

Europese bankenunie: snel en helder, graag!

René Smits

zaterdag 16 maart 2013, 19:47

update: zaterdag 16 maart 2013, 19:49



René Smits

Driekwart jaar na het akkoord waarin de opschoning van de Europese bankensector werd aangekondigd, is die belofte nog niet waar gemaakt.

Op 29 juni 2012 beloofden de leiders van de eurozone “dat de vicieuze cirkel tussen de banken en de overheden absoluut moet worden doorbroken”. De Europese Centrale Bank (ECB) zou taken krijgen bij het bedrijfseconomisch toezicht op banken. Zodra dit zou zijn bereikt, zou directe herkapitalisatie van banken uit het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) worden toegestaan. Zo zou het overeind houden van banken niet meer automatisch leiden tot verzwakking van staten door vergroting van hun begrotingsperikelen. Driekwart jaar later is de belofte nog niet waar gemaakt. Sterker nog, zoals commissaris voor de mededinging Joaquín Almunia op 8 maart in Brussel in het openbaar zei, tijdens een seminar over overheidssteun aan de financiële sector georganiseerd door de denktank Bruegel, Europese leiders 'leveren geen resultaat' en 'de obstakels zijn groter dan de argumenten vóór [bankenunie]'. 'Ongewoon scherpe kritiek', zo duidde Thompson Reuters deze opmerkingen in zijn berichtgeving, opmerkingen die ik zelf hoorde tijdens dit evenement.

Geen resultaat

De lidstaten leveren geen resultaat en ze doen af aan de grondgedachte. Een 'bankenunie', zoals het idee voor gezamenlijk toezicht op banken in de eurozone wordt genoemd, bestaat uit drie elementen: (1) het geven bevoegdheden aan de ECB als bedrijfseconomisch toezichthouder, in samenwerking met de bevoegde nationale autoriteiten in 'een enkelvoudig toezichtmechanisme' (naar de Engelse term afgekort tot: SSM), (2) het instellen van EU-brede mechanismen om banken in problemen uit de markt te nemen en (3) de totstandkoming van een depositogarantiestelsel voor heel Europa.

De uitkomst van de discussies onder de Ecofin-ministers over het 'SSM' is een ingewikkeld compromis waarbij de ECB slechts de systeemrelevante banken onder haar directe supervisie krijgt, maar wel bij machte wordt om ultieme leiding te geven aan het toezicht op alle banken in de eurozone, ook de banken die onder de nationale bevoegde autoriteiten blijven vallen. De wettekst leest moeizaam. Er is geen duidelijke scheidslijn tussen centraal en decentraal toezicht en, erger nog, echt

uniforme EU-regels zullen er niet zijn als basis voor de uitoefening van het toezicht, nationaal of door de ECB.

Uiteenlopende regels

Het ‘*single rulebook*’ dat de Europese leiders ook beloofden, blijft uit. Er zijn belangrijke verschillen tussen de EU-wetgeving en de wereldwijde overeenstemming over regels voor banken (‘Bazel III’). Karel Lannoo van CEPS, een andere Brusselse denktank, was zeer kritisch over de stand van zaken in de editie van deze krant van vorige week, onder verwijzing naar de nationale discretionaire bevoegdheid om extra anti-cyclische kapitaalbuffers op te leggen, en naar de afwezigheid van een ‘*leverage ratio*’ (een beperking van de totale ongewogen uitzettingen van een bank in verhouding tot haar kapitaal).

De operationele taken van de ECB in het prudentieel toezicht zullen dus worden uitgeoefend op basis van uiteenlopende regels, vastgelegd in nationale wetgeving en in veel verschillende talen geschreven. Directe toegang tot het ESM om banken te herkapitaliseren is versluierd door een Duits-Fins-Nederlands communiqué van de ministers van Financiën van 25 september 2012; zij beweerden dat “bestaande gevallen onder de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten” zouden vallen en dus alleen nieuwe gevallen in aanmerking zouden komen voor rechtstreekse financiering door het ESM.

De twee andere uitdagingen van de ‘bankenunie’ (een enkele regeling voor het uit de markt nemen van failliete banken en een gemeenschappelijk depositogarantiestelsel) worden nog niet eens goed aangepakt, nu vooralsnog alleen de afwikkeling van banken door nationale instanties wordt geharmoniseerd en de richtlijn inzake depositogarantiestelsels (die lidstaten moeten implementeren in nationale wetgeving) nog niet wordt vervangen door een verordening op de depositoverzekering (die rechtstreeks werkt in de hele Unie). Deze elementen zullen bovendien op grote juridische obstakels stuiten: het insolventierecht moet worden geharmoniseerd, of men zal althans één enkele reeks voorschriften voor de afwikkeling van een financiële instelling moeten aannemen, om een ‘*single resolution regime*’ goed te laten werken.

Rest van de wereld

De rest van de wereld moet zich, van buitenaf, wel afvragen waarom de EU-leiders niet in staat, of niet bereid, lijken aan hun eigen uitgesproken voornemens uitvoering te geven. Gezien van binnenuit vormt het gebrek aan vooruitgang op dit en op andere punten een goede verklaring voor de ontevreden houding van kiezers over de Europese integratie. Het is hoog tijd de Europese ‘bankenunie’ tot stand te brengen, en met meer helderheid, graag!