *gedegen prudentieel toezicht* op het bankwezen. Een pro-actief optreden van de toezichthouder vermijdt problemen in een latere fase en een eventueel beroep op DGS- en resolutiefondsen, of uiteindelijk zelfs staatssteun. Maar vooral ook draagt het bij aan een gezonde financiële sector die onontbeerlijk is voor een goed functionerende reële economie. Tegen deze achtergrond ondersteunt de Rabobank de voorstellen voor één gelijk Europees toezichtsmechanisme voor alle banken in de euro-zone. Voordat toezicht door de ECB effectief van start kan gaan, dient deze toezichthouder te beoordelen hoe deze banken er financieel voorstaan, om met een schone lei te kunnen beginnen.
- 2) De *verdere inrichting van de samenwerking tussen ECB en lokale toezichthouders* zoals DNB, is *van wezenlijk belang voor het welslagen* van de voorstellen. Daarbij gaat het met name om een sluitende set aan afspraken met taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dat geeft de Rabobank zekerheid wie bevoegd gesprekspartner is. Een *'single point of contact'* is eveneens belangrijk, net als de rechtszekerheid over beslissingen die goed geregeld moet worden. Zo is nog niet helder wanneer de lokale rechter en wanneer het Europese Hof bevoegd is. Tot slot moeten er voldoende *waarborgen* zijn dat het coöperatieve model van de Rabobank met *gedelegeerd toezicht* en de praktische uitvoering daarvan overeind blijven.
- 3) *'Burden sharing'*, ofwel het gezamenlijk dragen van de lasten van een probleembank, is een belangrijk onderwerp in de discussies. Daarbij zal komende tijd moeten blijken hoe ver lidstaten willen gaan. Datzelfde geldt ook voor het beoogde Europese DGS, of eerst de harmonisatie van nationale depositogarantiestelsels. Het nu ter tafel liggende voorstel van de Europese Commissie voor een DGS op lidstaatniveau gaat uit van een verplicht uitlenen van middelen tussen fondsen. Dat heeft al tot veel weerstand geleid bij zowel de lidstaten als in het Europese Parlement. In de huidige omstandigheden is de Rabobank van mening dat *'verplicht onderling lenen' niet gewenst is*.
- 4) Voorwaarde voor een Europees DGS op termijn zou moeten zijn dat a) het toezichtmechanisme op basis van een *'single supervisory handbook'* functioneert, en b) alle deelnemers vóór toelating voldoen aan scherpe toelatingseisen, zoals onder meer de internationale kapitaaleisen. Een oplossing moet dan gevonden worden voor de (nog) niet kwalificerende banken die in een lokaal DGS achterblijven.
- 5) Ook een *Europees Resolutiefonds* zou *alleen* gebruikt mogen worden voor *nieuwe problemen*, niet om bestaande problemen op te lossen. Het *Single Resolution Mechanism* dient daarom naadloos aan te sluiten op een *Single Supervisory Mechanism*. Entree tot het fonds kan pas mogelijk zijn nadat bestaande problemen

zijn opgelost. Een financiële beoordeling van de banken (asset quality review) vóórdat het Europees toezicht effectief zal worden is essentieel.

Om het marktvertrouwen te borgen en de schokbestendigheid van banken te verbeteren achten wij zowel sterke vermogensbuffers alsook het voldoen aan de overige vereisten van BIS-3 voor de deelnemende banken van belang. Dit kan door het verder versterken van het eigen vermogen, het inperken van de looptijdtransformatie en het treffen van zogeheten 'bail-in maatregelen', waarbij de ongedekte en onverzekerde vorderingen van schuldeisers van banken, senior schulden dus, kunnen worden afgeschreven of omgezet in eigen vermogen wanneer een bank dreigt af te stevenen op een faillissement. Wij lichten ons standpunt ten aanzien van de vormgeving van 'bail in' desgewenst graag nader toe.

### **Tot besluit**

Vanuit het perspectief van de eurocrisis is de route naar een Bankenunie een noodzakelijke stap en het toont aan dat verdere verdieping van de Europese integratie gezien wordt als de juiste weg om uit de crisis te komen. Mits goed vormgegeven draagt de Bankenunie hieraan bij doordat hiermee in de toekomst een negatieve spiraal tussen bankenschuld en overheidsschuld voorkomen wordt. Middelgrote banken die op nationaal niveau nu systeemrelevant zijn, zullen dat in een Europese Bankenunie bovendien niet meer zijn. Dit versterkt de discipline van de markt en verbetert de stabiliteit van het systeem. De eerste verantwoordelijkheid om niet opnieuw in een crisis te geraken ligt echter bij de financiële sector zelf. De sector dient zorg te dragen dat er geen excessieve risico's genomen worden en dat de financiële stabiliteit op lange termijn als uitgangspunt voor het handelen wordt genomen.

Voor nadere informatie: Bouke de Vries, Public Affairs, Rabobank Nederland.  
Telefoon: 030 – 21 61195 of mail: [Y.B.Vries@rn.rabobank.nl](mailto:Y.B.Vries@rn.rabobank.nl)

*10 juni 2013*