

Europees banktoezicht



Naam: **Myrthe van der Stelt**

Adres: **[REDACTED]**

E-mail: **m.j.vanderstelt@students.uu.nl**

Studentnummer: **3337901**

Begeleidend docent: **Masterthesis Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief**
Dr. M.L.L. Segers
Universiteit Utrecht

Datum: **11-06-2015**

Plaats: **Utrecht**

Aantal woorden: **28746**

Inhoudsopgave

AFKORTINGENLIJST	4
1. INLEIDING	5
PROBLEMATISERING	7
STRUCTURALISERING	7
OPERATIONALISERING	9
2. EUROPEES BANKENTOEZICHT	12
2.1 HUIDIG EUROPEES BANKENTOEZICHT IN KAART GEBRACHT	12
2.1.1 TOEZICHT OP EUROPEES NIVEAU	13
2.1.2 NEDERLAND EN TOEZICHT	21
2.2 - WAAROM EUROPEES BANKENTOEZICHT NIET EERDER IS OPGEZET	24
BEZWAAR VAN ENKELE EUROPESE LIDSTATEN NA 2009	24
GEEN GROTE BANCAIRE CRISES	25
'WEEFFOUTEN' IN VERDRAG VAN MAASTRICHT	27
3. VOORGESCHIEDENIS BANKENTOEZICHT	30
3.1 EMU 'ZONDER' EUROPEES BANKENTOEZICHT	30
OPRICHTING VAN DE EMU	30
INVLOEDEN OP DE FORMULERING VAN EUROPEES BANKENTOEZICHT IN 'MAASTRICHT'	32
VERSCHILLEN IN NATIONALE SYSTEMEN	32
DUITSE WEERSTAND	34
STATUTEN ESCB EN HET VERDRAG IN DE MAAK	35
IGC EN ANDERE INTERNATIONALE INVLOEDEN	41
3.2 NEDERLAND IN DE EMU EN BANKENTOEZICHT	43
GESCHIEDENIS VAN HET NEDERLANDSE BANKENTOEZICHT VANAF 1990	43
GEVOLGEN OPZETTEN EMU VOOR DE (POSITIE VAN) DE NEDERLANDSE BANK	45
TWIN-PEAKS MODEL	47
NEDERLANDS TOEZICHT TIJDENS EN NA DE CRISIS	48
4. DE EUROPESE BANKENUNIE	51
4.1 WAT ADEQUATER GEREGELD LIJKT TE ZIJN OP HET GEBIED VAN TOEZICHT DAN VOOR DE EBU	52
GEMEENSCHAPPELIJK TOEZICHTSMECHANISME (GTM)	52
JOINT SUPERVISORY TEAMS OPGERICHT	54
HARMONISATIE VAN DE REGELGEVING	56
EUROPEES RESOLUTIE MECHANISME	57
BAIL-IN	58
4.2 BLIJVENDE ONDUIDELIJKHEDEN	60
4.2.1. OP EUROPEES NIVEAU – HET ERM	60
4.2.2. NEDERLANDSE SECTOR: GEVOLGEN IN TOEZICHTKOSTEN ONDUIDELIJK	62
5. FACTOREN VAN SUCCES OF FALEN	64
DE 'IDEALE' TOEZICHTHOUDER	64
HERZIENING ECSR (MACROPRUDENTIEEL) EN ESFT (MICROPRUDENTIEEL) NOODZAKELIJK	67
VERTALING GEHARMONISEERDE REGELS NAAR NATIONAAL NIVEAU	68
HET GEVAAR VAN SCHADUWBANKIEREN	69
NIET-EUROZONE LIDSTATEN EN EUROPEES TOEZICHT	70
BELASTINGBETALER NEDERLAND BLIJFT MOGELIJK OOK BETROKKEN	72

6. CONCLUSIE	74
LITERATUURLIJST	82
BIJLAGEN	87

Afkortingenlijst

AQR	Asset Quality Review
AFM	Autoriteit Financiële Markten
BBP	Bruto Binnenlands Product
BCBS	Basel Committee for Banking Supervision
BCCI	Bank of Credit and Commerce international
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive
CEBS	Committee of European Banking Supervisors
CEIOPS	Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors
CESR	Committee of European Security Regulators
CvP	Comité van Presidenten
DGSD	Deposit Guarantee Schemes Directive
DGS	Depositgarantiestelsel
DNB	De Nederlandsche Bank
EBA	Europese Bankenautoriteit
EBU	Europese Bankenunie
EC	Europese Commissie
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap van Kolen en Staal
ECB	Europese Centrale Bank
ECSR	Europees Comité voor Systeemrisico's
ECOFIN	Raad van ministers van economie en financiën
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EMI	Europees Monetair Instituut
EMU	Economische Monetaire Unie
ESCB	Europees Stelsel van Centrale Banken
ESFT	Europees Stelsel van Financiële Toezichthouders
ESM	European Stability Mechanism
ESMA	European Securities and Markets Authority
ETA	Europese Toezicht Autoriteit
FSB	Financial Stability Board
GTM	Gemeenschappelijk Toezicht Mechanisme
IGC	Intergouvernementele Conferentie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
JST	Joint Supervisory Team
NBA	Nationale Bevoegde Autoriteit
NTA	Nationale Toezichthoudende Autoriteit
SER	Sociaal Economische Raad
SRB	Single Resolution Board
SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
REA	Raad van Economische Aangelegenheden
Wft	Wet financieel toezicht
Wtk	Wet toezicht kredietwezen
Wbft	Wet bekostiging financieel toezicht

1. Inleiding

‘Kerk en burgemeester kunnen niet langer het bestuur van een bank bepalen.’ Met deze woorden doelt premier Mark Rutte op de nieuwe weg die Europa is ingeslagen met de Europese bankenunie waardoor de vicieuze cirkel tussen banken en overheden in Europa wordt doorbroken waarbij overheden banken in nood moeten redden maar daardoor zelf in de problemen raken.¹ De baniaire crisis (2008) en de crisis rond de staatsschulden en de zwakke financiële sector (2009) gecombineerd met een aanhoudende lage groei en macro-economische onevenwichtigheden, hebben volgens de Europese Raad (2012) het economische herstel vertraagd en creëerden risico’s voor de stabiliteit van de Economische en Monetaire Unie (EMU).² Belangrijke mankementen in de geldende bankenregelgeving en –toezicht kwamen met de crisis aan het licht. De nationale toezichtstructuren bleken niet meer berekend te zijn op de geïntegreerde en onderling verweven Europese financiële markten.³ De samengevoegde monetaire verantwoordelijkheden sinds de oprichting van de Europese Unie (1993) hadden nauwe economische en financiële integratie aangemoedigd en de kans op grensoverschrijdende effecten bij bankencrisis vergroot. De situatie ontstond dat banken moesten worden gered met overheidsgeld, waardoor overheden grote schulden kregen en alleen tegen hoge rentes konden lenen. Deze specifieke risico’s en de vicieuze cirkel tussen overheidsschuld en bankenschuld moesten worden aangepakt.⁴ Banken bleken “too-big-to-fail”, wat betekent dat ze te verweven zijn met elkaar en binnen het financiële stelsel te belangrijk voor de economie om failliet te gaan.⁵ De roep om hervorming van de wijze waarop de bankensector opereert en wordt gereguleerd werd veroorzaakt door de aanhoudende eurozone crisis en de druk die dit op de bankensector in de EU gelegd heeft.⁶ Daarnaast bleek tijdens de crisis de samenwerking tussen nationale toezichthouders onvoldoende voor de problemen waarmee de eurozone geconfronteerd werd.⁷ Het was duidelijk dat de kern van de Europese Unie versterkt moest worden om verdere instorting te voorkomen.

¹ Uitspraak M. Rutte, ‘Rutte noemt kritiek verkiezingsretoriek’, *De Financiële Telegraaf*, 29 juni 2012.

² Europese Raad, *Begeleidende nota conclusies van de Europese Raad 28/29 juni*, EUCO 76/12 (Brussel 29 juni 2012) 1.

³ Algemene Rekenkamer, ‘Europese financiële toezichtstructuur’ http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/E/EU_governance_bij_bestrijding_economische_en_financi%C3%A4le_crisis/Europese_financi%C3%A4le_toezichtstructuur (3 december 2014).

⁴ H. van Rompuy, ‘Towards a genuine economic and monetary Union’ (5 december 2012) 4.

⁵ De Nederlandsche Bank, ‘Nieuwe stappen in beheerste aanpak van bankfalen’, *DNBulletin nieuwsoverzicht* (20 januari 2015).

⁶ S. Verkaart, N. Gilbert en J. Hessel, ‘De weeffouten in de EMU hersteld? De toekomstvisie van Van Rompuy’, *Tijdschrift voor Politieke Economie digitaal* jaargang 6 (3/4) (2012) 21.

⁷ L. Wissink, ‘Het (nieuwe) Europese banktoezicht en de uitdagingen in een gemengde rechtsorde’, *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, nummer 1, 4-14 (22 januari 2015) 5.

Niet alleen heeft de crisis ontwikkelingen in wet- en regelgeving met het oog op banken en financiële instellingen aangewakkerd, ook de prestaties van degenen verantwoordelijk voor het toezicht op de financiële sector werden onder de loep genomen. Was de manier van handelen van de toezichthouders bijvoorbeeld nog steeds toereikend genoeg in een omgeving waarin veranderingen in de financiële sector elkaar vlot opvolgden?⁸ Om dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen, zijn stevige maatregelen genomen. Zo verschoof de Europese aandacht naar de voltooiing van de basis architectuur van de Economische en Monetaire Unie (EMU). In het rapport 'naar een echte Economische en Monetaire Unie' (2012), opgesteld door Herman van Rompuy (voorzitter van de Europese Raad van januari 2010 tot november 2014) werden de contouren van de toekomstige opzet en toekomstvisie van de EMU geschetst en uitgewerkt.⁹ Onderdeel van deze 'routekaart' waren de Europese Bankenunie en Europees banktoezicht welke later in deze thesis behandeld zullen worden. De bedenkers van de Europese Bankenunie zijn van mening dat een bankenunie de stabiliteit van de Economische Monetaire Unie zal kunnen versterken door de negatieve wisselwerking tussen banken en de overheid te doorbreken.¹⁰

Reacties op dit nieuwe Europese banktoezicht en de bankenunie waren opvallend positief. Zo kopt De Nederlandsche Bank "Start Europees banktoezicht markeert grote stap in vorming Bankenunie"¹¹ en de oprichting van het Gemeenschappelijke Toezichtmechanisme was volgens de ECB een 'belangrijke mijlpaal op weg naar een Europese bankenunie.'¹² Op de EU-top in Brussel op 28 en 29 juni 2012 meldde Rutte nog dat er geen haastwerk gemaakt moest worden van Europees banktoezicht, vooral tegen de achtergrond van het feit dat nog maar zo'n drieëntwintig jaar geleden bij het opzetten van de monetaire unie bepaalde onderdelen misschien te snel zijn ingevoerd ('weeffouten' waar nu tegenaan gelopen wordt).¹³ De tijdsdruk om bijvoorbeeld Spaanse banken te redden liep echter zo snel op dat Rutte zijn visie betreffende de snelheid van het invoeren van een bankenunie na de EU-top in oktober 2012 enigszins leek te hebben bijgesteld en hij aangaf dat het de wens was om Europees banktoezicht zo snel mogelijk op niveau te brengen.¹⁴ Of er daadwerkelijk begin jaren '90 te weinig aandacht aan dit toezicht besteed is of dat er andere oorzaken vooraf zijn gegaan aan het nauwelijks voorkomen van Europees banktoezicht in de EMU

⁸ J. Kellermann, J. De Haan en F. De Vries, *Financial supervision in the 21st century* (Heidelberg 2013) xi.

⁹ Verkaart e.a., *De weeffouten in de EMU hersteld? De toekomstvisie van Van Rompuy*, 20.

¹⁰ K. Knot en S. Verkaart, 'The European debt crisis and a stable design of EMU' in: E. Nowotny, P. Mooslechner en D. Ritzberger-Grünwald (ed.) *A new model for balanced growth and convergence: achieving economic sustainability in CESEE countries* (31 oktober 2013) 36-46, 36.

¹¹ De Nederlandsche Bank, persbericht 'Start Europees banktoezicht markeert grote stap in vorming Bankenunie' (4 november 2014).

¹² Europese Centrale Bank, persbericht 'ECB publishes SSM Framework Regulation' (25 april 2014).

¹³ NOS website, video 'Rutte: geen haastwerk maken van Europees banktoezicht' (versie 19 oktober 2012), <http://nos.nl/video/430937-rutte-geen-haastwerk-maken-van-banktoezicht.html> (15 november 2014).

¹⁴ NOS website, Persconferentie Rutte over EU-top in Brussel (versie 29 juni 2012) <http://nos.nl/video/389569-persconferentie/>, geraadpleegd op 15 november 2014.

tot de crisis zal in deze thesis nader onderzocht worden. Ook zal er kritisch worden gekeken of de Europese Bankenunie (EBU) daadwerkelijk wel gezien kan worden als een *grote stap voorwaarts* op het gebied van Europese Integratie. Europese integratie kan gezien worden als een proces van vallen en opstaan dat in een historische context geplaatst kan worden en constant in beweging is. Over een langere periode zijn allerlei variabelen van invloed geweest waaronder mislukkingen (zoals de Europese Defensiegemeenschap) of scepsis maar ook versnelling of juist stagnatie, intensieve overleggen tussen politici en fluctuaties op economische markten.¹⁵

Problematisering

Zoals hierboven te lezen worden de Europese Bankenunie en het Europese toezichtraamwerk ook wel gezien als hét sluitstuk van de EMU. Huidig Europees banktoezicht komt daardoor naar voren alsof het niet meer dan 'logisch' is dit in te voeren. Opvallend is dan ook dat tot de financiële crisis en bij de oprichting van de EMU het Europese Banktoezicht nauwelijks aanwezig lijkt te zijn, noch in het Verdrag van Maastricht als in de media (aandacht). Of dit gebrek aan interesse voor Europees banktoezicht was of dat er andere oorzaken ten grondslag lagen aan het nauwelijks bestaan van Europees banktoezicht zal in de centrale vraag van deze thesis behandeld worden. Dit vormt de aanleiding voor de centrale vraag die in deze thesis beantwoord 'hoe het te verklaren valt dat een Europees banktoezicht aanvankelijk - sinds het Verdrag van Maastricht in 1992 - nauwelijks onderdeel vormde van de Economische Monetaire Unie en in hoeverre deze 'weeffout' in de EMU thans opgelost wordt door middel van de Bankenunie'. Deze vraag zal onder andere beantwoord worden aan de hand van een analyse van primaire bronnen verkregen via de ECB en secundaire literatuur over de EMU en banktoezicht. Van Rompuy gebruikt (2012) de term 'weeffouten' voor het ontbreken van Europees banktoezicht in het ontwerp en de uitwerking van de Economische Monetaire Unie, een term die veelvuldig overgenomen is maar ook al eerder gebruikt werd in de bestaande literatuur over dit onderwerp.¹⁶ De term 'weeffout' zal in deze thesis worden aangehouden.

Structuralisering

Om uiteindelijk een antwoord te kunnen geven op de centrale vraag is deze studie verdeeld in 4 deelvragen. De eerste twee deelvragen zoeken een antwoord op het eerste deel van de centrale vraag - hoe het te verklaren valt dat een Europees banktoezicht aanvankelijk nauwelijks onderdeel vormde van de EMU. Deelvraag drie en vier formuleren een antwoord op het tweede deel van de

¹⁵ A. De Kemp, 'Dynamiek van de Europese Integratie', *Tijdschrift voor Politieke Economie* 16-4 (1994) 107-114, 107.

¹⁶ A. Westerlaken, 'Er zit een weeffout in de monetaire unie', *Trouw*, 26 februari 1997.

centrale vraag - in hoeverre deze 'weeffout' in de EMU thans wordt opgelost door middel van de Bankenunie.

Om te beginnen zal in de eerste deelvraag een overzicht gegeven worden van het Europese banktoezicht dat per 14 november 2014 - in werking is getreden als onderdeel van de Europese bankenunie. Hierbij zal onderscheid gemaakt worden tussen Europees en Nederlands perspectief met betrekking tot het banktoezicht omdat de ontwikkelingen op Europees niveau ook invloed hebben gehad en hebben op het Nederlandse banktoezicht. Aan ontwikkelingen in Europees toezicht zelf werd 'tot de crisis' nauwelijks aandacht besteed. Daarom zal binnen de eerste deelvraag – hoe het banktoezicht nu geregeld is - ook dieper worden ingegaan op de vraag waarom het lijkt of er niet eerder dan de financiële crisis vanaf 2007 op Europees banktoezicht gefocust is. Daarbij kan gedacht worden aan de obstakels die het voorstel voor Europees banktoezicht (2012) hebben vertraagd tot de uiteindelijke inwerkingtreding van het Europese toezicht eind 2014.

Vervolgens zal in de tweede deelvraag worden ingegaan op de voorgeschiedenis; een Economische Monetaire Unie waarin Europees banktoezicht nog nauwelijks een rol speelde. In dit gedeelte zal wederom eerst ingegaan worden op de voorgeschiedenis van banktoezicht op Europees niveau en vervolgens op de toezichtgeschiedenis van Nederland omdat ontwikkelingen in de geschiedenis van de EMU de ontwikkeling van het banktoezicht in Nederland beïnvloed hebben. Binnen deze deelvraag zal dieper worden ingegaan op de vraag waarom er aanvankelijk – bij het opzetten van het Verdrag van Maastricht - nauwelijks Europees banktoezicht in de EMU was opgenomen.

In de derde deelvraag zal weer vooruit gespoeld worden naar de meest recente geschiedenis van het opzetten van de Europese bankenunie. In dit deel van de thesis zal onderzocht worden wat er met de nieuwe Europese Bankenunie dan adequater geregeld lijkt te zijn binnen de EMU. Weer zal er vanuit zowel Europees als vervolgens Nederlands perspectief een analyse gemaakt worden van de invloed van de verschillende onderdelen van de EBU op het banktoezicht binnen Europa. De blijvende onduidelijkheden voor Europees banktoezicht na de invoering van de bankenunie zullen ook in deze deelvraag aan bod komen. Het is de vraag of de gecreëerde complexe vormgeving van het banktoezicht binnen Europa geen afbreuk doet aan de effectiviteit van het toezicht.¹⁷

Tot slot zal in de vierde deelvraag ingegaan worden op de factoren die mogelijk invloed kunnen hebben op het succes en/of falen van Europees banktoezicht. Deze factoren komen deels overeen met de onduidelijkheden die nog bestaan omtrent Europees banktoezicht. In het volgende hoofdstuk zal het Europees banktoezicht in kaart worden gebracht dat per 4 november 2014 van start is gegaan, eerst op Europees niveau en vervolgens op het niveau van Nederland

¹⁷ Wissink, 'Het (nieuwe) Europese banktoezicht en de uitdagingen in een gemengde rechtsorde', 4.

(Europees toezicht heeft immers invloed op het Nederlandse bankensysteem).

Operationalisering

Ondanks de snelle ontwikkelingen op het gebied van banktoezicht is er tot voor de crisis (2007) in de bestaande academische literatuur weinig over Europees Banktoezicht geschreven. De aandacht in publicaties – los van een klein aantal beleidsdocumenten van toezichthouders of rapporten van parlementaire vraagstukken - gaat veelal uit naar de inhoud van nieuwe regelgeving voor financiële instituties en hun gevolgen. Om antwoord te kunnen geven op bovenstaande hoofdvraag zijn als primaire bronnen notulen en agendapunten – opgevraagd bij de ECB – uit de tijd voorafgaand aan het Verdrag van Maastricht geanalyseerd. Met een speciaal verzoek aan de ECB om deze stukken en de belofte deze stukken niet voor andere doeleinden te gebruiken dan voor deze thesis heeft een analyse uitgevoerd kunnen worden. Tevens zijn jaarverslagen van De Nederlandsche Bank, en verschillende Europese rapporten zoals het ‘De Larosière rapport’ gebruikt als primaire bronnen. Voor de informatie over het huidige toezichtmechanisme zijn hoofdzakelijk de GTM-verordeningen en Europese afspraken geanalyseerd naast artikelen van onder ander De Nederlandsche bank over de werking van het toezichtmechanisme.

‘A key lesson to be drawn from the crisis is the urgent need to upgrade macroprudential supervision in the EU for all financial activities.’

- De Larosière Report¹⁸ -

Hoewel financieel prudentieel toezicht¹⁹ ook van toepassing is op pensioenfondsen, verzekeringsmaatschappijen en andere financiële dienstverleners ligt de focus van deze thesis op banktoezicht.²⁰ Het macroprudentiële toezicht uit bovenstaande uitspraak is een van de meerdere soorten toezicht uit de financiële sector. Zo is er naast macroprudentieel toezicht ook micro-prudentieel toezicht beide zijn wel met elkaar verweven. Microprudentieel toezicht kijkt naar de adequaatheid van het bestuursmodel en bedrijfsvoering van individuele financiële instellingen en beoordeelt diens soliditeit (het eigen vermogen in procenten van de totale kredietportefeuille). Speerpunten van micro-prudentieel toezicht zijn het monitoren dat buffers bij de financiële instelling op orde zijn (solvabiliteit) en het nagaan of zij in staat is om aan haar betalingsverplichtingen te

¹⁸ DNB binarie, *Naar een stabielere financieel stelsel, Macroprudentieel toezicht binnen DNB* (7 mei 2010) 3.

¹⁹ DNB definitie op 1 januari 2007: Toezicht gericht op het bevorderen van de financiële degelijkheid van financiële instellingen, <http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-202224.jsp> (1 januari 2007).

²⁰ P. Cavelaars, J. De Haan, P. Hilbers en B. Stellinga, ‘Uitdagingen voor financieel toezicht na de crisis’ in: P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. De Goede, E. Ijskes, A. Knottnerus (red.), *De staat van toezicht, sector- en themastudies* (Amsterdam 2013) 279-317, 280.

voldoen (liquiditeit).²¹ Macroprudentieel toezicht houdt zich bezig met de stabiliteit van het gehele financiële stelsel waarbij de wisselwerking tussen financiële instellingen, financiële markten, infrastructuur en de reële economie de boventoon voeren.²² Slagvaardig optreden op het gebied van toezicht wordt bemoeilijkt doordat het adresseren van financiële kwetsbaarheden vaak om een gezamenlijke aanpak vraagt en er bij samenwerking tegengestelde belangen kunnen bestaan. De invloed van gemaakt beleid kan daarnaast bijna niet voorspeld worden door de aanwezigheid van ontwikkelingen binnen het complexe financiële stelsel die niet te voorzien zijn.²³ Naast de focus op het hierboven genoemde macro-prudentieel toezicht zal deze thesis focussen op systeemtoezicht (doorlichting van het financieel stelsel als geheel).²⁴ Het prudentiële toezicht hangt samen met systeemtoezicht omdat het bijdraagt aan de stabiliteit van de financiële sector. Prudentieel toezicht en het systeemtoezicht zijn vanwege hun samenhang beide bij één toezichthouder ondergebracht, namelijk DNB.²⁵

²¹ DNB binarie, *Naar een stabielere financieel stelsel, Macroprudentieel toezicht binnen DNB* (7 mei 2010) 9.

²² DNBulletin, *Stappen voorwaarts in macroprudentieel beleid* (23 oktober 2014) 7.

²³ DNB binarie, *Naar een stabielere financieel stelsel, Macroprudentieel toezicht binnen DNB* (7 mei 2010) 7.

²⁴ I. Arnold, 'Financiële integratie en stabiliteit als randvoorwaarden voor een goed functionerende EMU', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jaargang 21-4 (1999) 54-67.

²⁵ DNB, 'factsheet prudentieel toezicht' (versie 1 januari 2007) <http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-202224.jsp> (20 november 2014).

Deel I

2. Europees Banktoezicht

2.1 Huidig Europees banktoezicht in kaart gebracht

Het ontwerp voor de 'volmaking van de EMU' bestaat uit vier – naar de woorden van Van Rompuy 'essentiële' - bouwstenen. Om te beginnen met de eerste bouwsteen, een geïntegreerd fiscaal kader dat bestaat uit de invoering van een 'Europese bankenunie' (EBU).²⁶ De EU-lidstaten willen hiermee het gezamenlijke beleid van banken versterken door middel van een set geharmoniseerde regels en een centraal toezicht op de sector en daarnaast de afwikkeling van banken in nood. Het opzetten van een geïntegreerd financieel kader waarmee financiële stabiliteit gewaarborgd kan worden en de kosten van bankfaillissementen geminimaliseerd worden, dat is het doel van de bankenunie.²⁷ Een tweede bouwsteen in het ontwerp is een geïntegreerd begrotingskader, bestaande uit coördinatie van de nationale begrotingen, een gemeenschappelijke besluitvorming en meer toezicht op de Europese lidstaten met financiële problemen.²⁸ Een geïntegreerd raamwerk voor het economische beleid vormt een derde bouwsteen. Onder dit raamwerk wordt de invoering verstaan op nationaal en Europees niveau van beleidsmaatregelen die bevorderlijk zijn voor een duurzame groei, de werkgelegenheid en het concurrentievermogen en die een goede werking van de EMU niet in de weg staan. De vierde en laatste bouwsteen van het concept raamwerk betreft maatregelen die nodig zijn om de democratische legitimiteit en verantwoording van het raamwerk te verzekeren; de zeggenschap van de lidstaten in de besluitvorming in het kader van de EMU vastleggen.²⁹ Op 18 oktober 2012 stemde de Europese Raad in met de 'routekaart naar een Europese bankenunie'.³⁰ In december 2012 besloten ook staatshoofden en regeringsleiders van de EU met deze routekaart tot de voltooiing van de Economische en Monetaire Unie.

De EBU bestaat op het moment van schrijven uit twee pijlers. Het Europees banktoezicht, ofwel het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (GTM of Single Supervisory Mechanism, SSM) vormt de eerste pijler van een Europese bankenunie. De tweede pijler van de Europese Bankenunie bestaat uit een gezamenlijk resolutiemechanisme (Single Resolution Mechanism, SRM) inclusief permanent Europees noodfonds (European Stability Mechanism). Het gezamenlijke Europese depositogarantiestelsel (DGS) voor spaarders dat in het ontwerp de derde pijler vormt staat nog op losse schroeven. Op het Gemeenschappelijk Toezichtmechanisme zal verder worden ingegaan.³¹

²⁶ H. van Rompuy, 'Towards a genuine economic and monetary Union' (5 december 2012) 3.

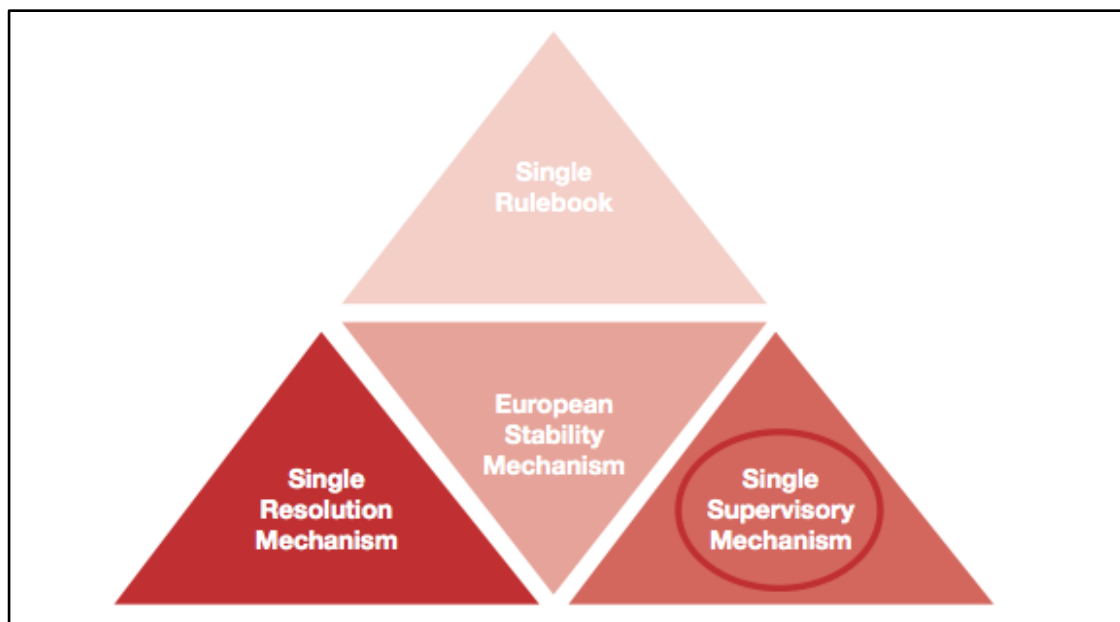
²⁷ Europese Centrale Bank, 'Banking Union', <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.en.html> (3 mei 2015).

²⁸ H. van Rompuy, 'Towards a genuine economic and monetary Union' (5 december 2012) 3.

²⁹ Cabinet of the President of the European Council summary note, 'State of play of the consultations with Member States and institutional actors' (juni 2013) 1.

³⁰ Europese Raad, 'Conclusies Europese Raad van 18 en 19 oktober 2012', EUCO 156/12 (Brussel 19 oktober 2012) 8.

³¹ Wissink, 'Het (nieuwe) Europees banktoezicht en de uitdagingen in een gemengde rechtsorde', 5.



Figuur 1. Belangrijke aspecten bankenunie, bron: PWC.³²

2.1.1 Toezicht op Europees niveau

Het toezicht op financiële markten en instellingen is in de afgelopen decennia steeds ingewikkelder geworden. Financiële markten, bedrijven en producten zijn veel complexer geworden en financiële instellingen breiden de activiteiten op meerdere terreinen uit en steeds meer op wereldschaal. daardoor is de verwevenheid met andere (internationaal actieve) financiële instellingen toegenomen.³³ Bovendien zijn financiële instellingen in omvang gegroeid, balansen zijn in grootte toegenomen. Financiële markten zijn zeer dynamisch met snel wijzigende omstandigheden zoals bijna continue hervormingen van de regelgeving voor de financiële sector en ict-gerelateerde ontwikkelingen. Vaak lopen regelgeving en toezicht daarom niet gelijk met of zelfs achter op de vernieuwingen en ontwikkelingen van financiële markten en de instellingen die onder toezicht staan. De invloed van derde partijen op financiële markten, zoals publieke, private, internationale en nationale partijen, maakt financieel toezicht eveneens een uitdaging.³⁴ Bovendien moest het toenemende risico van de fragmentatie van de Europese bankensector, waardoor onder meer de interne markt wordt ondermijnd, worden verkleind.³⁵ Hoewel de interne markt voor financiële diensten al voor een lange tijd deel uit maakt van het Europese project, had de Europese wetgeving tot voor kort de meeste regelgevende bevoegdheden op nationaal niveau. Bepaalde regels – zoals

³² A. M'barki, 'Europees banktoezicht: succes niet vanzelfsprekend', *PWC Spotlight* (2014) 14.

³³ J. Sijbrand en D. Rijsbergen, 'Managing the quality of financial supervision', in: J. Kellermann, J. De Haan en F. De Vries, *Financial supervision in the 21st century* (Heidelberg 2013) 31.

³⁴ Cavelaars, 'Uitdagingen voor financieel toezicht na de crisis', 279.

³⁵ Wissink, 'Het (nieuwe) Europese banktoezicht en de uitdagingen in een gemengde rechtsorde', 5.

kapitaalvereisten – werden op Europees niveau gedefinieerd maar de tenuitvoerlegging en het toezicht werd overgelaten aan de nationale wetgeving en wetgevers. De nationale toezichthoudende instanties waren vooral gericht op het welzijn van hun nationale financiële instellingen en elk Europees perspectief ontbrak.³⁶ Met de start van het gemeenschappelijk toezichtmechanisme is hier verandering in gekomen.

Gemeenschappelijk Toezichtmechanisme

Bij de oprichting van Europees banktoezicht moest een vorm worden gevonden waarbij de samenwerking tussen toezichthouders beter aansluit op de kenmerken van de financiële sector. De politiek heeft bij het besluit tot oprichting expliciet aangegeven dat dit binnen de bestaande verdragen moest gebeuren.³⁷ De oplossing werd gevonden in de oprichting van het Gemeenschappelijk Toezichtmechanisme (GTM), bestaande uit de ECB en alle nationale toezichthouders (nationale toezichthoudende autoriteiten, NTA's). De basis voor het mechanisme lag al artikel 127 lid 6 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.³⁸ In dit artikel staat:

*'De Raad kan volgens een bijzondere wetgevingsprocedure bij verordeningen, na raadpleging van het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank, met eenparigheid van stemmen, besluiten aan de Europese Centrale Bank specifieke taken op te dragen betreffende het beleid op het gebied van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en andere financiële instellingen, met uitzondering van verzekeringsondernemingen.'*³⁹

Daarnaast vormt een wijziging van de Verordening van de Raad het raamwerk voor het nieuwe toezichtsmechanisme.⁴⁰ Tussen de Raad van de EU en de ECB en tussen het Europees Parlement en de ECB zijn soortgelijke samenwerkingsafspraken gemaakt, namelijk in het Memorandum van Overeenstemming tussen de Raad van EU en de ECB met het oog op samenwerking bij de procedures

³⁶ S. Dullien, 'How to complete Europe's Banking Union', European Council on Foreign Relations, www.ecfr.eu, ecf/107 (juni 2014) 2.

³⁷ Europese Commissie, 'Verklaring van de top van de Eurozone van 29 juni 2014', (Brussel 10 juli 2012)

³⁸ Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, VWEU, Artikel 127 lid 6.

³⁹ Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, VWEU, Artikel 127 lid 6.

⁴⁰ Raad van de Europese Unie, 'GTM-Verordening (EU) 15 oktober 2013', *Publicatieblad van de Europese Unie*, Nr. 1024/2013 (29-10-2013).

betreffende het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme⁴¹ en een interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement en de ECB over het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme.⁴²

Op 12 september 2013 ging het Europees Parlement uiteindelijk akkoord met de invoering van Europees Banktoezicht en op 29 oktober 2013 werd de verordening voor het Europees banktoezicht officieel gepubliceerd. Begin november 2013 is de GTM-Verordening in werking getreden op grond waarvan de ECB exclusief bevoegd (en eindverantwoordelijk) is geworden voor de daarin opgesomde taken ten aanzien van het prudentiële toezicht op banken in de eurozone en in de deelnemende lidstaten buiten het eurogebied (banken: kredietinstellingen als gedefinieerd in artikel 2 lid 3 van de GTM-Verordening). De ECB draagt daarmee bij aan de veiligheid en soliditeit van het bankwezen en aan de stabiliteit van het financiële stelsel binnen de EU en elke deelnemende lidstaat. Op 4 november 2014 is het gemeenschappelijk Europees banktoezicht daadwerkelijk van start gegaan wat betekent dat de Europese Centrale Bank (ECB) direct toezicht is gaan houden op de 130 belangrijkste banken in het eurogebied (De financiële verplichtingen van deze banken zijn zo omvangrijk dat een faillissement het hele financiële systeem bedreigt).⁴³ De typen banken die onder het GTM-toezicht vallen zijn: kredietinstellingen, financiële holdings, gemengde financiële holdings, bijkantoren van kredietinstellingen in de gevestigde niet-deelnemende lidstaten.⁴⁴

Hoofdtaken GTM, structuur en wetgeving

Het Gemeenschappelijk toezichtmechanisme moet zorgen voor verscherpt toezicht op de Europese bankensector aan de hand van één set normen en vereisten en er daarnaast op toezien dat kredietinstellingen zich aan de prudentiële vereisten houden. Het garanderen van een bestendig Europese bankensector en daarbij zwakke punten in een vroeg stadium opsporen behoort ook tot het GTM-takenpakket evenals bijdragen aan financiële stabiliteit en de financiële integratie van de eurozone en de gemeenschappelijke markt in het algemeen.⁴⁵ De praktische afspraken voor de samenwerking tussen de ECB en de nationale toezichthouders zijn vastgesteld in de ECB-verordening, de zogenaamde "GTM-kaderverordening".⁴⁶ De ECB krijgt zoals genoemd exclusieve

⁴¹ Raad van de Europese Unie, 'Getekend Memorandum van Overeenstemming tussen de Raad van de EU en de ECB met het oog op samenwerking bij procedures betreffende het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme', 15963/13 (Brussel 24 januari 2014).

⁴² Europees Parlement en de Europese Centrale Bank, 'Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement en de ECB over het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme', *Publicatieblad van de Europese Unie*, 2013/694/EU (30 november 2013).

⁴³ Algemene Rekenkamer, 'Brief aan de Tweede Kamer betreft de Europese Bankenunie' (Den Haag 2 juli 2014).

⁴⁴ Website Europese Centrale Bank, 'Who supervises my bank' (16 maart 2015) <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html> (15 mei 2015).

⁴⁵ J. Dijsselbloem, 'Brief van de minister van Financiën – Toekomst financiële Sector', Kamerstuk 32013 nr. 77, 27 juni 2014 (Den Haag 11 juli 2014).

⁴⁶ Europese Centrale Bank, 'GTM-kaderverordening 16 april 2014', *Publicatieblad van de Europese Unie*, 468/2014 (14 mei 2014).

bevoegdheid over bepaalde - in artikel 4 lid 1 van de GTM-Verordening genoemde - prudentiële toezichttaken en is verantwoordelijk voor het doeltreffend en samenhangend functioneren van het GTM.⁴⁷ Hoewel de ECB exclusief bevoegd is voor de specifiek genoemde prudentiële toezichttaken, verdeelt de GTM-Verordening vervolgens de verantwoordelijkheden tussen de ECB en NTA's aan de hand van het belang van een instelling. De NTA's behouden hierbij dus een belangrijke rol.⁴⁸

Wie speelt welke rol in het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme

Door de samenhang van taken en verantwoordelijkheden is een goede samenwerking tussen de ECB en de nationale toezichthouders van cruciaal belang. Het geldt als een algemene verplichting voor NTA's om onder meer de ECB te assisteren bij haar taken en instructies van de ECB op te volgen. Hoe de samenwerking tussen de ECB en NTA's precies in elkaar zit is uitgelijnd in de GTM-kaderverordening en beschreven in de *Gids voor banktoezicht*, opgesteld door de ECB.⁴⁹

De ECB is verantwoordelijk voor het toezicht op belangrijke onder toezicht staande entiteiten (in het Engels *Significant Institutions, SI's*) en de NTA's hebben het voortouw bij het toezicht op minder belangrijke onder toezicht staande entiteiten (in het Engels *Less Significant Institutions, LSI's*).⁵⁰ Aan de hand van onder meer omvang, belang voor de economie en belang van de grensoverschrijdende activiteiten van een bank wordt bepaald of een instelling al dan niet belangrijk is.⁵¹ Banken met meer dan €30 miljard op de balans of meer dan 20% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) komen onder direct toezicht van de ECB te staan, dit zijn de zogenaamde 'significante' banken. Van iedere deelnemende lidstaat moeten minimaal de drie grootste banken deelnemen. Direct toezicht wordt ook gehouden op banken die rechtstreeks steun ontvangen (hebben) van het Europees Financieel Stabiliteitsfonds of het Europees Stabiliteits Mechanisme.⁵² In totaal zal toezicht gehouden worden op meer dan 4500 banken met een direct toezicht op 130 bankgroepen die ongeveer 65% van de hele Europese bankensector vertegenwoordigen. Indirect ziet de ECB toe op de andere banken door te kijken naar de werkzaamheden van nationale toezichthouders.

Het GTM stelt – zoals terug te vinden is in beginsel 8 van de 'ssm guide bankingsupervision' - minimumniveaus van toezicht vast voor alle kredietinstellingen en zorgt voor een passend niveau van betrokkenheid bij alle belangrijke instellingen, ongeacht het waargenomen risico op faillissement.

⁴⁷ Europese Centrale Bank, 'GTM-kaderverordening 16 april 2014', *Publicatieblad van de Europese Unie*, artikel 4 lid 1, nr. 468/2014 (14 mei 2014) 6.

⁴⁸ Europese Centrale Bank, 'GTM-kaderverordening 16 april 2014', *Publicatieblad van de Europese Unie*, artikel 4 lid 1, nr. 468/2014 (14 mei 2014) 7.

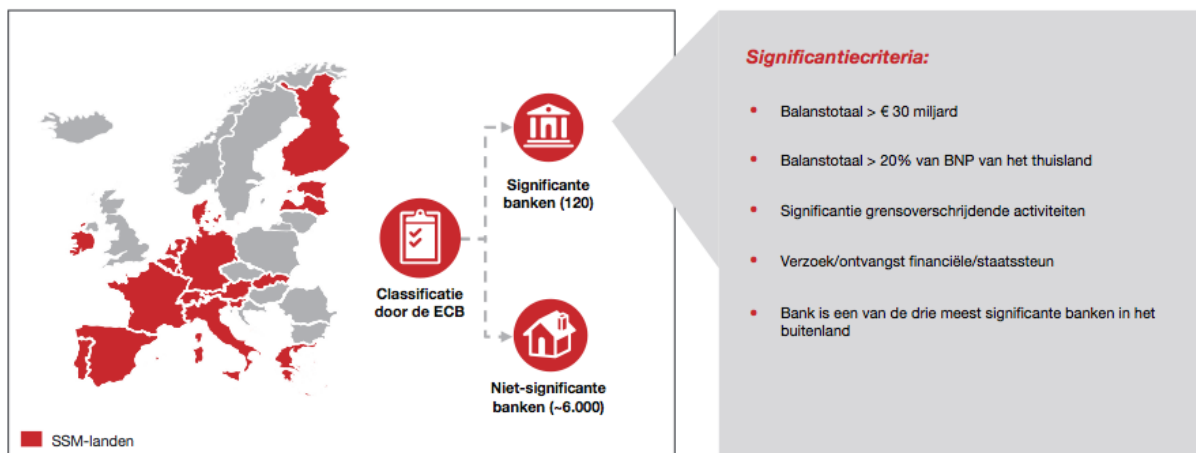
⁴⁹ Europese Centrale Bank, 'Gids voor banktoezicht' (Frankfurt september 2014).

⁵⁰ Raad van de Europese Unie, 'GTM-Verordening (EU) 15 oktober 2013', *Publicatieblad van de Europese Unie*, Nr. 1024/2013 (29-10-2013) Artikel 6 lid 4.

⁵¹ Raad van de Europese Unie, 'GTM-Verordening (EU) 15 oktober 2013', *Publicatieblad van de Europese Unie*, Nr. 1024/2013 (29-10-2013) Artikel 6 lid 4.

⁵² De Nederlandsche Bank, 'Jaarverslag 2012', *Algemeen Vergadering van Aandeelhouders* (13 maart 2013) 59.

Het toezichtsmechanisme categoriseert kredietinstellingen op basis van de impact die hun faillissement zou hebben op de financiële stabiliteit, en stelt per categorie een minimumniveau van betrokkenheid vast.⁵³ Voor de toezichtspraktijken van het GTM geldt dus een evenredigheidsbeginsel, waarbij de intensiteit van het toezicht wordt afgestemd op het systeembelang en het risicoprofiel van de onder toezicht staande banken. De GTM-aanpak zou de efficiënte en tijdige toezichtsacties daarmee kunnen bevorderen en een grondige controle van de reactie van een kredietinstelling bewerkstelligen.



Figuur 2. Toezichtsjurisdictie ECB / significantiecriteria bron: PWC⁵⁴

De toezichttaken van de ECB binnen het GTM worden uitgevoerd door de Raad van Toezicht van de ECB, welke daarvoor specifiek is opgericht. De raad bestaat uit een voorzitter (Danièle Nouy sinds december 2013), een vice-voorzitter (Sabine Lautenschläger sinds februari 2014), vier vertegenwoordigers van de ECB en 1 vertegenwoordiger van elk nationale toezichhouder uit de deelnemende Europese lidstaten. Europese lidstaten buiten de eurozone die aan het GTM deelnemen, beschikken in de Raad van Toezicht over volledige en gelijke stemrechten als lidstaten binnen de eurozone.⁵⁵ In de nieuwe structuur bestaat de EBA als 'beleidsmaker' voor de EU naast de ECB als toezichthouder in de EU. De ECB heeft geen autoriteit gekregen over andere niet-bancaire financiële instellingen, hier is echter ook weinig discussie over geweest. Het Europees Comité voor Systeemrisico's (ECSR) is wel verantwoordelijk voor het monitoren en analyseren van mogelijke systeemrisico's als het gaat om niet-bancaire financiële instellingen.⁵⁶ De EU heeft op macroprudentieel niveau een nieuw systeem voor supervisie van de financiële sector opgericht. Het

⁵³ Europese Centrale Bank, 'Gids voor banktoezicht', beginsel 8 (Frankfurt september 2014) 7.

⁵⁴ A. M'barki, 'Europees banktoezicht: succes niet vanzelfsprekend', *PWC Spotlight* 21-3 (2014) 14-18, 16.

⁵⁵ Europese Raad, 'Gemeenschappelijk toezichtmechanisme' (versie 14/1/2015)

<http://www.consilium.europa.eu/nl/policies/banking-union/single-supervisory-mechanism/> (31 april 2015).

⁵⁶ D. Elliott, 'The financial sector: key issues for the European Banking Union', in: K. Dervis, J. Mistral (ed.), *Europe's crisis; Europe's Future* (Washington, 2014) 137.

ECSR is daarin verantwoordelijk voor het macroprudentiële toezicht op het financiële stelsel binnen de Europese Unie.⁵⁷

Het ECSR werd ingericht op advies van de 'De Larosière Groep' in een adviesrapport. Naar aanleiding van het (evaluatie)rapport van de Werkgroep op Hoog Niveau over het Financieel Toezicht in de EU, dat op initiatief van Commissievoorzitter José Manuel Barroso (oktober 2008) werd geschreven onder leiding van de voorzitter Jacques de Larosière zijn gedurende de afgelopen jaren verschillende voorstellen gedaan voor een beter financieel toezicht.⁵⁸ Dit rapport van 25 februari 2009 kan ook wel gezien worden als de eerste stap richting het Europese banktoezicht.⁵⁹ In de volgende paragraaf zullen de aanbevelingen uit het rapport nader bekeken worden.

De 'De Larosière Groep'

In het De Larosière rapport waren de oorzaken van de financiële crisis geanalyseerd. Aan de hand van deze analyse werden aanbevelingen gedaan voor concrete maatregelen op het gebied van regelgeving, toezicht en mondiaal herstel en voorstellen voor hervorming van het Europese financiële systeem.⁶⁰ Hoewel de manier waarop het toezicht op de financiële sector in de EU plaats heeft gevonden geen hoofdoorzaak van de crisis geweest is, zijn er wel degelijk belangrijke toezicht fouten gemaakt, zo blijkt uit het De Larosière rapport.⁶¹ Een punt dat aangekaart werd in het rapport was het mislukken van toezicht houden op grensoverschrijdende activiteiten door nationale toezichthouders. Goed toezicht is vooral van belang bij financiële instellingen die haar activiteiten verspreidt heeft in andere landen dan de thuisbasis. Dit kan ernstige risico's vormen en het vermogen van de gastlanden op de proef stellen in het herkennen van risico's.⁶² Het gebrek aan openheid en samenwerking tussen toezichthouders vormde ook een punt van aandacht van de De Larosière groep. Naarmate de crisis zich ontwikkelde, waren in teveel gevallen toezichthouders in de lidstaten niet bereid om problemen te bespreken met de nodige openheid en in een vroeg stadium de kwetsbaarheden van de financiële instellingen die ze begeleiden aan te kaarten. Dit heeft geleid tot de afbrokkeling van wederzijds vertrouwen tussen de toezichthouders.⁶³ Tevens bleek er een gebrek aan consistente toezichthoudende bevoegdheden tussen de lidstaten. Er waren aanzienlijke

⁵⁷ VNO-NCW, 'Europa: essentieel voor onze welvaart. Actuele onderwerpen voor Europa in 2012', *Rondje Europa 2012* (januari 2012) 13.

⁵⁸ H. Kamp, Brief aan de voorzitter van de Sociaal Economische Raad, Adviesaanvragen 2013 AV/SDA/2012/13092 (6 september 2012) 9.

⁵⁹ W. Bos, 'EU rapport over financieel toezicht (rapport de Larosière)', *Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal* 5 maart (23 maart 2009) 1.

⁶⁰ J. de Larosière e.a., 'The high-level group on financial supervision in the EU', Raopport (Brussel 25 februari 2009) p. 48.

⁶¹ Larosière, 'The high-level group on financial supervision in the EU', (Brussel 25 februari 2009) 64.

⁶² Ibidem, alinea 156, 40.

⁶³ Ibidem, alinea 159, 41.

verschillen tussen de bevoegdheden van de nationale toezichthouders in verschillende lidstaten. De Groep beveelde aan deze verschillen in bevoegdheden dringend te herzien en om alle toezichthouders op een zelfde hoog niveau te brengen.⁶⁴

Kwetsbaarheden op macroprudentieel niveau werden onvoldoende gesignaleerd omdat vooral op microprudentieel gefocust werd en er onvoldoende aandacht voor macroprudentieel toezicht heeft bestaan. Daarom beveelt het rapport een macroprudentiële toezichthouder aan: het ECSR. Daarnaast een Europees Systeem van Financiële Toezichthouders (ESFT) voor microprudentieel toezicht op te richten. Een orgaan - binnen de ECB - dat specifiek belast is met macroprudentieel toezicht zal volgens het rapport een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de stabiliteit op de financiële markten.⁶⁵ Op het gebied van macro-prudentieel toezicht zou het ECSR volgens het rapport de leiding moeten krijgen over het identificeren, beoordelen en rapporteren van oneffenheden op de gemeenschappelijke markt. De voornaamste taak van de ECSR zou het waarborgen van de financiële systeemstabiliteit worden. Op 16 december 2010 ging de wetgeving van kracht waarmee de ECSR werd opgericht.⁶⁶ De ECSR stuurt vroegtijdig waarschuwingen en aanbevelingen wanneer blijkt dat er aanzienlijke risico's bestaan voor de financiële stabiliteit van de EU. Deze waarschuwingen kunnen worden gericht tot de Europese Unie als geheel, één of meer ETA's, tot één of meer lidstaten, of aan één of meer nationale toezichthoudende autoriteiten.⁶⁷

Naast het ECSR is het ESFT voor microprudentieel toezicht op individuele instellingen werkzaam vanaf januari 2011.⁶⁸ Met de ingang van het Europese banktoezicht in 2014 is ook de ECB toegerust met macroprudentiële bevoegdheden inhoudelijke verhoudingen tussen de ECB en de ESRB binnen het Europese macroprudentieel beleid moet nog verder worden uitgewerkt en is momenteel onderwerp van onderhandelingen.⁶⁹ Als Nederlandse toezichthouder is DNB aangesloten bij het ECSR.⁷⁰ Het volgende hoofdstuk zal bekijken hoe het banktoezicht in Nederland ingericht is met de inwerkingtreding van het Europees banktoezicht.

⁶⁴ Ibidem, alinea 160, 41

⁶⁵ W. Bos, 'EU rapport over financieel toezicht (rapport de Larosière)', *Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 5 maart 2009 (23 maart 2009) 4.

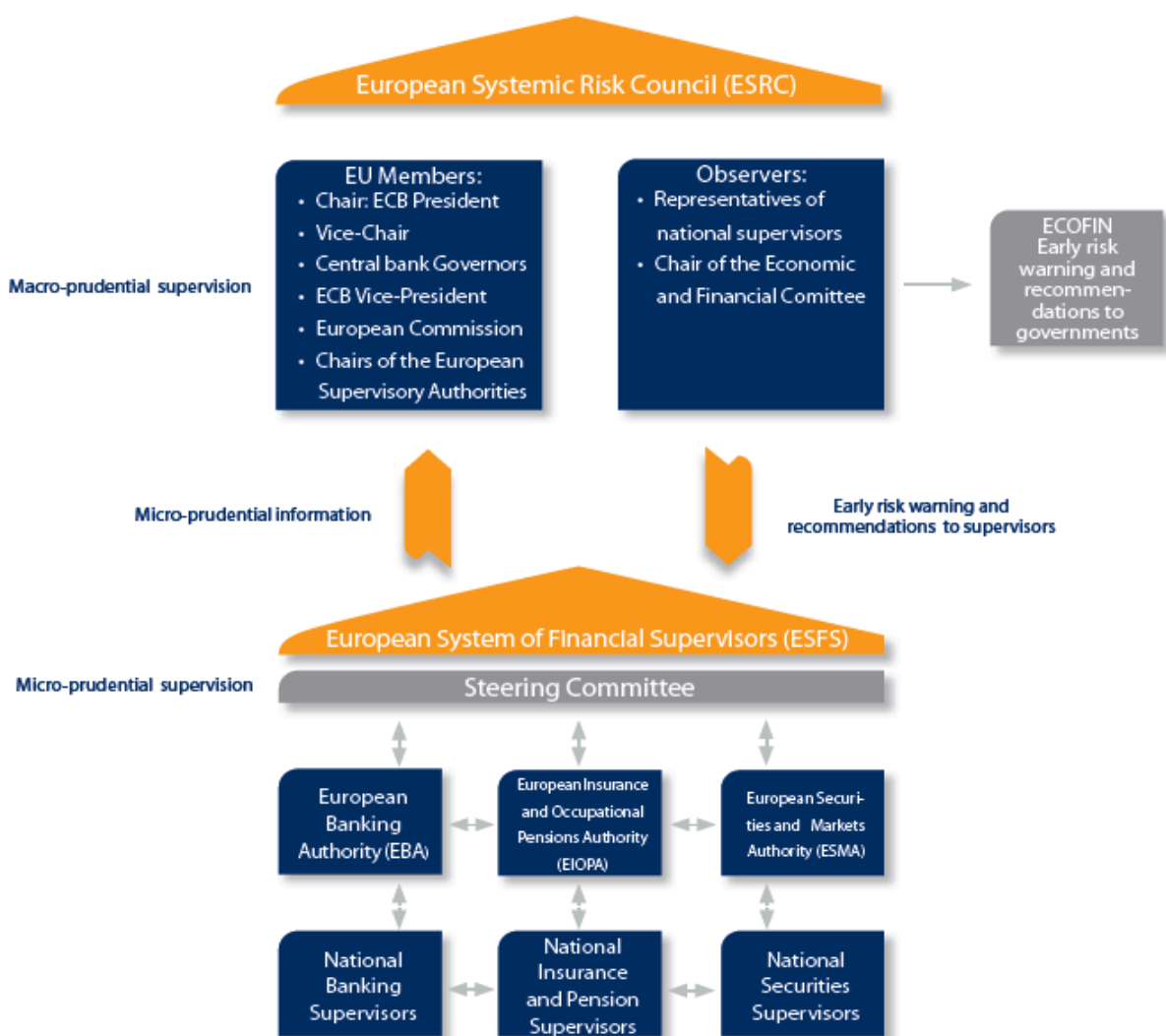
⁶⁶ H. Loman, B. Giesbergen en M. Weernink, 'Wat te verwachten van macroprudentieel beleid', *Special Report Rabobank* (3 februari 2015)

⁶⁷ Het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EU) Nr. 1092/2010 betreffende macroprudentieel toezicht van de Europese Unie op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's (de 'ESBR-Verordening'), (24 november 2010), Art. 16 lid 2. (15 december 2010) 10.

⁶⁸ Europese Commissie, 'Banking and Finance', gevonden op http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm (14 november 2014)

⁶⁹ De Nederlandsche Bank, 'European Systemic Risk Board', *Factsheet* (21 juni 2013) <http://www.toezicht.dnb.nl/4/1/50-228170.jsp>

⁷⁰ H. Loman, B. Giesbergen en M. Weernink, 'Wat te verwachten van macroprudentieel beleid', *Special Report Rabobank* (3 februari 2015) 3.



Figuur 3. Verdeling toezicht zoals de Larosière dit bedacht had. Bron: Association des Banques et Banquiers, Luxembourg

2.1.2 Nederland en toezicht

Het gezicht van het Nederlandse bankenlandschap wordt gedomineerd door vier grootbanken, ABN AMRO, ING, Rabobank en SNS Bank. Met het oog op de omvang en het internationale karakter van de Nederlandse banken heeft Nederland baat bij Europees banktoezicht en de bankenunie.⁷¹ Naar de woorden van Rutte is het 'ook voor Nederlands belang om Europees banktoezicht op te zetten omdat Nederland grote banken heeft ten opzichte van een in omvang kleine economie.'⁷² Nederlandse banken zijn gevoelig voor grote veranderingen in de financiële markten omdat in vergelijking met andere Europese landen de bankensector in Nederland sterker geconcentreerd is en relatief groot ten opzichte van de rest van de economie. In 2011 hadden deze vier grootste Nederlandse banken bijna 80% van de Nederlandse bancaire activa in handen. De combinatie van omvang en concentratie van de Nederlandse bankensector vormt een potentieel risico voor de overheid en de financiële stabiliteit. Zoals genoemd heeft het recente verleden uitgewezen dat sommige banken te groot of te complex of te verweven zijn met de rest van het financiële systeem om failliet te gaan. Daarom dienen risico's te worden verkleind en de weerbaarheid en afwikkelbaarheid van banken te worden vergroot.⁷³ Ook in Nederland heeft de ECB de verantwoordelijkheid voor het (directe) prudentiële toezicht op zeven grootbanken overgenomen van DNB en zal dit samen met DNB uitvoeren.⁷⁴ De Nederlandsche Bank is daarnaast binnen het GTM-kader primair verantwoordelijk voor het (directe) prudentiële toezicht op alle andere financiële ondernemingen, waaronder de kleinbanken.⁷⁵

Met de komst van het GTM heeft de ECB meer beslissingsbevoegdheid gekregen. Voor DNB zal daardoor meer nadruk komen te liggen op de uitvoering van taken, onder verantwoordelijkheid van de ECB. Het uitrollen in Nederland van de onderdelen van de Europese bankenunie heeft belangrijke gevolgen voor de taken en verantwoordelijkheden, en daarmee voor de organisatie van De Nederlandsche Bank (DNB). Om haar nieuwe rol effectiever te kunnen vervullen wil DNB de structuur van haar toezicht zoveel mogelijk spiegelen aan structuur van de ECB. DNB heeft – om een goede aansluiting te kunnen maken - de bestaande toezichtdivisies uitgebreid van vijf naar zeven

⁷¹ De Nederlandsche Bank NV, 'Jaarverslag 2012 DNB' (Amsterdam 13 maart 2013) 58.

⁷² NOS website, Persconferentie Rutte over EU-top in Brussel (versie 29 juni 2012) <http://nos.nl/video/389569-persconferentie/>, geraadpleegd op 15 november 2014.

⁷³ Ministerie van Financiën, 'Kabinetsvisie Nederlandse bankensector (Den Haag 23 augustus 2013) 3.

⁷⁴ Het gaat dan om het (directe) prudentiële toezicht op de volgende banken: ABN AMRO Group N.V. en bancaire dochters, Bank Nederlandse Gemeenten N.V. (BNG Bank), Rabobank (Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank B.A., de lokale 'aangesloten banken' en bancaire dochters), ING Groep N.V. en bancaire dochters, Nederlandse Waterschapsbank N.V. (NWB Bank), SNS REAAL N.V. en bancaire dochters, en RBS Holdings N.V. en bancaire dochters.

⁷⁵ J. Dijsselbloem, 'Brief van de minister van Financiën – Toekomst financiële Sector', Kamerstuk 32013 nr. 77 (Den Haag 27 juni 2014) 2.

divisies.⁷⁶ Het gaat om een nieuwe divisie voor het on-site toezicht bij banken en bancaire expertise en een divisie voor zogenoemde horizontale functies en integriteit.⁷⁷ Enerzijds kan DNB niet meer volledig zelfstandig besluiten over toezichtzaken, anderzijds krijgt DNB juist meer inzicht in banken binnen de Eurozone. De zeven Nederlandse banken die sinds november 2014 onder direct toezicht van de ECB vallen, bleken na het *Comprehensive Assessment* - het diepgravende onderzoek uitgevoerd door de ECB, de European Banking Authority (EBA) en de nationale banktoezichthouders naar de gezondheid van de grootste banken in het eurogebied - over voldoende kapitaal te beschikken om ook in tijden van economische neergang tegen een stootje te kunnen.⁷⁸

In Nederland wordt sinds 2002 het financieel toezicht niet meer per sector – met elke sector zijn eigen toezichthouder – georganiseerd, maar in een ‘cross-sector’ functioneel model, het ‘Twin-Peaks-systeem. Deze vorm van toezicht komt echter niet overeen met de sectorale benadering van toezicht uit het Gemeenschappelijk Toezichtmechanisme. Het onderscheid en de samenwerking die in Nederland bestaan tussen prudentieel (DNB) en gedragstoezicht (Autoriteit Financiële Markten, AFM) werd door de Europese wetgever niet meegenomen in de GTM-verordening. Doordat het Nederlandse nationale Twin Peaks-systeem met sectoraal onderscheid enige aansluiting mist bij het GTM, zouden onduidelijkheden die daar in de praktijk over ontstaan een goede werking van beide systemen kunnen beïnvloeden. Daarom moeten DNB en AFM een nieuwe werkwijze vinden om de samenwerking en informatieuitwisseling goed te laten verlopen.⁷⁹

Recente ervaring Nederland

De recente ervaring van Nederlandse banken is dat er met de invoering van het toezicht vanuit Frankfurt een enorme informatievraag is terwijl de risico-analyse veel minder transparant is en er minder inzicht is in het toezichtplan van komend jaar. De rollen en processen van de betrokken partijen – ECB, Nationale Toezicht Autoriteiten (NTA's) en overige lokale toezichthouders zoals de AFM – zijn in deze fase anno 2015 nog niet altijd helder. Of bij zo'n grote verandering als de invoering van Europees banktoezicht anders verwacht had kunnen worden is de vraag. Er worden bij on-site inspecties⁸⁰ - geleid door *Heads of Missions* vanuit DNB (aangewezen door de ECB) - nog onduidelijke opdrachten verstrekt, zo is de ervaring bij de Rabobank. Daarbij is er nog onduidelijkheid over de

⁷⁶ J. Dijsselbloem, 'Brief van de minister van Financiën – Toekomst financiële Sector', Kamerstuk 32013 nr. 77 (Den Haag 27 juni 2014) 3.

⁷⁷ De Nederlandsche Bank, persbericht 'Start Europees banktoezicht markeert grote stap in vorming bankenunie' (4 november 2014).

⁷⁸ J. Sijbrand, 'Europees Toezicht in de Bankenunie' Persbriefing Europees toezichtmechanisme, 25 november 2013.

⁷⁹ A. Van Gelder en P. Teule, 'Gedragstoezicht en het SSM: op weg naar een nieuwe balans', *Tijdschrift voor Financieel Recht* 11 (november 2014) 464.

⁸⁰ Een team dat diepgaander onderzoek doet met een meer focus. Voor elk onderzoek wordt een nieuw team opgezet, DNB 'Onsite toezicht bevordert scherpere blik', 8 mei 2014.

verhouding tussen het *inspection team* en het Joint Supervisory Team (JST). Dit zal later in deze thesis nader uitgewerkt worden. Vertrouwelijke data verlaat nu ook de kantoren van de Nederlandse banken naast de veel intensievere nieuwe controle dan voorheen. De omvangrijke uitvraag van informatie is een verandering die zeer veel impact heeft omdat een groot deel van deze informatie vertrouwelijk is en voorheen fysiek altijd binnen de instelling bleef. Het vernieuwde toezicht kost een aantal nationale bankmedewerkers ook meer tijd dan voorheen door de intensiteit van meetings met het ECB management, dat sterk is toegenomen.⁸¹

Na deze analyse van de huidige situatie betreffende Europees banktoezicht zal er in de volgende paragraaf gekeken worden naar de achterliggende oorzaken waarom gemeenschappelijk Europees Banktoezicht niet eerder dan '2012' is opgezet.

⁸¹ De Nederlandsche Bank, 'Europees banktoezicht, de eerste ervaring', *Nieuwsbericht* (27 maart 2015).

2.2 - Waarom Europees banktoezicht niet eerder is opgezet

Positieve uitspraken van ministers over het nieuwe Europese banktoezicht en het tempo waarmee het banktoezicht is ingericht doet denken dat het opzetten van Europees banktoezicht vandaag de dag niet meer dan logisch is. Toch bestond Europees banktoezicht tot op heden nog niet in grote mate. Om een antwoord te kunnen geven op het eerste deel van de centrale vraag - hoe het te verklaren valt dat een Europees banktoezicht aanvankelijk nauwelijks onderdeel vormde van de Economische Monetaire Unie - zal in dit hoofdstuk dieper ingegaan worden op de mogelijke redenen waarom Europees banktoezicht niet eerder is opgezet. Redenen die aan bod komen zijn de bezwaren van enkele lidstaten tegen Europees banktoezicht, het ontbreken van grote bancaire crises voor 2007 en de weeffouten in de EMU die met de financiële crisis in 2007 aan het licht kwamen.

Bezwaar van enkele Europese lidstaten na 2009

Voorstellen die in de geschiedenis gedaan zijn betreft Europees banktoezicht leverden vaak weerstand op van verschillende lidstaten in de Europese Unie. De nationaal gerichte toezichtstructuren bleken dus niet meer berekend te zijn op onder andere de geïntegreerde en onderling verweven Europese financiële markten. In mei 2009 heeft de Europese Commissie daarom – naar aanleiding van het ‘De Larosière Rapport’ dat al eerder in deze thesis behandeld werd - een aantal hervormingen voor een nieuw institutioneel toezichtkader voorgesteld. Europees toezicht op financiële instellingen zou een nieuwe kredietcrisis moeten helpen voorkomen.⁸² Bij een EU-beraad van ministers van Financiën op 9 juni 2009 in Luxemburg bood Groot-Brittannië echter ernstig weerstand tegen het EU-plan voor een Europees toezicht op banken, verzekeraars en andere financiële instellingen. Door deze Britse opstelling (bijgestaan door Slowakije en Roemenië) was er in eerste instantie geen unanimititeit voor het plan en werd Europees banktoezicht afgeremd.⁸³ Wouter Bos (toenmalige Nederlandse minister van Financiën) wees erop dat wel een meerderheid van de EU-landen voorstander was op dat moment.⁸⁴

Ook het voorstel van Van Rompuy in juni 2012 tot de oprichting van een Europese bankenunie met Europees banktoezicht kon op bezwaar rekenen van lidstaten. De Zweedse minister van Financiën Borg noemde het tijdens een informele vergadering van EU-ministers van Financiën op Cyprus (op 7 september 2012) 'onacceptabel' dat zijn land en de andere niet-eurolidstaten straks niet mochten meestemmen in het bestuur van de ECB. Daar zijn nu alleen de

⁸² Redacteur NRC, ‘Britten remmen Europees banktoezicht af’, *Het NRC*, 9 juni 2009.

⁸³ Redacteur NRC, ‘Britten remmen Europees banktoezicht af’, 9 juni 2009.

⁸⁴ Ibidem.

eurolanden vertegenwoordigd, omdat de centrale bank voor die munt verantwoordelijk is.⁸⁵ In de uiteindelijke overeenkomst voor banktoezicht werd dit stemrecht aangepast naar alle deelnemers aan het GTM. Naast Zweden nemen ook Groot-Brittannië en Tsjechië niet deel omdat zij binnen de ECB nooit helemaal gelijk kunnen zijn als eurolanden.⁸⁶

Bezwaar tegen de plannen voor Europees banktoezicht in 2012 was ook afkomstig uit Duitse hoek. De Duitse minister van Financiën Schäuble wilde dat Duitsland zelf verantwoordelijk bleef voor de vele Sparkassen en Landesbanken. Deze kleine en vaak coöperatieve instellingen spelen een belangrijke rol in de regionale economie en staan vaak onder controle van lokale politici. Financieel staan ze er lang niet allemaal goed voor.⁸⁷ Deze instellingen zouden volgens Schäuble buiten dit centrale toezicht moeten blijven. De angst bestond (en bestaat nog steeds) dat met een Europees banktoezicht het Duitse kapitaalsysteem ondermijnt zou worden. Op 13 december 2012 hebben de EU-ministers van Financiën uiteindelijk een akkoord bereikt over Europees banktoezicht waarbij Frankrijk zijn banktoezicht gekregen heeft maar onder Duitse voorwaarden. Een 'machtsstrijd' tussen twee landen die vaker in de geschiedenis terug te vinden is.⁸⁸ Ook Duitse weerstand tegen plannen op Europees niveau is terug te vinden in de geschiedenis van de Europese integratie en specifiek als het gaat om Europees banktoezicht. Dit zal als onderdeel van het volgende hoofdstuk aan bod komen.

Ten tijde van de onderhandelingen rondom het Verdrag van Maastricht (begin jaren '90) was er wel degelijk een uitgebreide discussie gaande over het instellen van een Europa-wijd systeem van Banktoezicht en regelgeving in het kader van de oprichting van de interne markt en een munteenheid. Waarom Europees banktoezicht dan toch uiteindelijk nauwelijks onderdeel vormde van het Verdrag van Maastricht zal in het volgende hoofdstuk behandeld worden. Eerst zal kort ingegaan worden op de aanloop naar de oprichting van de EMU - deze voorgeschiedenis was ook niet zonder obstakels. Vervolgens komt de vorm aan bod waarin 'Europees' banktoezicht uiteindelijk was opgenomen in het Verdrag van Maastricht in 1992.

Geen grote bancaire crises

Een reden voor het ontbreken van (een grote discussie over) Europees Banktoezicht zou bovendien het uitblijven van grote bancaire crises tot 2007 kunnen zijn, waardoor er geen aanleiding was te twijfelen aan het (al dan niet bestaande) Europese banktoezicht. In het najaar van 2008 werden verschillende rapporten vanuit het Europees Parlement aangeboden aan de Europese

⁸⁵ Moes, 'Verzet tegen plan banktoezicht', *Trouw*, 17 september 2012.

⁸⁶ A. Eigenraam, 'EU bereikt akkoord over toezicht op banken – ecb krijgt supervisie', *NRC*, 13 december 2012.

⁸⁷ G. Moes, 'Verzet tegen plan banktoezicht', *Trouw*, 17 september 2012.

⁸⁸ Redactie *Trouw*, 'Berlijn dik tevreden met bereikte akkoord banktoezicht', *Trouw*, 13 december 2012.

Commissie die wellicht vóór de crisis daartoe onvoldoende steun hadden gekregen. Zoals onderstaande uitspraak illustreert.⁸⁹

“De Europese aanvulling op het toezicht was voor de zomer nog erg omstreden [...] Maar door de financiële crisis is ook aan de rechterkant van het Parlement, bij de conservatieven en de liberalen, onderkend dat het bizar is dat het toezicht zo versnipperd is...”

- I. van den Burg (Europarlementatier PvdA 2008)⁹⁰ -

Met het omvallen van de internationale Bank of Credit and Commerce International (BCCI) - met hoofdkantoren in Londen en Karachi - in september 1991 werd het probleem van het (gebrek aan) banktoezicht al enigszins duidelijk. Deze internationale bank met een netwerk over de hele wereld ging failliet door interne fraude, verliezen en speculatieve handel maar ook door zaken doen met terroristen en dictators – met een enorme schade tot gevolg.⁹¹ Dat dergelijke ‘systeem-crisis’ zich zouden kunnen herhalen bij faillissementen van ‘systeembanken’⁹² die nauw met elkaar verweven waren, werd pas duidelijk met de financiële crisis in 2007. Ernstige tekortkomingen in de mondiale, Europese en nationale regelgeving- en toezichtkaders (voor het financiële stelsel als geheel) kwamen daarmee aan het licht.⁹³ Monetaire en financiële stabiliteit bleken teveel aan elkaar gekoppeld om banktoezicht en regelgeving alleen op nationaal niveau plaats te laten vinden.⁹⁴ Een van de belangrijkste lessen van de kredietcrisis is dat tientallen banken te groot zijn om failliet te laten gaan. Dit principe van ‘too big to fail’ betekent dat een instelling, meestal banken of andere financiële instellingen, zó groot is dat de overheid niet kan toestaan dat zo’n instelling omvalt. Dit failliet gaan zou namelijk te grote consequenties hebben voor het functioneren van en het vertrouwen in het financiële systeem; de financiële verplichtingen van deze banken zijn zo omvangrijk dat een faillissement het hele financiële systeem bedreigt. Als zo’n ‘systeembank’ dreigde om te vallen, moest de overheid altijd - tot de invoering van het Europees toezichtmechanisme - bijspringen. Een aantal overheden (Spanje en Ierland) had in de jaren voor 2012 zelfs zoveel geld in hun banken gepompt, dat ze zelf betalingsproblemen hebben gekregen.⁹⁵ Niet alleen het ontbreken van grote

⁸⁹ H. Van den Burg, ‘Brede hervormingen gewenst in het toezicht op de financiële markten’, *De Ouderling* (2008).

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Redactie econoom Trouw, ‘Gevallen banken’, *Trouw*, 1 maart 1995.

⁹² De Nederlandsche Bank, ‘DNB stelt extra buffervereiste in voor Nederlandse systeembanken’, *Persbericht* (29 april 2014).

⁹³ Cavelaars, ‘Uitdagingen voor financieel toezicht na de crisis’, 279.

⁹⁴ T. Beck, *Banking Union for Europe, Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research (2012) 42.

⁹⁵ Y. Hofs, ‘Waarom is Europees banktoezicht nodig?’, *De Volkskrant*, 13 december 2012.

financiële crises kan de afwezigheid van Europees banktoezicht verklaren, ook weerstand van enkele Europese lidstaten tegen Europees banktoezicht kan een rol gespeeld hebben.

‘Weeffouten’ in Verdrag van Maastricht

Het ontbreken van Europees banktoezicht kan gezien worden als een ‘weeffout’ in het Verdrag van Maastricht.⁹⁶ In 1991 besloten de toenmalige twaalf lidstaten tot de oprichting van de Economische Monetaire Unie met de voltooiing van de interne markt in het vooruitzicht, een besluit dat vanuit economisch opzicht voor (het integratieproces van) de Europese Unie veel heeft betekend. Op 7 februari 1992 werd het Verdrag van Maastricht ondertekend door de twaalf lidstaten van de toenmalige Europese Gemeenschap (EG) in Maastricht. Dit Verdrag, ook wel het Verdrag van de Europese Unie genoemd, trad in werking op 1 november 1993 en vormde een belangrijke stap opweg naar Europese eenwording. Het is een complexe wettelijke constructie met verschillende institutionele afspraken en besluitvormingsprocedures, niet alleen op economisch gebied - de interne markt, EMU en andere economische beleid, kool, staal en atoomenergie - maar ook betreffende buitenlands en veiligheidsbeleid evenals justitiële en binnenlandse zaken. Het Verdrag kan daarom ook wel de grondwet van de Europese Gemeenschap genoemd worden.⁹⁷ Het Verdrag van Maastricht staat bekend als een mijlpaal in het proces van Europese integratie.⁹⁸

Over het Verdrag betreffende de oprichting van de Europese Unie werden in 1990/1991 twee Intergouvernementele Conferenties (IGC) gehouden in Maastricht - over de Economische Monetaire Unie en over een Politieke Unie (als gevolg van hervormingsplannen). Op de Politieke Unie zal niet uitgebreid/verder worden ingegaan. Met het Verdrag van Maastricht en de oprichting van de EMU ging de Europese Gemeenschap verder dan haar oorspronkelijke economische doelen – de creatie van een gemeenschappelijke markt en de bijbehorende politieke ambities.⁹⁹ Bevoegdheden voor het monetaire beleid werden met het Verdrag van Maastricht naar Europees niveau getild. Economisch beleid bleef echter de verantwoordelijkheid van de lidstaten.¹⁰⁰

Een eerste ‘weeffout’ die te vinden is in het Verdrag van Maastricht bleek dat bestaande Europese budgettaire regels de lidstaten er niet toe hebben kunnen bewegen hun economieën genoeg te versterken om binnen de EMU schokken op te kunnen vangen.¹⁰¹ Om landen

⁹⁶ Arnold, ‘Financiële integratie en stabiliteit als randvoorwaarden voor een goed functionerende EMU, 33.

⁹⁷ T. Padoa-schioppa, *The road to monetary union in Europe* (Oxford 2000) 22.

⁹⁸ Arnold, ‘Financiële integratie en stabiliteit als randvoorwaarden voor een goed functionerende EMU, 33.

⁹⁹ Verkaart, ‘De weeffouten in de EMU hersteld? De toekomstvisie van Van Rompuy’, 21.

¹⁰⁰ M. Bordo en L. Jonung, ‘The future of EMU: What does the history of Monetary Union tell us?’, *NBER Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research (september 1999) 1.

¹⁰¹ H. James, *Making of the European Monetary Union* (Cambridge 2012) 17.

daadwerkelijk aan te zetten tot hervormingen en om onevenwichtigheden te voorkomen bleken de Europese afspraken over structurele hervormingen te vrijblijvend.¹⁰²

Dat de financiële hervormingen bleken brengt een tweede – voor deze thesis belangrijke - weeffout aan het licht. De EMU was er niet in geslaagd een Europa-wijd banktoezicht en regelgeving op te zetten. Het ontbrak de EMU aan een voldoende gecentraliseerd toezicht op Europa's geliberaliseerde kapitaalmarkten.¹⁰³ De focus van het Verdrag van Maastricht lag namelijk op prijsstabiliteit en niet op de financiële stabiliteit, wat problematisch was in een tijd van snel groeiende financiële markten in de jaren '90 en '00. Allereerst liet het toezicht op grensoverschrijdende banken te wensen over. De coördinatie tussen nationale toezichthouders was beperkt. Praktisch kwam het erop neer dat er slechts beperkte tot geen coördinatie bestond tussen de verschillende nationale toezichthouders waar een grensoverschrijdende bank mee te maken had. Aan de ene kant had de toezichthouder in een lidstaat, zo ook Nederland, mogelijk veel te weinig zicht op de gehele structuur en risico's van de buitenlandse bankengroep waartoe de nationale vestiging van de bank behoorde. Op deze manier kon de nationale toezichthouder zijn toezicht niet effectief inrichten en uitvoeren. Aan de andere kant had de betreffende bankengroep in ieder land met een ander toezichtstelsel te maken, wat tot hoge kosten leidde voor compliance.¹⁰⁴

Een andere weeffout die net als het onvoldoende toezicht door de crisis aan het licht kwam was het onvoldoende rekening houden met de wisselwerking tussen de financiële sector en de overheidsfinanciën. Uit de kredietcrisis is duidelijk geworden dat de nationale overheid fungeert als achtervang voor het nationale bankwezen en indien nodig financiële stabiliteit waarborgt.¹⁰⁵ Zwakke overheidsfinanciën kunnen ook het bankwezen besmetten wanneer er teveel staatsschuld in de boeken staat. Twijfels over de houdbaarheid van de overheidsschuld en de stabiliteit van het bankwezen versterken elkaar wederzijds. Een zwak optreden van nationale toezichthouders tegen hun eigen 'kampioen' banken was een gevolg dat vaker voorkwam.¹⁰⁶

¹⁰² De Nederlandsche Bank, 'Kredietcrisis legt weeffouten bloot', *Koersen op Stabiliteit*, Jaarverslag 2011 (28 maart 2012) 29.

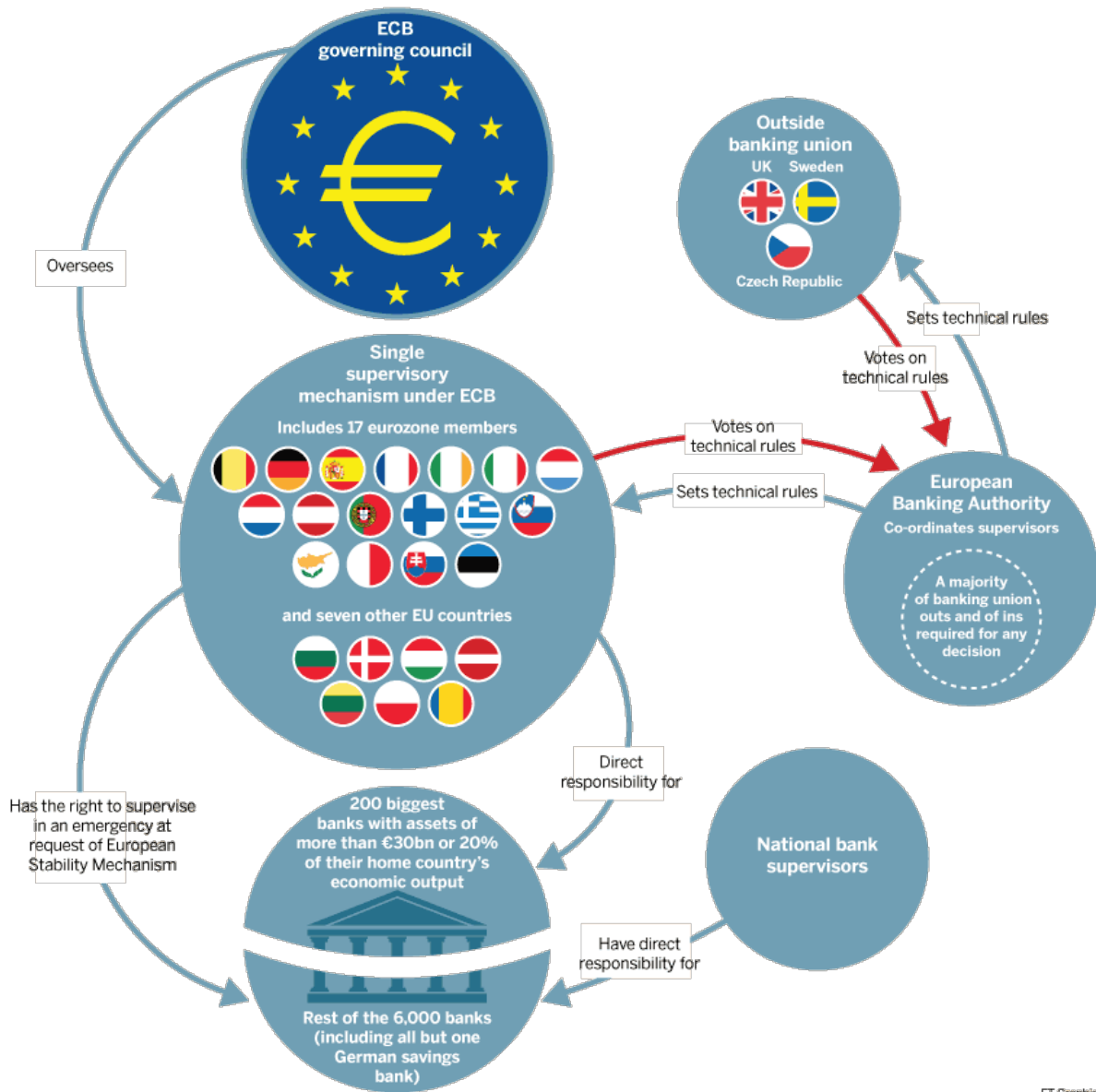
¹⁰³ Verkaart, 'De weeffouten in de EMU hersteld? De toekomstvisie van Van Rompuy', 21.

¹⁰⁴ A. M'barki, 'Europees banktoezicht: succes niet vanzelfsprekend', *PWC Spotlight* 21-3 (2014) 14-18,

¹⁰⁵ Verkaart, 'De weeffouten in de EMU hersteld? De toekomstvisie van Van Rompuy', 23.

¹⁰⁶ M. Verduijn, 'Bankenunie: implicaties voor de Europese bankensector', *Rabobank Special Report* (11 november 2013) 1.

First step to banking union



FT Graphic

Figur 4. *First step to the Banking Union*, Financial Times, 13 december 2012¹⁰⁷

¹⁰⁷ G. Parker, A. Barker, 'Chancellor praises banking union deal', *Financial Times*, 13 december 2012.

3. Voorgeschiedenis Banktoezicht

3.1 EMU 'zonder' Europees banktoezicht

Plannen om een EMU op te zetten binnen de Europese Gemeenschap (EG) dateren al uit de jaren '70. Door internationale ongunstige omstandigheden en verschillen tussen de lidstaten van de EG in het maken van economisch en monetair beleid kwam de EMU in de jaren '70 echter niet van de grond. In deze periode stortte ook het Bretton Woods systeem in elkaar, welke voor meer dan twintig jaar zorg droeg voor een internationaal monetair regime en stabiele wisselkoersen. Binnenlandse reacties op de oliecrisis in 1973 en volgende recessies lieten de grote verschillen zien in economisch en politiek beleid binnen de EG-landen.¹⁰⁸ Pas eind jaren '80 met de lancering van het 'Interne Markt Programma' (1985) werd de interesse voor een EMU verder aangewakkerd in Europa.¹⁰⁹

Oprichting van de EMU

Over de redenen achter het opzetten van de EMU in eerste instantie lopen de meningen uiteen. Volgens de analyse van Harold James speelde bij de beslissing om de internationale positie van de Europese Gemeenschap te versterken het omvallen van het communisme in Oost-Europa - en daarmee het uitzicht op de hereniging van Oost en West-Duitsland – een grote rol. Een herenigd Duitsland zou weinig bewegingsvrijheid moeten hebben – uit angst voor hernieuwde dominantie en macht voor Duitsland in het centrum van Europa.¹¹⁰ Invloed op de plannen voor de EMU kon ook afkomstig zijn uit de Franse en Duitse houding als reactie op geopolitieke veranderingen veroorzaakt door het einde van de Koude Oorlog. Opgemerkt kan worden dat belangrijke pijlers onder het Verdrag van Maastricht hun wortels al hadden in plannen die al voor 1989 klaar lagen voor de EMU.¹¹¹ Een Frans-Duitse politiek-voor-economie-deal vormt een andere uitleg voor het opzetten van de EMU. Frankrijk stemde in met Duitse voorwaarde - bijvoorbeeld internationale legitimiteit en economische voordelen voor de industrie – in ruil voor Duitse medewerking aan de EMU.¹¹² Problemen met van valuta instabiliteit op internationaal niveau leek de vraag naar monetaire coördinatie middels een Europese monetaire unie in de jaren '90 ook te hebben aangewakkerd.¹¹³

De Europese Raad bevestigde in juni 1988 de doelstelling de Economische en Monetaire Unie (EMU) op te zetten. Aan Jacques Delors - de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie – gaf

¹⁰⁸ A. Verdun, *The Role of the Delors Committee in the creation of the EMU: an epistemic community?* (Washington 1997) 4.

¹⁰⁹ Verdun, *The Role of the Delors Committee in the creation of the EMU: an epistemic community?* 5.

¹¹⁰ James, *Making the European Monetary Union*, 210

¹¹¹ C. Parsons, *A certain idea of Europe* (Cornell University 2003) 216.

¹¹² Ibidem, 216 en 217.

¹¹³ D. Gros en N.Thygesen, *European Monetary Integration* (Londen 1999) 410.

de Raad de opdracht een Comité te leiden dat een raamwerk op zou stellen voor de totstandkoming van de eenwording van de EMU.¹¹⁴ In het Delors Comité - waar alle presidenten van de centrale banken van de EG in vertegenwoordigd waren – werd moeite gedaan om een compromis te vinden tussen de verschillende tradities van de centrale banken op het gebied van toezicht. De discussie in het Delors Comité ging met name om de rol van de ECB en het systeem in het algemeen.¹¹⁵ Het Banktoezicht Subcomité - al min of meer opgericht in maart 1989 – gaf aan dat banktoezicht een toenemende zorg bleek te zijn van centrale bankiers en er een nieuwe interesse was ontstaan voor financiële stabiliteit-issues bij de ambtenaren van de Europese Gemeenschap.¹¹⁶

Het Delors Comité ontwikkelde tussen september 1988 en april 1989 de blauwprint van Europa's transitie naar een monetaire unie. Het rapport van het Delors Comité kan gezien worden als de basis voor de monetaire eenheid, de creatie van de Europese Centrale Bank jaren later en uiteindelijk de eenheidsmunt.¹¹⁷ In de literatuur over de totstandkoming van de EMU en het Verdrag van Maastricht werd de dominantie van de politiek over de economie aangedragen als een van de factoren die van belang zijn geweest in de aanloop naar de EMU. De centrale bankiers die het CvP hadden opgezet, zagen het vrij zeker niet als hun taak om grootschalige politieke beslissingen te maken over de structuur van de Europese Gemeenschap of het politieke raamwerk dat nodig was ter ondersteuning van een monetaire unie.¹¹⁸ Het was daarnaast ook mogelijk dat de Europese leiders op het punt van Europees banktoezicht in aanloop naar de EMU minder uitgebreid gehandeld hebben in reactie op de Duitse eenwording waar alle aandacht naar uit leek te gaan. De Europese leiders waren zich er wel van bewust dat het in het systeem ontbrak aan belangrijke fiscale regels en bancaire regelgeving wat voor economische struikelblokken zou kunnen leiden.¹¹⁹

Het advies in het Delors rapport benadrukte de Economische en Monetaire Unie in drie afzonderlijke fasen te realiseren. In juni 1989 besloot de Europese Raad op basis van het Delors-rapport dat de eerste fase van de EMU – het afschaffen van de beperkingen op vrij verkeer van goederen en kapitaal tussen de lidstaten - van start zou gaan op 1 juli 1990.¹²⁰ Om een institutionele structuur te creëren in de tweede en derde fase, werden de Verdragen van Rome (ter oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, EEG) en van Parijs (Europese Gemeenschap van Kolen en Staal, EGKS) gewijzigd en werd onder andere het protocol betreffende de statuten van het ESCB en

¹¹⁴ Europese Centrale Bank, 'Economische en Monetaire Unie', <http://www.ecb.int/ecb/history/emu/html/index.nl.html> (13 februari 2015).

¹¹⁵ K. Pohl, 'The Further development of the European Monetary System', *Collectie van papieren*, bijlage van 'Delors Report' Report on Economic and Monetary Union in the European Community (Luxemburg 1989) 129.

¹¹⁶ James, *Making the European Monetary Union*, 267.

¹¹⁷ Ibidem, 211.

¹¹⁸ Ibidem, 48.

¹¹⁹ Ibidem, 22.

¹²⁰ Europese Centrale Bank, 'Economische en Monetaire Unie', fase I EMU <http://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.nl.html> (13 februari 2015).

de ECB toegevoegd.¹²¹ Het protocol was een aanvulling op het Verdrag van Maastricht dat uiteindelijk werd opgericht in 1992. ‘Europees banktoezicht’ vormde een klein onderdeel van het Verdrag. In de volgende paragraaf komt de vorm aan bod waarin ‘Europees’ banktoezicht uiteindelijk was opgenomen in het Verdrag van Maastricht en welke actoren invloed op deze uitkomst hebben gehad.

Invloeden op de formulering van Europees banktoezicht in ‘Maastricht’

Overkoepelend banktoezicht was dus wel degelijk ter sprake gekomen in de voorbereidingen op de Economische Monetaire Unie zoals later in dit hoofdstuk naar voren zal komen in het gedeelte over de ESCB statuten.¹²² Een rol betreffende toezicht is zoals genoemd in het Verdrag van Maastricht weggelegd voor het Europese Stelsel van Centrale Banken (ESCB) en de ECB, hetzij in minimale vorm.¹²³ De weg naar de uiteindelijke vorm van de artikelen betreffende banktoezicht in het Verdrag van Maastricht en de Statuten van de ESCB was moeizaam om verschillende redenen. Om te beginnen verschilde het toezicht op kredietinstellingen per lidstaat binnen de Europese Gemeenschap, zoals in de volgende paragraaf uitgelegd wordt.

Verschillen in nationale systemen

Op de vooravond van het tekenen van het Verdrag van Maastricht was het verschil in nationale afspraken met betrekking tot het toezicht van kredietinstellingen een bemoeilijkende factor voor het ontwerpen van de ESCB statuten. In het Comité van Presidenten was Willem Duisenberg – president van De Nederlandse Bank 1982/1997 - sterk van mening dat het van belang was dat banktoezicht op Europees niveau zou ontstaan.¹²⁴ Een overlegorgaan zou volgens Duisenberg beoogd moeten worden voor banktoezicht omdat uit een meer gedetailleerde analyse blijkt dat significante verschillen bestaan tussen nationale benaderingen van de toezichhoudende bevoegdheden, instrumenten en procedures.¹²⁵ Al in 1988 had Huib Muller het onderwerp naar voren gebracht in een memorandum over prudentieel toezicht op Europese Banken. Hij wees erop hoe banken met meerdere vestigingen in andere landen in Europa risico's creëerden voor banken en financiële systemen in dat andere land.¹²⁶ Zo was Europees toezicht voor banken met grensoverschrijdende activiteiten eind jaren tachtig al onderwerp van gesprek.¹²⁷

¹²¹ Europese Centrale Bank, ‘Economische en Monetaire Unie’, fase I EMU <http://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.nl.html> (13 februari 2015). Verdrag van Maastricht, titel II Artikel G, in: Nr. C 191, het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen (29-7-1992) 5.

¹²² James, *Making the European Monetary Union*, 267.

¹²³ Verdrag van Maastricht, Titel VI ‘Economisch en Monetair beleid’, hoofdstuk II ‘Monetair beleid’, Artikel 105 (5), in: Nr. C 191, het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen (29 juli 1992) 6.

¹²⁴ James, *Making the European Monetary Union*, 267.

¹²⁵ *Ibidem*, 22.

¹²⁶ *Ibidem* 305.

¹²⁷ *Ibidem*, 22.

De uiteenlopendheid in banktoezicht tussen lidstaten wekte de indruk dat er niet één ideaal toezichtmodel bestond, of in ieder geval dat een dergelijk model sterk afhankelijk was van nationale factoren zoals bijvoorbeeld nationale bankenstructuur.¹²⁸ De functie 'banktoezicht' kon – verschillend per lidstaat - wel zeven sub-functies hebben: regelgeving, autorisatie, statistieken, prudentieel toezicht, 'on-site controls, sancties voor autorisatie en depositobescherming. Noch deze verschillende functies noch de instituties die deze functies zouden moeten uitoefenen konden in één raamwerk passen voor alle landen van de Europese Gemeenschap.¹²⁹ Een aantal sub-functies werden in de Gemeenschap uitgevoerd door soms wel drie verschillende soorten instituten. Bankinspecties werden bijvoorbeeld uitgevoerd door centrale banken, publieke agentschappen met toezichtbevoegdheden en externe auditors. Zelfs in lidstaten waar de centrale bank niet institutioneel verantwoordelijk was voor banktoezicht, zoals in België en Duitsland, speelde het een grote rol op het gebied van regelgeving en statistische analyses. Om te voorkomen dat banken onderworpen zouden worden aan tegenstrijdige eisen was samenwerking tussen monetair beleid en banktoezicht nodig.¹³⁰ Voorzien werd in 1992 dat in de nabije toekomst het wegvallen van alle interne barrières voor bankenactiviteiten en de overgang naar een gemeenschappelijke interne markt zou leiden tot supranationale banken. Nationale benaderingen en verschillen in de uitvoer van toezicht zou in toenemende mate serieuze belemmeringen kunnen gaan opleveren voor effectief prudentieel toezicht en zelfs grotere moeilijkheden zouden kunnen ontstaan bij het omgaan met fouten van zulke instituties, met name ten aanzien van kredietverlening (lender of last resort) en 'schuldvereffening'.¹³¹

De 'technische plannen' in het ontwerp van de EMU liepen vooruit op de politieke initiatieven op het gebied van Europese Integratie, met als gevolg dat er geen consensus was over cruciale aspecten van de monetaire unie, in het bijzonder de fiscale wetgeving en het banktoezicht.¹³² Beide issues wekten namelijk politieke zorgen op over het verlies van nationale soevereiniteit en over de gevolgen van het Europeaniseren van een belangrijk deel van het maken van 'economisch beleid'.¹³³ Naast deze verschillen in nationale financiële toezichtsystemen tussen lidstaten had Duitsland invloed op (en bood weerstand tegen) de vorm waarin Europees banktoezicht opgenomen werd in het Verdrag van Maastricht en de ESCB statuten in 1992.

¹²⁸ C. van den Berg, *The making of the statute of the european system of central banks* (Purdue 2005) 272.

¹²⁹ F. Saccomanni, 'Agenda for stage two: preparing the monetary platform', *CEPR Occasional paper*, 7 (1992) in T. Padoa-Schioppa, *The Road to Monetary Union in Europe* (New York 1994) 230.

¹³⁰ Saccomanni, 'Agenda for stage two: preparing the monetary platform', 230.

¹³¹ *Ibidem*, 231/232.

¹³² James, *Making the European Monetary Union*, 317.

¹³³ International Monetary fund, *International Capital Markets: Developments, Prospects, and Key Policy Issues* (September 1999) 134.

Duitse weerstand

De positie van de Duitse Bundesbank ten opzichte van een toezichthoudende bevoegdheid in het systeem was een van de factoren die invloed gehad heeft op de vorm die banktoezicht uiteindelijk gekregen heeft in het Verdrag en de Statuten van de ESCB/ECB.¹³⁴ De Bundesbank bood weerstand tegen het samenbrengen van toezichtverantwoordelijkheden in de (ECB) Europese Centrale Bank. De nationale bank steunde het Duitse financiële model waarin de centrale bank nauw betrokken was bij toezicht aangelegenheden maar geen formele verantwoordelijkheden had voor toezichtbeleid. In de ogen van de Bundesbank kon het samenvoegen van monetaire en prudentiële verantwoordelijkheden een belangenconflict veroorzaken binnen een centrale bank, bijvoorbeeld wanneer een stijging van de rente de gezondheid van bepaalde banken in gevaar zou brengen; dit zou het vermogen van de centrale bank om de prijsstabiliteit te handhaven verminderen.¹³⁵ Duitse weerstand was ook gebaseerd op de lang gekoesterde overtuiging dat betrokkenheid bij banktoezicht 'moral-hazard' (het nemen van risico's omdat een vangnet aanwezig is) in de hand zou werken en daarmee de Duitse controle op de inflatie - het hoofd werkvlak van de banken zou beïnvloeden.¹³⁶ Bovendien zag de Bundesbank het als een verantwoordelijkheid van de regering om banken te sluiten, omdat de reputatie van de centrale bank geschaad zou kunnen worden als een of meerdere banken zouden falen onder het toezicht van de centrale bank. Deze eindverantwoordelijkheid voor toezicht door de regering zou tot op zekere hoogte moeten zijn, de centrale bank moest niet het risico lopen instructies te ontvangen van de regering en zo zijn onafhankelijkheid kwijt te raken.¹³⁷

Binnen Duitsland bestond ook onenigheid onderling. De president van de Duitse 'Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen' – Hans Tietmeyer - schreef naar Karl Otto Pöhl in 1989 uit protest tegen pogingen om banktoezicht te Europeaniseren. Hij zag de plannen voor een Europese banktoezicht in lijn met de initiatieven van de G-10 en de initiatieven van de Basel Committee on Banking Supervision om het concurrentievermogen van de Duitse bank af te zwakken. Tegelijkertijd was Tietmeyer van mening dat banktoezicht de verantwoordelijkheid was van de nationale ministers van financiën en niet van de centrale banken (ECB). Hij wilde ook dat het Duitse ministerie vertegenwoordigd zou moeten zijn in discussies van het CvP over het onderwerp banktoezicht. In

¹³⁴ van den Berg, *The making of the statute of the european system of central banks*, 272.

¹³⁵ K. Pöhl, 'The Further development of the European Monetary System', *Collectie van papieren*, paper in bijlage van 'Delors Report', *Report on Economic and Monetary Union in the European Community* (17 april 1989) 129.

¹³⁶ Minutes of 249th meeting of committee of governors of the central banks of the member states of the european economic community (13 november 1990) 12.

¹³⁷ Pöhl, 'The Further development of the European Monetary System', 139.

reactie op deze binnenlandse Duitse bezwaren tegen toezicht op Europees niveau wees Pöhl de critici erop dat elke beslissing uiteindelijk gemaakt zou worden door regeringen en parlementen.¹³⁸

Al bij het verdrag van Maastricht heeft het grondwettelijke hof van Duitsland – het Bundesverfassungsgericht – een oordeel gevormd over de deelname van Duitsland aan het Verdrag van Maastricht. Naar aanleiding van het oordeel van het Bundesverfassungsgericht over de grondwettigheid van de Duitse deelname aan het Verdrag van Maastricht (Beslissing van 12 maart 1993) is aan de deelname aan de EU een afzonderlijk Duits grondwetsartikel gewijd (art. 23) waardoor het Verdrag in lijn is met de Duitse grondwet.¹³⁹ Een veel gehoord argument tegen een Europa-wijd toezichtstelsel was dat elke grote fout in regelgeving een bailout¹⁴⁰ noodzakelijk zou maken die alleen plaats zou kunnen vinden met geld van belastingbetalers, maar (in afwezigheid van een fiscale unie) op nationaal niveau opgelost zou moeten worden.¹⁴¹ In de volgende paragraaf zal dieper ingegaan worden op de mate waarin bij de totstandkoming van en onderhandelingen over de uiteindelijke artikelen voor het Verdrag van Maastricht de toezichthoudende rol voor het Europese Stelsel van Centrale Banken/Europese Centrale Bank aan bod kwam.

Statuten ESCB en het Verdrag in de maak

Een van de eerste concept versies van het Delors Rapport gaf al een macro-prudentiële rol aan de ESCB, hoewel het een rol was met betrekking tot financiële markten en afgeleid van die rol een ongedefinieerde rol in daadwerkelijk toezicht. Dit werd als volgt verwoord:

“In overeenstemming met de traditionele en algemeen aanvaarde taak van centrale banken om de veiligheid en evenwichtige ontwikkeling van het financiële stelsel te waarborgen, zou het Europees stelsel van centrale banken de werking van de financiële markten in de Gemeenschap moeten overzien. Om deze macro-prudentiële rol te kunnen spelen in het systeem zou de ESCB toezichthoudende taken op het gebied van het banktoezicht uit moeten oefenen en zou op zijn minst deel moeten nemen aan het proces van vaststelling van algemene voorschriften op dit gebied.”¹⁴²

¹³⁸ James, *Making the European Monetary Union*, 315.

¹³⁹ S. Eijffinger, ‘Duitse Constitutionele Hof steunt Europese integratie consequent’, *Financieel Dagblad*, 31 oktober 2012.

¹⁴⁰ Het geven van kapitaalinjecties of andere financiële hulp aan banken die in ernstige financiële moeilijkheden verkeert. In: J. Bosma ‘Communicating bailout policy and risk taking in the banking industry’, *Working Paper nr 277, DNB* (januari 2011) 2.

¹⁴¹ James, *Making the European Monetary Union*, 19.

¹⁴² Van den Berg, *The Making of the statute of the European system of central banks*, 278 .

Een belangrijke toevoeging met het oog op prudentieel toezicht – voor zover dat al bestond in verdragen voorafgaand aan het Verdrag van Maastricht - is artikel 4 A waarmee de oprichting van de ESCB en de ECB in het Verdrag van Maastricht van de grond kwam:

Overeenkomstig de procedures van dit Verdrag worden een Europees Stelsel van Centrale Banken (hierna 'ESCB' te noemen) en een Europese Centrale Bank (hierna 'ECB' te noemen) opgericht; zij handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die hun door dit Verdrag en de daaraan gehechte statuten van de ESCB en van de ECB (hierna 'statuten van de ESCB' te noemen) worden verleend.¹⁴³

Omdat met deze oprichting van de ESCB en ECB de basis gelegd werd voor 'Europees' toezicht, zal nu dieper ingegaan worden op de genoemde bevoegdheden in de statuten van de ESCB en specifiek de bevoegdheden op het gebied van toezicht. Prudentieel toezicht en het behoud van prijsstabiliteit viel in de meeste lidstaten onder de verantwoordelijkheid van de nationale centrale bank of in samenspraak met de nationale toezichtautoriteiten. Opvallend was dat een aantal nationale centrale banken niet happig was om de ECB de bevoegdheden te geven op dit vlak. De twijfel kwam voort uit de volgende redenen. Nationale toezichthouders hebben ten eerste meer kennis van de lokale omstandigheden en instituties, wat de vraag naar de blijvende betrokkenheid van de nationale toezichthouders aangaf.¹⁴⁴ Ten tweede zou het combineren van de verantwoordelijkheid voor monetair en toezichthoudend beleid in een institutie de monetaire functie van de ECB kunnen bemoeilijken. Dit argument werd door sommige landen sterker aangehangen dan andere lidstaten.¹⁴⁵ Ten derde werd het argument opgevoerd dat de verschuiving van de nationale toezicht bevoegdheden naar één internationale institutie mogelijk teveel macht in de handen van één (onafhankelijk) instituut zou leggen.¹⁴⁶ Soortgelijke argumenten kwamen recent weer aan de orde bij het aanwijzen van de ECB als gemeenschappelijk Europees toezichthouder per 4 november 2014. De uiteindelijke formulering van de taken van de ESCB/ECB in het Verdrag van Maastricht onderging de volgende wijzigingen.

Al tijdens een bijeenkomst van het Delors Comité op 10 januari 1989 kwam Duisenberg met een voorstel voor de formulering van het mandaat voor de ESCB. In dit voorstel werd aandacht besteed aan een toezichthoudende taak van het systeem voor centrale banken (ESCB), de

¹⁴³ Europese Centrale Bank, 'Economische en Monetaire Unie', fase I EMU <http://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.nl.html> (13 februari 2015). Verdrag van Maastricht, titel II Artikel G, in: Nr. C 191, het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen (29-7-1992) 5.

¹⁴⁴ Van den Berg, *The Making of the statute of the european system of central banks*, 279 .

¹⁴⁵ Van den Berg, *The Making of the statute of the european system of central banks*, 271.

¹⁴⁶ *Ibidem*, 272.

coördinatie van banktoezichtbeleid van de nationale toezichtautoriteiten.¹⁴⁷ Tijdens de bijeenkomst van het Europese Gemeenschap Monetair Comité in februari 1990 in Brussel was er al overeenstemming over de verschillende nationale bankenregelgevingen, deze zouden niet veranderd worden. Delors maakte duidelijk dat de EG Commissie de zaak van 'banktoezicht' niet wilde forceren: de ESCB zou alleen deelnemen in de coördinatie van nationaal beleid en geen monopolie op dit beleid hebben.¹⁴⁸ Een van de eerste concepten van het ESCB statuut, opgesteld in 1990 door het secretariaat van het Comité van Presidenten en onder leiding van de voorzitter van afgevaardigden van het Comité van Presidenten Jean-Jacques Rey (van de Banque Nationale de Belgique), bevatte zowel het idee voor een taak op zowel het gebied van (micro)prudentieel toezicht als op het gebied van financiële markten (macroprudentieel).¹⁴⁹

'Artikel 2.2. De basis taak van de ESCB zal zijn:

- [...]
- *Bijdragen aan het goed verlopen van betalingssystemen en financiële markten;*
- *Deelnemen in de coördinatie van het beleid van banktoezicht van toezichtautoriteiten. (11 juni 1990).*¹⁵⁰

Tijdens de bijeenkomst op 10 juli 1990 waren de presidenten uit het Comité het er over eens dat elke rol voor het Stelsel van Centrale Banken in het redden van individuele banken vermeden zou moeten worden. Er werd overeengekomen dat voorkomen moest worden dat de suggestie gewekt zou worden dat 'het Stelsel' reddingsoperaties zou ondernemen in het voordeel van individuele banken (ondanks dat er wellicht te maken zou zijn met onverwachte ontwikkelingen in de financiële markt. Met de nieuwe bewoording werd uitgesloten dat de ESCB/ECB gezien zou worden als een klassieke centrale bank 'lender-of-last-resort', het minder ambitieuze 'doel' werd 'het stimuleren van een goed verloop van het betalingssysteem'.¹⁵¹ Dit kwam naar voren in Artikel 3.1 '[- om de stabiliteit van het financiële systeem te ondersteunen']'.¹⁵² Er werden haakjes toegevoegd in afwachting van het rapport van het Banktoezicht subcomité (Banking Supervisory Subcommittee, BSSC). Het lidmaatschap van

¹⁴⁷ Van den Berg, *The Making of the statute of the European system of central banks*, 273.

¹⁴⁸ James, *Making the European Monetary Union*, 316.

¹⁴⁹ Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community, 'Legal foundations of the European System of Central Banks', Bijlage II, Hoofdstuk 1, artikel 2.2 (11 juni 1990) 1.

¹⁵⁰ Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community, 'Legal foundations of the European System of Central Banks', Bijlage II, Hoofdstuk 1, artikel 2.2 (11 juni 1990) 1.

¹⁵¹ James, *Making the European Monetary Union*, 315.

¹⁵² Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community, 'Draft Statute of the [European System of Central Banks] [European Central Bank System]', Hoofdstuk I, 4 artikel 3.1 (13 juli 1990) 4.

de BSSC behelsde ook een niet-Nationale Centrale Bank-toezichthouder namelijk de Duitse 'Bundesaufsichtamt für das Kreditwesen'.¹⁵³

Bovenstaande haakjes waren een Duits verzoek. Pöhl bleef waarschuwen dat met het geven van welke garantie dan ook voor individuele financiële instituties 'moral hazard' – het nemen van onnodige risico's omdat een vangnet aanwezig is - in de hand gewerkt zou kunnen worden.¹⁵⁴ Wanneer de centrale bank verantwoordelijkheid zou nemen voor 'regelgeving' betekende dit indirect dat het banken zou redden mochten er onverwachte ontwikkelingen zijn. Tietmeyer stelde een variant van de Duitse filosofie van regelgeving voor: volgens hem betekende dit niet dat de ECB stabiliteit in het financiële systeem niet zou moeten steunen, alleen dat dit niet opgeschreven zou moeten worden omdat het dan 'moral hazard' zou zijn.¹⁵⁵ Tijdens een bijeenkomst van het Comité van Presidenten op 13 november 1990 zag Jacques de Larosière – president van de centrale Banque de France - banktoezicht als hoofdfunctie van een centrale bank en een pijler van monetair beleid. Als compromis werd besloten om een combinatie te maken van verschillende punten waarbij het woord 'coördinatie' op verzoek van de Franse bankpresident werd toegevoegd.¹⁵⁶ In de versie van de Statuten van de ESCB van 27 november 1990 stond een afgezwakte rol voor de ESCB in artikel 3:

*'De basis taak van de ESCB zal zijn - om deel te nemen indien nodig in de formulering, coördinatie en uitvoering van het beleid met betrekking tot bedrijfseconomisch toezicht en stabiliteit van het financiële stelsel.'*¹⁵⁷

Een aanzienlijk probleem was dat het Verdrag en de Statuten van de ESCB geen duidelijke, laat staan exclusieve, bevoegdheden toeschreven aan het centrale instituut in deze sfeer, zoals deze er wel bestaan voor het betalingssysteem en zaken betreft monetair beleid. Decentralisatie in de ESCB werd soms verward met het behoud van sterke nationale wetgeving betreft banktoezicht.¹⁵⁸

¹⁵³ Van den Berg, *The Making of the statute of the european system of central banks*, 279 .

¹⁵⁴ Minutes of 249th meeting of Committee of Governors of the central banks of the member states of the European Economic Community (13 november 1990) 12.

¹⁵⁵ James, *Making the European Monetary Union*, 316.

¹⁵⁶ Minutes of 249th meeting of Committee of Governors of the central banks of the member states of the European Economic Community (13 november 1990) 12.

¹⁵⁷ Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community, 'Draft Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank' (27 november 1990) 1.

¹⁵⁸ F. Saccomanni, 'Agenda for stage two: preparing the monetary platform', 7.

Procedure toezicht ECB

In een rapport van het Banktoezicht subcomité van 5 juli 1990 werd vermeld dat ‘het stelsel van banktoezicht ontwikkelingen in de markt volgt of schaduwt in plaats van ontwikkelingen leidt.’ Het Banktoezicht subcomité ging er vanuit dat het Verdrag van Maastricht de mogelijkheid zou bieden voor de overdracht van bevoegdheden aan de ECB. In het ontwerp statuut van de ESCB – gemaakt door Banktoezicht subcomité – stonden de volgende artikelen over de ECB¹⁵⁹:

Artikel 25.1

‘De ECB kan adviezen uitbrengen en worden geraadpleegd omtrent de reikwijdte en de tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving met betrekking tot het bedrijfseconomisch toezicht op krediet- en andere financiële instellingen en financiële markten.’¹⁶⁰

Artikel 25.2

‘De ECB kan beleid formuleren, interpreteren en implementeren betreffende bedrijfseconomisch toezicht op krediet- en andere financiële instellingen waarvoor zij is aangewezen als bevoegde autoriteit.’¹⁶¹

Artikel 26.1

‘Het Stelsel is gerechtigd om advies te geven aan communautaire organen en nationale autoriteiten over zaken die hij wenselijk acht voor de handhaving van de stabiliteit van het bankwezen en financiële systemen.’¹⁶²

Artikel 26.2

‘De ECB kan zelf beleid bepalen en maatregelen nemen die binnen haar bevoegdheid noodzakelijk is voor de handhaving van de stabiliteit van het bankwezen en financiële systemen.’¹⁶³

Tijdens de bijeenkomst van het Comité van Presidenten op 13 november 1990 gaf voorzitter Pöhl aan dat naar zijn mening het nemen van de beslissing over toezicht als taak van een centrale bank functie bij politieke autoriteiten zou moeten liggen. De Larosière was van mening dat er geen behoefte was aan een grote toezichhoudende organisatie binnen de ECB. Aan de andere kant vond

¹⁵⁹ Van den Berg, *The Making of the statute of the european system of central banks*, 281.

¹⁶⁰ Secretariat Brian Quin, ‘Proposal on Chapter V – prudential supervision, draft statute’ (11 oktober 1990) 1.

¹⁶¹ Secretariat Brian Quin, ‘Proposal on Chapter V – prudential supervision, draft statute’ (11 oktober 1990) 1.

¹⁶² Secretariat Brian Quin, ‘Proposal on Chapter V – prudential supervision, draft statute’ (11 oktober 1990) 1.

¹⁶³ *Ibidem*, 1.

hij het geheel passend voor de ECB om zulke toezicht functies te coördineren.¹⁶⁴ Naar de woorden van Pöhl had de Bundesbank problemen met de artikelen 26.1 en 26.2 welke 'moral hazard' situaties (onnodig risico nemen omdat er een vangnet aanwezig is) zouden kunnen creëren.¹⁶⁵ Wim Duisenburg (President van De Nederlandse Bank) en Carlo Ciampi (president van de Italiaanse centrale bank Banca d'Italia) - waren bereid om de laatste twee artikelen (25.3 en 25.4) weg te laten om zo hun tegenstanders tegemoet te komen. Robert Leigh-Pemberton (president van centrale bank van het Verenigd Koninkrijk, de Bank of England) was onwillig om de artikelen te verwijderen uit het ontwerp statuut. Uiteindelijk werden de presidenten van de centrale banken het eens over het behoud van de eerste twee artikelen (25.1 en 25.2) en het verwijderen van de laatste twee.¹⁶⁶ De tekst die opgenomen werd in het ontwerp statuut werd:

Artikel 25.1

*'De ECB kan adviezen uitbrengen aan en worden geraadpleegd door de Raad, de Commissie en de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten omtrent de reikwijdte en de tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving met betrekking tot het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel.'*¹⁶⁷

Artikel 25.2

*Overeenkomstig een Raadsbesluit krachtens artikel 105, lid 6, van het Verdrag, kan de ECB specifieke taken vervullen betreffende beleid op het gebied van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen, met uitzondering van verzekeringsondernemingen.'*¹⁶⁸

De vraag in hoeverre de ECB betrokken zou moeten zijn bij banktoezicht is dus een van de grote twistpunten geweest in het ontwerp van het statuut waarbij regeringen pleitten voor het behoud van toezicht als nationaal recht en centrale bankiers toezicht als een potentiële taak voor de ECB zagen.

¹⁶⁴ Minutes of 249th meeting of Committee of Governors of the central banks of the member states of the European Economic Community (13 november 1990) 12.

¹⁶⁵ Minutes of 249th meeting of Committee of Governors of the central banks of the member states of the European Economic Community (13 november 1990) 12.

¹⁶⁶ Ibidem, 13.

¹⁶⁷ Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community, 'Draft Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank' (27 november 1990) 10.

¹⁶⁸ Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community, 'Draft Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank' (27 november 1990) 10.

IGC en andere internationale invloeden

Gedurende de Intergouvernementele Conferenties (IGC's) in 1991 in Maastricht werd de toezichttaak van het Stelsel, zoals voorgesteld door het Comité van Presidenten, flink bediscussieerd door voornamelijk de ministeries van Financiën. Hoofdargumenten van de tegenstanders van een 'toezichttaak' voor de ESCB/ECB waren:

- Een mogelijk conflict tussen monetaire prudentiële doelstellingen (Duitsland en Frankrijk)
- Gebrek aan verantwoording (Frankrijk en Verenigd Koninkrijk)
- Het risico van 'moral hazard' (Duitsland Portugal).¹⁶⁹

Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk wilden dat hun toezichthouders verantwoording aflegden aan hun nationale parlementen en zich niet konden verschuilen achter de rug van de ECB.¹⁷⁰ Oppositie tegen Europees banktoezicht kwam ook van de Franse 'bankencommissie', welke de president van de 'Banque de France' aanspoorde waakzaam te zijn omdat Brian Quinn de toezichthoudende- en regelgevende bevoegdheden aan de ECB zou willen geven.¹⁷¹ De positie van het Verenigd Koninkrijk was beïnvloed door de ervaring met het BCCI schandaal. Sommige ministeries van Financiën bang waren dat centrale banken taken weg zouden nemen van (niet-nationale centrale banken) toezichthouders. Een voorbeeld hiervan is de handeling van het Nederlandse Ministerie van Financiën die met ingang van haar voorzitterschap van het IGC 'prudentieel' toezicht beperkte tot 'prudentieel toezicht op kredietinstellingen'.¹⁷² Nederlandse invloed - op het gebied van toezicht - is op dit punt ook terug te zien in de voorstellen die de Nederlandse voorzitters van de Intergouvernementele Conferentie deden voor wijzigingen in het ontwerp-statuuut van het Comité van Presidenten.¹⁷³

Relevant in dit verband was de Nederlandse minister van Financiën Wim Kok, die zich tijdens een bijeenkomst van het parlementaire-subcomité negatief uitte tegen alle toezichttaken in een instelling zoals de ECB.¹⁷⁴ Het nieuwe ontwerp, voorgesteld door de Nederlandse voorzitters, beperkte onder andere de invloed van de ECSB op prudentieel toezicht in die zin dat de ECSB alleen zou moeten bijdragen aan een goed verloop van dergelijk beleid. Het Nederlandse voorstel beperkte eveneens toezicht door de ECSB op kredietinstellingen aangezien de Presidenten van de Centrale Banken een uitgebreider beeld hadden van financiële instellingen.¹⁷⁵ De alternatieve formulering van het artikel door het Nederlands voorzitterschap verzekerde nog steeds een rol voor de ECB terwijl tegelijkertijd toezicht voornamelijk in nationale handen bleef. Het Comité van presidenten besloot

¹⁶⁹ Van den Berg, *The Making of the statute of the european system of central banks*, 283.

¹⁷⁰ Ibidem, 283.

¹⁷¹ H. Ungerer, *A Concise History of European Monetary Integration: From EPU to EMU* (Westport 1997) 211.

¹⁷² Van den Berg, *The Making of the statute of the european system of central banks*, 283.

¹⁷³ James, *Making the European Monetary Union*, 302.

¹⁷⁴ Van den Berg, *The Making of the statute of the european system of central banks*, 284.

¹⁷⁵ James, *Making the European Monetary Union*, 302, 304.

echter niet op deze Nederlandse inbreng in te gaan omdat naar hun mening artikel 3 en artikel 25.1 - zoals hierboven genoemd - genoeg flexibel leken. Uiteindelijk zou de tekst aangenomen worden met maar twee amendementen.¹⁷⁶

In de uiteindelijke versie van het rapport werd echter het woord 'nationale' weggelaten, wat de indruk wekte dat de toezichthoudende autoriteiten Europees zouden zijn.¹⁷⁷ In het oorspronkelijke ontwerp - van de presidenten van centrale banken - kreeg de ECB de functies van banktoezicht en regelgevende functies toegeschreven.¹⁷⁸ Maar tegen de tijd dat dit voorstel in de Verdragsbepalingen van Maastricht over monetair beleid werd opgenomen (artikel 105, sectie 6) was het vergezeld van zoveel kanttekeningen dat de weg naar effectief Europees banktoezicht steeds verder weg leek. Tevens kwam er bureaucratische weerstand van bestaande regelgevers.¹⁷⁹ Uiteindelijk kreeg de ECB nooit volledige toezicht- en regelgevende bevoegdheden. Sterker nog, de toezichtverantwoordelijkheid van de ECB voor kredietinstellingen was beperkt tot specifieke taken toegewezen door de Raad middels unanieme stemmen, op aanbevelen van de Commissie of met de instemming van het Europees Parlement. Toezicht- en regelgevingstaken van kredietinstellingen bleven nadrukkelijk in handen van de bestaande nationale autoriteiten, volgens het principe van decentralisatie. In hoeverre de veranderingen op het gebied van banktoezicht op Europees niveau invloed hebben gehad op de Nederlandse bankensector vanaf 1990 zal in de volgende deelvraag bekeken worden.

¹⁷⁶ Van den Berg, *The Making of the statute of the european system of central banks*, 284.

¹⁷⁷ James, *Making the European Monetary Union*, 313.

¹⁷⁸ James, *Making the European Monetary Union*, 317.

¹⁷⁹ H. James, 'Design flaws of the EMU', *Whitaker Lecture* (1 februari 2013) 15.

3.2 Nederland in de EMU en banktoezicht

Het financiële landschap in Nederland onderging een aanzienlijke verandering in de laatste decennia van de twintigste eeuw. Globalisering, het ontstaan van conglomeraten (samengaan van ongelijke bedrijven), de vervaging van het onderscheid tussen banken- verzekeringen en veiligheidsactiviteiten, de interne markt voor financiële diensten in de Europese Unie, de geboorte van de euro en het groeiende besef van het belang van financiële integriteit en bescherming van de consument waren uitdagend voor de wetgevende en toezichthoudende beleidsterreinen en hadden invloed op de institutionele structuur van financieel toezicht in Nederland. De veranderende financiële omgeving vroeg namelijk om een nauwere samenwerking tussen de verschillende financiële toezichthouders in Nederland en het impliceerde dat de bancaire regelgeving onderworpen zou worden aan internationale overeenkomsten.¹⁸⁰ Dit hoofdstuk zal dieper in gaan op de samenhang tussen voornoemde trends en banktoezicht.¹⁸¹

Geschiedenis van het Nederlandse banktoezicht vanaf 1990

Formeel banktoezicht ging in Nederland in 1952 van kracht met het aannemen van de ‘wet toezicht kredietwezen’ en verving een systeem van vrijwillige afspraken tussen De Nederlandse Bank (wiens rol als toezichthouder tevens in 1952 geformaliseerd werd) en private banken. Het was een reactie op grote veranderingen in de financiële en economische omgeving die plaats hadden gevonden in de jaren tussen de twee Wereldoorlogen. De toenemende rol van banken in de economie en de negatieve ervaringen uit de ‘Grote Depressie’¹⁸² maakten duidelijk dat een gezond functionerend bankensysteem te belangrijk was om alleen informeel te regelen.¹⁸³

Liberalisering van de kapitaalmarkten in de jaren '80 maakte grensoverschrijdende activiteiten voor financiële instellingen ‘legaal’ en makkelijker, mede door de snelle ontwikkelingen op het gebied van informatie en communicatietechnologie. Om succesvolle spelers te worden op de wereldwijde financiële markt waren de Nederlandse banken genoodzaakt om te groeien en een aanzienlijke economie te creëren qua schaal en omvang. In 1990 werd het verbod op het combineren van bancaire en verzekeringsactiviteiten opgeheven – een belangrijke verandering in structureel en prudentieel toezicht. Dit maakte de weg vrij voor fusies tussen banken en verzekeringsmaatschappijen tot grote ‘financiële conglomeraten’. Nederland was een van de pioniers op het gebied van ‘bankverzekeringen’ en na de opheffing van het verbod op fusies voor

¹⁸⁰ D. Masciandaro, *The emerging role of single financial authorities, handbook of central banking and financial authorities in Europe* (2005) 320.

¹⁸¹ J. Mooij en H. Prast, ‘A brief history of the institutional design of banking supervision in the Netherlands’ (oktober 2002), in: T. Kuppens, H. Prast en S. Wesseling, *Banking supervision at crossroads* (2003) 26.

¹⁸² Een lange periode van wereldwijde krimpende economie (1929-1940) na de ‘Beurskrach’ in de VS in oktober 1929. Te vinden in: DNB, *Pensioen Bestuur & Management*, jaargang 8, nummer 2 (2011) 5.

¹⁸³ K. Knot, ‘Banking supervision at crossroads: background and overview’, in: T. Kuppens, H. Prast en S. Wesseling, *Banking supervision at crossroads* (2003) 3.

banken en verzekeringsmaatschappijen vond er in ons land een explosieve groei van fusies en overnames plaats.¹⁸⁴ De groeiende rol van financiële conglomeraten en de opkomst van nieuwe financiële producten vroeg om een toezichtkader dat overkoepelend toezicht zou houden op de drie sectorale autoriteiten; de banken, effecteninstellingen en verzekeringsmaatschappijen. In juli 1999 werd daarom de Raad van Financiële Toezichthouders opgericht, waar de drie sectorale autoriteiten deel van uitmaakten. Op het gebied van sectoroverschrijdende vraagstukken werkten de drie autoriteiten in deze Raad samen om regelgeving op te stellen of advies te geven aan de minister van Financiën.¹⁸⁵

De bankensector in Nederland heeft - in vergelijking met andere Europese landen - een grote invloed op het Bruto Binnenlands Product (BBP). Met het oog op de grootte en structuur van de financiële sector in Nederland kan gezegd worden dat Nederland een grote en in omvang groeiende banken- en verzekeringssector heeft in vergelijking met andere Europese landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Italië of Zweden. Het percentage sectoroverschrijdende activiteiten is relatief hoog in Nederland, met name voor de bancaire markt. Deze typische karakteristieken voor structuur, grootte en relatieve belangrijkheid van de financiële sector in Nederland vormen een van de hoofdredenen waarom het oude toezichtmodel – met een toezichthouder voor elke sector – achterhaald was en waarom de keuze gemaakt werd voor een geïntegreerde prudentiële toezichthouder: de centrale bank.¹⁸⁶

Voorgaande ontwikkelingen in de structuur van de Nederlandse financiële sector – met name de vervagende lijn tussen instituties en de geboorte van conglomeraten – gingen hand in hand met de eerste stappen in het proces richting meer samenwerking tussen financiële toezichthoudende autoriteiten in Nederland.¹⁸⁷ De opkomst van de financiële conglomeraten vroeg om meer coördinatie tussen banken en verzekeringsautoriteiten. In 1990 voltooiden de Nederlandse Bank en de Verzekeringskamer een protocol om ervoor te zorgen dat er adequaat toezicht zou plaatsvinden op de financiële conglomeraten. Banken en verzekeringsmaatschappijen zouden zo elk onder het toezicht staan van hun eigen toezichthouder (Autoriteit Financiële Markten (AFM) en DNB).¹⁸⁸ De partij waar toezicht op gehouden werd was verplicht om beide toezichthouders met regelmaat te informeren over haar financiële positie. De reden achter het protocol was tweevoudig. In de eerste plaats was effectief toezicht op financiële conglomeraten nodig om ervoor te zorgen dat er geen ‘blinde vlekken’ zouden ontstaan (gebieden waar geen toezicht op bestond door miscommunicatie).

¹⁸⁴ Mooij, ‘A brief history of the institutional design of banking supervision in the Netherlands’, 26.

¹⁸⁵ Europese Centrale Bank, ‘De rol van de centrale bank in bedrijfseconomisch toezicht’ (datum ontbreekt) 2.

¹⁸⁶ D. Masciandaro, *The emerging role of single financial authorities, handbook of central banking and financial authorities in Europe* (2005) 329.

¹⁸⁷ *Ibidem*, (2005) 329.

¹⁸⁸ Mooij, ‘A brief history of the institutional design of banking supervision in the Netherlands’, 26.

Ten tweede moest efficiënt toezicht voorkomen dat er overlap plaats vond tussen de twee toezichthouders om administratieve onduidelijkheden en kosten laag te houden.¹⁸⁹

Veranderingen in het internationale speelveld waren ook van invloed op financieel toezicht in Nederland. De internationalisering-trend had toezichthouders wereldwijd er toe gezet om hun contacten en samenwerking te intensiveren. Dit betekende dat, ook al bleef het banktoezicht een nationale verantwoordelijkheid, het banktoezicht in Nederland meer en meer beperkt werd door internationale afspraken en regels.¹⁹⁰ Het toezicht op banken werd in Nederland uitgevoerd door de centrale bank maar in andere landen koos men ervoor toezicht over te laten aan een afzonderlijke instelling.

Gevolgen opzetten EMU voor de (positie van) De Nederlandse Bank

Een aantal specifieke 'Europese' wetwijzigingen had in meer of mindere mate betrekking op de Nederlandse Bank. De eerste fase van de EMU, die op 1 juli 1990 is ingegaan, had voor de Nederlandse wetgeving en toezicht nog geen gevolgen. De gevolgen voor de nationale wetgeving met betrekking tot (banken)toezicht van de tweede en de derde fase worden hieronder afzonderlijk beschreven.¹⁹¹ De Nederlandsche Bank was voorstander van de ECB als Europese toezichthouder.¹⁹² Dit blijkt uit het Jaarverslag van DNB waarin staat dat 'een grote overweging voor centrale banken is dat het toestaat dat banktoezicht uitgevoerd wordt in combinatie met andere taken zoals taken met betrekking tot monetair beleid, betalingstransacties, wissel(koers)/deviezen, geld- en kapitaalmarkten en het goed functioneren van het internationale financiële systeem.'¹⁹³

Het monetair beleid werd in de eerste en tweede fase van de EMU nog door DNB vastgesteld. De tweede fase op weg naar de voltooiing van de EMU ging van start op 1 januari 1994. In de derde fase vond wel een aantal wetwijzigingen plaats die gevolgen hadden op de Nederlandse nationale wetgeving op het gebied van toezicht, het monetair beleid werd bepaald door de Europese Centrale Bank. Bepalingen die van invloed waren op het Nederlandse toezicht gingen met name over het Europees Stelsel van Centrale Banken (artikel 105).¹⁹⁴ De Nederlandse Bank maakte in de derde fase van de EMU deel uit van het Europees Stelsel van Centrale Banken. De positie van nationale centrale banken binnen het ESCB was vastgelegd in het gewijzigde EG-Verdrag en bijbehorende Statuten van het ESCB. De daarin vervatte bepalingen wijzigden de positie evenals de taken en

¹⁸⁹ D. Masciandaro, *The emerging role of single financial authorities, handbook of central banking and financial authorities in Europe* (2005) 330.

¹⁹⁰ Mooij, 'A brief history of the institutional design of banking supervision in the Netherlands', 27.

¹⁹¹ W. Kok, 'Gevolgen EMU-bepalingen Verdrag van Maastricht', Brief van de minister van Financiën kenmerk 22686 (Den Haag 24 juni 1992) 2.

¹⁹² DNB 1989, *De Nederlandse Bank Jaarverslag 1989* (Amsterdam) 120.

¹⁹³ DNB 1989, *De Nederlandse Bank Jaarverslag 1989* (Amsterdam) 274.

¹⁹⁴ W. Kok, 'Gevolgen EMU-bepalingen Verdrag van Maastricht' (Den Haag 24 juni 1992) 3.

bevoegdheden van DNB ingrijpend, met name op monetair terrein en de formele relatie tussen DNB en de Staat. Op andere punten bleef de positie van de Bank evenwel onveranderd.¹⁹⁵

Met name de wetgeving afkomstig van Europees niveau zorgde voor een aantal aanpassingen in de wetgeving op nationaal niveau. Veelal gaven de internationale overeenkomsten echter minimale standaarden en werden verdere voorschriften over gelaten aan de nationale toezichthouders.¹⁹⁶ Zo werd in 1992 - in reactie op de snelle ontwikkeling van financiële conglomeraten – een nieuw ‘Wet betreffende toezicht op het kredietwezen’ (Wtk) opgezet teneinde wetgeving aan te passen aan de eisen van de interne markt voor de financiële diensten in de EU. De oorspronkelijke toezichtwet op het kredietwezen stamt uit 1978. De Wtk vormde de wettelijke grondslag voor DNB om het prudentieel toezicht op kredietinstellingen uit te kunnen oefenen.¹⁹⁷ Met het ‘instellen’ van de nieuwe Wtk werd de focus van banktoezicht verlegd van monetair naar prudentieel toezicht.¹⁹⁸

De oprichting van het ESCB en de aanvang van de derde fase van de EMU bracht dus aanzienlijke wijzigingen in de toezichttaken en bevoegdheden van DNB.¹⁹⁹ Het is van belang om aan te kaarten dat, ondanks de grote veranderingen die met de ingang van fase drie van de EMU in werking gingen, de nationale centrale banken in het algemeen en DNB in het bijzonder, nog steeds onafhankelijk opereerden op onder andere het vlak van prudentieel toezicht op banken en investerings instellingen.²⁰⁰ In een verslag van DNB uit 2008 kwam al ter sprake dat ‘door het toenemende belang van grensoverschrijdende bancaire activiteiten in de EU de structuur van het Europese banktoezicht ter discussie staat’.²⁰¹ Voor DNB was een belangrijke les uit de recente kredietcrisis dat toezichthouders niet alleen kunnen varen op financiële cijfers van financiële instellingen. Zeker zo belangrijk voor de risico’s die ondernemingen lopen, is het menselijk gedrag dat achter de cijfers schuil gaat.²⁰² In Nederlandse wetgeving bestaat onderscheid tussen prudentieel- (DNB) en gedragstoezicht (Autoriteit financiële markten, AFM) in de vorm van het ‘Twin-Peaks’ model.

¹⁹⁵ W. Kok, ‘Gevolgen EMU-bepalingen Verdrag van Maastricht’ (Den Haag 24 juni 1992) 4.

¹⁹⁶ Mooij, ‘A brief history of the institutional design of banking supervision in the Netherlands’, 27.

¹⁹⁷ D. Masciandaro, *The emerging role of single financial authorities, handbook of central banking and financial authorities in Europe* (2005) 331.

¹⁹⁸ *Ibidem*, 312.

¹⁹⁹ W. Kok, ‘Gevolgen EMU-bepalingen Verdrag van Maastricht’ (Den Haag 24 juni 1992) 6.

²⁰⁰ De Nederlandsche bank, *Quarterly Bulletin* (maart 2000) 25/26.

²⁰¹ De Nederlandse Bank, ‘Maatwerk in het toezicht op Europa’, kwartaalbericht (maart 2008) 40.

²⁰² DNBulletin, ‘Toezicht – niet bij cijfers alleen’ (12 april 2011).

Twin-Peaks model

In 2002 heeft een grote verandering plaatsgevonden in de institutionele structuur van het financiële toezicht in Nederland. In het nieuwe model wordt financieel toezicht niet meer per sector – met elke sector zijn eigen toezichthouder – georganiseerd, maar in een ‘cross-sector’ functioneel model in lijn met het hoofddoel van toezicht: stabiliteit van het systeem, prudentieel (bedrijfseconomisch) toezicht en toezicht op de bedrijfsvoering.²⁰³

Prudentieel toezicht kwam bij de centrale bank (DNB) te liggen, welke na de fusie met de pensioen en verzekeringskamer verantwoordelijk is voor al het prudentiële toezicht. Deze ‘cross-sector’ grondslag van het nieuwe model van financieel toezicht wees op de integratie van financiële instellingen in Nederland die gaande was en zou daarom naar verwachting een stabiele toezichthoudende structuur kunnen bieden voor de toekomst. De motivatie achter de keuze voor de nieuwe structuur - ‘Twin Peaks model’ - kan gevonden worden in de stabiele geschiedenis van de Nederlandse bankensector en in de grootte, compositie en structuur van de financiële sector in Nederland. Veranderingen in de financiële structuur – en dus niet financiële schandalen zoals in andere Europese landen het geval was geweest – dreven financiële autoriteiten ertoe een nieuw institutioneel raamwerk voor supervisie op te zetten.²⁰⁴

Anders dan in Nederland vond het debat eind twintigste eeuw over de institutionalisering van Europese Monetaire afspraken bijvoorbeeld altijd plaats in de context van discussies over het wereldwijde monetaire systeem en diens problemen. De stappen in de Europese Monetaire institutionalisering volgden op crises in het internationale systeem.²⁰⁵ De financiële markten gaven daar overigens ook alle reden toe. Zij werkten niet disciplinerend, zoals verwacht, maar namen nogal eens een voorschot op een toekomst waarin er een brede EMU zou zijn. In de Nederlandse bankensector werden beslissingen echter genomen naar aanleiding van institutionele veranderingen en niet n.a.v. bancaire crises. Veranderingen in financieel toezicht zijn geïnspireerd door de veranderende rol van banken en door de veranderingen in de structuur van de financiële sector.²⁰⁶ Nederland verschilt hierin van bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Zweden waar bankenschandalen de aanleiding vormden voor grote veranderingen in het ontwerp van financieel toezicht – met als resultaat dat de reputatie van de banken toezichthouder geschaad was. Nederland verschilt ook van Italië waar boekhoudschandalen (waaronder Parmalat e.a.) de weg vrij maakten voor debat over het hervormen van de architectuur van toezicht op financiële instituten en markten. Dankzij zijn stabiele financiële geschiedenis was het opzetten van een nieuwe toezichtautoriteit in

²⁰³ Mooij, ‘A brief history of the institutional design of banking supervision in the Netherlands’, 13.

²⁰⁴ D. Masciandaro, *The emerging role of single financial authorities, handbook of central banking and financial authorities in Europe* (2005) 312.

²⁰⁵ H. James, *Making of the European Monetary Union* (Cambridge 2012) 9.

²⁰⁶ H. James, *Making of the European Monetary Union* (Cambridge 2012) 10.

Nederland geen noodzaak en kon Nederland profiteren van de goede reputatie van de centrale bank als banktoezichthouder.²⁰⁷ De veranderingen op het gebied van financieel toezicht in Nederland zijn dus in mindere mate veroorzaakt door de bankencrisis maar vooral door de groeiende rol die banken spelen bij de veranderingen in de structuur van de financiële sector.²⁰⁸

"I know that my colleagues at the Dutch Central Bank are doing a good job [...] so we will use their best supervisory practices to do the same"

- Danièle Nouy²⁰⁹ -

Nederlands toezicht tijdens en na de crisis

Ervaringen met het Twin Peaks model gedurende de crisis hebben aangetoond dat 'synergie-effecten' (samenwerking van verschillende factoren of organen tot een gemeenschappelijk doel of gemeenschappelijke prestatie die groter is dan de som van de afzonderlijke factoren) vooral te danken waren aan de integratie van een centrale bank en toezicht.

Toen de crisis ontstond, werd er binnen DNB een coördinerende groep opgericht bestaande uit experts op verschillende gebieden zoals financiële markten, betalingen, toezicht en monetaire en juridische onderdelen.²¹⁰ Het team, dat als taak had dreigingen voor de financiële stabiliteit te identificeren en voorstellen te doen voor het mitigeren van dreigingen, kwam regelmatig bijeen om informatie uit te wisselen.²¹¹ Deze coördinatie bleek een groot voordeel in het anticiperen op ontwikkelingen en reacties op de crisis. DNB was met dit team namelijk in staat om snel te reageren in het geval van noodzakelijk ingrijpen omdat het goed geïnformeerd was over marktontwikkelingen en het up-to-date kennis had over de liquiditeit positie van de instituties, welke cruciale informatie bevatte op een moment (tijdens de crisis) dat ontwikkelingen per uur veranderden. Een belangrijk voordeel was dat wetten die het delen van informatie in de context van crisis management toestaan, bestonden. Al voor de crisis hadden DNB en AFM een covenant gesloten dat de samenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheden tussen beide toezichthouders vastlegde. De taken van DNB en het Ministerie van Financiën waren beschreven in een samenwerkingsovereenkomst. Op basis hiervan werden ook afgevaardigden van het Ministerie van Financiën en de AFM in de crisis management groep opgenomen, welke dagelijks bijeen kwam. De heldere afspraken over taken en verantwoordelijkheden in het Twin-Peaks model waren van groot belang in het bereiken van een

²⁰⁷ D. Masciandaro, *The emerging role of single financial authorities, handbook of central banking and financial authorities in Europe* (2005) 312.

²⁰⁸ Mooij, 'A brief history of the institutional design of banking supervision in the Netherlands', 33.

²⁰⁹ D.Nouy, Toezichthouder Europees banken (ECB), Buitenhof, aflevering 27 april 2014 30.52min.

²¹⁰ J. Kellermann, J. De Haan en F. De Vries, *Financial supervision in the 21st century* (Heidelberg 2013) 191.

²¹¹ Mooij, 'A brief history of the institutional design of banking supervision in the Netherlands', 29.

effectieve coördinatie gedurende de crisis.²¹² In het definitieve kader voor samenwerking binnen het Gemeenschappelijke Toezichtsmechanisme is ook afgesproken informatie uitwisseling te verbeteren. In het publicatieblad van de Europese Unie staat over het GTM:

*'Het is essentieel voor de goede werking van het GTM dat de ECB en de NBA's volledig samenwerken en dat zij alle informatie uitwisselen die van invloed kan zijn op hun respectievelijke taken, meer in het bijzonder alle informatie waarover NBA's beschikken met betrekking tot procedures die de veiligheid en de degelijkheid van een onder toezicht staande entiteit kunnen beïnvloeden of die interageren met de toezichtprocedures ten aanzien van dergelijke entiteiten.'*²¹³

De financiële crisis heeft nationale financiële prudentiële toezichthouders er ook toe gedwongen kritisch naar hun eigen prestaties te kijken. Zo publiceerde de Nederlandse Bank een nieuwe Toezichtstrategie voor 2010-2014 waarin de lessen die geleerd zijn uit de crisis vertaald zijn in een nieuwe methode van toezicht en nieuwe aandachtsgebieden voor toezichthouders (DNB 2010).²¹⁴

²¹² Kellermann, *Financial supervision in the 21st century*, 191/192.

²¹³ Europese Centrale Bank, 'GTM-kaderverordening 16 april 2014', *Publicatieblad van de Europese Unie*, 468/2014, overweging 11 (14 mei 2014).

²¹⁴ Kellermann, *Financial supervision in the 21st century*, xi.

‘Cross-border banks are international in life, but national in death’
- Charles A.E. Goodhart -

DEEL II

4. De Europese Bankenunie

Om een antwoord te kunnen geven op het tweede deel van de hoofdvraag ‘in hoeverre met de invoering van de bankenunie de ‘weeffout’ (van het nauwelijks bestaan van Europees banktoezicht) in de EMU thans wordt opgelost’, zal in dit hoofdstuk eerst dieper worden ingegaan op de punten die adequater geregeld lijken. Vervolgens zal worden gekeken naar de onduidelijkheden die nog steeds lijken te bestaan.²¹⁵ Het grootste en centrale probleem dat door middel van de Europese bankenunie aangepakt wordt is het voorkomen dat Europese banken in de toekomst in financiële problemen raken en dat, indien dit toch gebeurt, banken niet met overheidsmiddelen gered hoeven worden. Dit betekent het doorbreken van de vicieuze cirkel tussen problemen in de bankensector en nationale staatsschuld, wat een van de oorzaken is van de desintegratie en fragmentatie van de financiële markten in de eurozone. Nationale verantwoordelijkheid voor het nationale bankensysteem en het geconcentreerde bezit van staatsobligaties door banken van de betreffende lidstaat droegen bij aan de wederzijdse afhankelijkheid tussen bankensector en overheid.²¹⁶ Zoals eerder in deze thesis genoemd bleek dat gedurende de crisis – meer dan voorheen gedacht werd - de internationale financiële instellingen zo nauw met elkaar verweven zijn, dat er een domino-effect ontstaat wanneer er één financiële instelling in de problemen komt. Nationale overheden moesten de financiële sector met grote bedragen te hulp schieten en kwamen daardoor ook zelf in de financiële problemen.²¹⁷ ‘Toereikend financieel toezicht’ wordt ook wel omschreven als toezicht (inclusief regelgeving) dat financiële markten de kans geeft om effectief te werk te gaan en dat risico’s op onrust in de markt vermindert door bijbehorend marktfalen tegen te gaan – bijvoorbeeld externe effecten en informatie-asymmetrie. Vertrouwen is de basis waarop financiële markten werken en is dus een cruciaal basisingrediënt voor toezicht.²¹⁸ De crisis heeft geleerd dat financiële toezichthouders hun manier van werken constant moeten evalueren en ontwikkelen om de snelle ontwikkelingen in de financiële sector bij te kunnen houden.²¹⁹ In de volgende paragraaf wordt een analyse gemaakt van de zaken die adequater geregeld lijken te zijn met de invoering van de EBU en wordt een overzicht gegeven van de blijvende onduidelijkheden. Deze analyse van mogelijke oplossingen maar ook blijvende moeilijkheden kan een goed beeld scheppen van de mate waarin de ‘weeffout’ - het ontbreken van banktoezicht - met de Europese bankenunie opgelost wordt.

²¹⁵ S. Dullien, ‘How to complete Europe’s Banking Union’, European Council on Foreign Relations, ecf/107 (juni 2014) 6.

²¹⁶ Ibidem, 6 en 7.

²¹⁷ DNB, ‘factsheet prudentieel toezicht’ (versie 1 januari 2007) <http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-202224.jsp> (20 november 2014).

²¹⁸ Kellermann, *Financial supervision in the 21st century*, 2.

²¹⁹ Kellermann, *Financial supervision in the 21st century*, preface xiv.

4.1 Wat adequater geregeld lijkt te zijn op het gebied van toezicht dan voor de EBU

Olli Rehn (voormalig Europees commissaris voor Economische en Monetaire Zaken en de Euro) roemde al de snelheid waarmee de bankenunie op werd gezet. “Vaak wordt gezegd dat Europa langzaam is”, zei Rehn. “Maar nu hebben we een jaar na het besluit om tot een bankenunie te komen de belangrijkste elementen al in de steigers staan.”²²⁰ Sceptici kunnen het commentaar opwerpen dat het veel te lang duurt, zeker gezien de financiële crisis al acht jaar terug begonnen is. We komen echter van heel ver, namelijk van decentraal toezicht in achttien landen op ruim zesduizend banken. Een centraal en geharmoniseerd gedegen toezicht op al deze banken vergt veel voorbereiding.²²¹ Een van die belangrijke elementen die adequater geregeld lijkt te zijn in de bankenunie is het gemeenschappelijk toezichtmechanisme en de bijbehorende nieuwe toezichtteams. In dit hoofdstuk zal daarnaast gekeken worden naar een geharmoniseerde regelgeving dat de financiële markten de zekerheid biedt dat er op uniforme wijze naar de banken wordt gekeken en dat tijdig actie ondernomen kan worden. Met het opzetten van de bankenunie zal ook een vangnet opgezet worden waarmee banken gered kunnen worden indien het nieuwe toezicht toch nog faalt. Een bijkomend voordeel voor de banken is dat het vergrootglas waar de banken onder worden gehouden door de ECB ervoor zorgt dat banken hun interne processen en systemen nader herzien als dat nodig blijkt te zijn.²²²

Gemeenschappelijk Toezichtmechanisme (GTM)

Naar de woorden van de nieuwe voorzitter (per 1 januari 2014) van Raad van Toezicht van het Europese banktoezicht - Danièle Nouy – heeft Europees banktoezicht kans van slagen omdat het instrumentarium beter is en de regelgeving veranderd is; banken moeten meer kapitaal hebben (Basel III). Ze is van mening dat er nu ook een goed systeem bestaat voor het herstel en de afwikkeling van banken. Het beleid is terug vinden in een ‘handboek voor het toezicht Europa’.²²³ Nouy laat weten dat de afstand van de toezichthouder tot de banken groter is geworden, dat kan ook bijdragen aan beter toezicht. De al te sterke verwevenheid tussen de banken en de overheid zal worden doorbroken.²²⁴ In hoeverre dit gemeenschappelijk toezichtmechanisme en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme daadwerkelijk goed zullen verlopen zal in de toekomst moeten blijken. Een dergelijke centrale wetgever heeft fondsen ter beschikking die banken die failliet dreigen te gaan bij kunnen staan. Op deze manier zal de argwaan richting gedoogbeleid veel lager

²²⁰ M. Willems, ‘Dijsselbloem: alle eurolanden achter bankenunie’, *NRC*, 13 mei 2013.

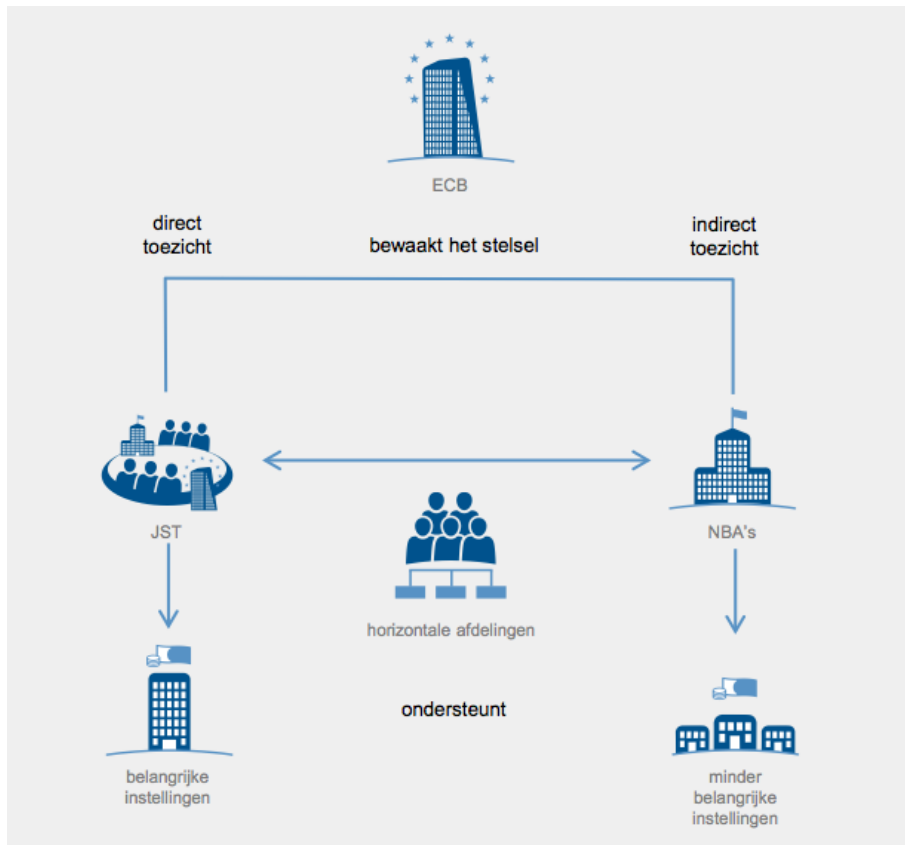
²²¹ A. M’barki, ‘Europees banktoezicht: succes niet vanzelfsprekend’, *PWC Spotlight* (2014)

²²² A. M’barki, ‘Europees banktoezicht: succes niet vanzelfsprekend’, *PWC Spotlight* (2014)

²²³ C. Hegemann (eindredactie), aflevering 27 april 2014, Toezichthouder Europees banken (ECB) met Danièle Nouy, Buitenhof [tv-uitzending] Amsterdam - VPRO.

²²⁴ C. Hegemann (eindredactie), aflevering 27 april 2014, Toezichthouder Europees banken (ECB) met Danièle Nouy, Buitenhof [tv-uitzending] Amsterdam - VPRO.

zijn. De toename van vertrouwen zal vooral helpen bij banken die een fundamenteel gezonde balans hebben maar zijn gevestigd in een lidstaat met zwakke overheidsfinanciën.²²⁵ Sinds de start van de EMU was monetair beleid losgekoppeld van het nationale niveau en naar een hoger plan gebracht terwijl het beleid ten aanzien van de financiële sector zich voornamelijk bleef afspelen op nationaal niveau.²²⁶ Met het Europese banktoezicht wordt dit weer naar elkaar toe getrokken.



Figuur 5. De verdeling van taken binnen het GTM²²⁷

Daarnaast zal gecentraliseerd banktoezicht adequater kunnen optreden tegen isolering of indamming van banken die eigenlijk hulp nodig hebben. Het is duidelijk dat vandaag de dag nationale toezichthouders die verantwoordelijk zijn voor het nationale financiële systeem, de negatieve gevolgen die hun beslissingen – gericht op hun eigen gewin - hebben op andere landen, verwaarlozen. Wanneer deze beslissingen op het gebied van toezicht naar een hoger supranationaal toezicht niveau worden gebracht, kan verwacht worden dat de overkoepelende toezichthouder deze negatieve effecten in andere landen wel overziet.²²⁸

²²⁵ S. Dullien, 'How to complete Europe's Banking Union', European Council on Foreign Relations (juni 2014) 8.

²²⁶ I. Arnold, 'Financiële integratie en stabiliteit als randvoorwaarden voor een goed functionerende EMU', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jaargang 21-4 (1999) 38.

²²⁷ Europese Centrale Bank, 'Gids voor banktoezicht' (september 2014) 32.

²²⁸ S. Dullien, 'How to complete Europe's Banking Union'(juni 2014) 8.

Het is niet de intentie dat het GTM het dagelijkse toezicht van kleine lokale instituties zal gaan uitvoeren maar zoals de crisis geleerd heeft kunnen problemen in kleine banken grote problemen creëren. Wanneer dit gebeurt zal het GTM ingrijpen, wat noodzakelijk is voor de financiële stabiliteit.²²⁹ Of het toezicht op de kleinere banken goed naar de ECB gecommuniceerd zal worden of dat deze kleinere banken op den duur ook wellicht onder Europees toezicht zouden kunnen gaan vallen dient in de gaten gehouden te worden.²³⁰ Negatieve reacties op het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme richten hun pijlen op het 'one state one vote' principe dat het GTM kent. Dit betekent dat de stem van elk EU-land – binnen en buiten de eurozone – even zwaar telt in de besluitvorming. Daarnaast moet zowel een meerderheid van de EU-landen, al dan niet euro-lid, instemmen met een besluit. Omdat deze besluiten betrekking kunnen hebben op ingrijpende maatregelen met betrekking tot herkapitalisatie van lokale banken zou dit scheve verhoudingen kunnen opleveren. Een dergelijke besluitvorming zou gunstig kunnen uitpakken voor landen met grote financiële problemen en minder gunstig voor de landen die uiteindelijk de rekening betalen. Nederland valt onder de laatste categorie met een relatief gezonde financiële sector.²³¹

Joint Supervisory Teams opgericht

Wat tevens adequaat lijkt is dat een goede samenwerking tussen de ECB en NTA's, wat de harmonisatie van de toezichtcultuur bewerkstelligd, met Joint Supervisory Teams (JST) geborgd wordt. De kaderverordening en de toezichtshandleiding bepalen dat er voor elke belangrijke bank of bankengroep (significante instelling) een Joint Supervisory Team zal worden opgericht waarin zowel de ECB als de NTA's deelnemen, dat het toezicht ter plekke over die bank of bankengroep zal uitoefenen.²³² Leden van een JST mogen als inspecteur aan 'on-site' teams worden toegevoegd, maar ze kunnen geen hoofd van een opdracht worden. Daarmee wordt gewaarborgd dat deze inspecties ter plaatse op onafhankelijke wijze worden uitgevoerd.²³³ De Raad van Toezicht zal voor elke JST een coördinator aanstellen (ECB-medewerker) en beslissen over de grootte en de samenstelling van de JST's.²³⁴ De JST-coördinator is in principe van een andere nationaliteit dan waar de bank is gevestigd. De JST-coördinator is verantwoordelijk voor de implementatie van de toezichttaken en activiteiten zoals deze zijn opgenomen in het Supervisory Examination Programme voor de significante instellingen. De NTA subcoördinator is verantwoordelijk voor specifieke, nader te bepalen

²²⁹ M. Barnier, 'State of the (Banking) Union', *Europese Commissie Speech/14/396* (Frankfurt 20 mei 2014) 2.

²³⁰ Sabine Lautenschläger, 'Countdown to November: European supervision ready for lift-off', *Handelsblatt Konferenz 'Banken im Umbruch'* (Frankfurt 3 september 2014).

²³¹ J. Wanningen, 'Waarom deze bankenunie niet zo'n goed idee is voor Nederland', *Publicatie Clingendael* (7 november 2013).

²³² S. Kamalodin, interview medewerker DNB, 5 augustus 2014.

²³³ Europese Centrale Bank, 'Gids voor banktoezicht' (september 2014) 36. Beschikbaar op <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409nl.pdf>.

²³⁴ Europese Centrale Bank, 'Gids voor banktoezicht' (september 2014) 35.

toezichtterreinen en ondersteunt de JST-coördinator in het dagelijks toezicht op de significante instelling. De JST's kunnen worden bijgestaan door de horizontale en gespecialiseerde expertise van DG Microprudentieel Toezicht IV van de ECB.²³⁵

Wat betreffende de banken die onder rechtstreeks toezicht vallen van de ECB, zullen de dossiers immers moeten worden voorbereid door de JST's, volgens procedures die op het niveau van het GTM duidelijk worden afgebakend en geharmoniseerd. Hoewel de eindbeslissing voortaan bij de Raad van Toezicht en de Raad van Bestuur zal liggen, zal de Bank toch vooraf worden ingelicht over alle ontwerpbeslissingen met betrekking tot de zogenaamde belangrijke kredietinstellingen via, enerzijds, de leden van de JST's, die regelmatig aan de Bank verslag zullen uitbrengen over de werkzaamheden binnen de structuren van het GTM en, anderzijds, de nationale leden van de Raad van Toezicht en de Raad van Bestuur.

Minder significante banken die niet onder direct toezicht van de ECB vallen, vallen volledig onder het toezicht van de nationale centrale bank. Uitzondering op deze regel zijn de beslissingen die te maken hebben met gemeenschappelijke procedures, daarover wordt de eindbeslissing genomen door de besluitvormende organen van het GTM.²³⁶ Om de gemeenschappelijke toezichtstructuur van het GTM te stimuleren kan de ECB uitwisseling van medewerkers verlangen waarbij een NTA toezichthouder van een andere NTA in het toezichtteam betrokken wordt.²³⁷ Ook kan de ECB zelf aan bepaalde toezichtactiviteiten deelnemen, zoals een inspectie ter plaatse waarvoor de ECB 'on-site' toezicht heeft ingericht.²³⁸ In het GTM komt hiermee een on-site toezicht dat separaat van het doorlopend toezicht door de JST'S plaatsvindt.²³⁹ De inrichting van dit on-site toezicht is nieuw voor de Nederlandse toezichtpraktijk.²⁴⁰

De ECB past als het gaat om richtlijnen, de nationale wetgeving toe waarin die richtlijnen zijn omgezet. Voorheen was het toepassen van nationale wetgeving door een Europees bestuursorgaan niet gebruikelijk en dit laat zien dat het GTM te maken heeft met een complex bestuur. Deze vertaling naar nationaal niveau door de ECB is nodig om taken effectief uit te kunnen voeren en zal intensieve samenwerking met de NTA's vereisen waar nodig. Geharmoniseerde regelgeving is daarom onmisbaar voor effectief toezicht in het GTM en zal in de volgende paragraaf verder behandeld worden.²⁴¹

²³⁵ Europese Centrale Bank, 'Gids voor banktoezicht' (september 2014) 17.

²³⁶ Europese Centrale Bank, 'Gids voor banktoezicht' (september 2014) 28.

²³⁷ COM(2012)511, 'Specifieke taken voor de Europese Centrale Bank betreffende het beleid op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen', overweging 79 (15 oktober 2013) .

²³⁸ Europese Centrale Bank, 'Gids voor banktoezicht' (september 2014) 41.

²³⁹ S. Kamalodin, interview medewerker DNB, 5 augustus 2014.

²⁴⁰ Europese Centrale Bank, 'Gids voor banktoezicht' (september 2014) 36.

²⁴¹ L. Wissink, 'Het (nieuwe) Europese banktoezicht en de uitdagingen in een gemengde rechtsorde', *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, nummer 1, 4-14 (22 januari 2015) 10.

Harmonisatie van de regelgeving

Zoals hierboven besproken wordt binnen Europa al lange tijd gewerkt aan het verder harmoniseren van de Europese bankenregelgeving als vervolg op de aanbevelingen in het De Larosière rapport.²⁴² Geharmoniseerde regelgeving kan gezien worden als adequaat voor een effectieve bankenunie omdat het belangrijk is dat voor alle banken - op zowel micro- als macroprudentieel niveau – de regels gelijk zijn. Op macroprudentieel niveau zijn er voor Europees banktoezicht geharmoniseerde regels vastgesteld die de Europese Centrale Bank op 25 april 2014 in haar GTM-Kaderverordening voor het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (GTM) heeft opgenomen en gepubliceerd.²⁴³

Volgens artikel 6 van de GTM-verordening is de ECB exclusief bevoegd microprudentiële taken uit te oefenen met betrekking tot kredietinstellingen die in de deelnemende lidstaten gevestigd zijn. De ECB is verantwoordelijk voor het doeltreffend en consistent functioneren van het GTM en voor het uitoefenen van toezicht op het functioneren van het systeem op basis van de in artikel 6 van de GTM-verordening uiteengezette verantwoordelijkheden en procedures.²⁴⁴ In voorkomende gevallen en los van de verantwoordelijkheid en de verantwoordingsplicht van de ECB met betrekking tot de taken die door de GTM-verordening aan haar zijn opgedragen, zijn de NTA's verantwoordelijk voor het verlenen van bijstand aan de ECB, onder de voorwaarden zoals vastgelegd in de GTM-verordening. NTA's dienen bij de uitvoering van de taken die van hen verwacht worden de door de ECB gegeven aanwijzingen op te volgen.²⁴⁵ De samenwerkingsprocedures tussen de ECB en de NTA's binnen het GTM zijn verder uitgewerkt en gespecificeerd, alsook, waar toepasselijk, de samenwerkingsprocedures met de nationale aangewezen autoriteiten, waardoor de effectieve en consistente werking van het GTM wordt verzekerd.²⁴⁶ Ook de informatieuitwisseling is in de verordening vastgelegd. Het is essentieel voor de goede werking van het GTM dat de ECB en de NTA's volledig samenwerken en dat zij alle informatie uitwisselen die van invloed kan zijn op hun respectievelijke taken, meer in het bijzonder alle informatie waarover de NTA's beschikken met betrekking tot procedures die de veiligheid en de degelijkheid van een onder toezicht staande entiteit kunnen beïnvloeden of die interageren met de toezichtprocedures ten aanzien van dergelijke entiteiten.²⁴⁷ Ondanks deze belangrijke stap in de totstandkoming van geharmoniseerde regelgeving kan de vertaling in nationale regelgeving verschillend zijn. Deze verschillen kunnen positief zijn

²⁴² Larosière, 'The high-level group on financial supervision in the EU', (Brussel 25 februari 2009) 27-29.

²⁴³ Europese Centrale Bank, 'GTM-kaderverordening 16 april 2014', *Publicatieblad van de Europese Unie*, 468/2014 (14 mei 2014).

²⁴⁴ Europese Centrale Bank, 'GTM-kaderverordening 468/2014', punt 2 (16 april 2014) 2.

²⁴⁵ Europese Centrale Bank, 'GTM-kaderverordening 468/2014', punt 3 (16 april 2014) 2.

²⁴⁶ Europese Centrale Bank, 'GTM-kaderverordening 468/2014', punt 9 (16 april 2014) 2.

²⁴⁷ Europese Centrale Bank, 'GTM-kaderverordening 468/2014', punt 11 (16 april 2014) 2.

omdat elke lidstaat zijn eigen nationale invalshoeken heeft maar kan er aan de andere kant ook toe leiden dat instellingen binnen het GTM verschillend worden benaderd. De nationale centrale banken blijven verantwoordelijk voor de toezichttaken die niet onder de verantwoordelijkheid van de ECB vallen.²⁴⁸ Bovengenoemde maatregelen zullen indien juist nageleefd zorgen voor een adequater toezicht omdat er binnen de Europese Unie een gelijk spelveld ontstaat.

Europees Resolutie Mechanisme

Mocht het gemeenschappelijk toezicht er niet in slagen problemen in de bankensector tijdig aan te kaarten en te vermijden dan bestaat er naast het GTM het ‘Europees Resolutie Mechanisme’ (ERM) (*Single Resolution Mechanism – SRM*) dat een belangrijk onderdeel van de bankenunie vormt. Dit ‘Gemeenschappelijke afwikkelingsmechanisme’ regelt de afwikkeling van banken in de Europese bankenunie wanneer banktoezicht niet geslaagd is en de betreffende banken niet meer in staat zijn zichzelf te redden.²⁴⁹ Hiervoor wordt een Europese afwikkelingsautoriteit (*Single Resolution Board, SRB*) en uiteindelijk een door de banken gefinancierd Europees resolutiefonds (*Single Resolution Fund, SRF*) opgericht.²⁵⁰

Met het ERM vindt de implementatie van een gedeelte van de *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD) plaats. Dit is de richtlijn – op microprudentieel niveau - voor herstel en afwikkeling van banken binnen de bankenunie. Deze richtlijn zorgt ervoor dat wanneer banken toch in de problemen komen, deze problemen meteen kunnen worden opgelost (resolutieraamwerk). De BRRD is een noodzakelijke stap om ervoor te zorgen dat falende banken in de interne markt van de EU op een efficiënte manier worden afgewikkeld die de financiële stabiliteit behoudt en de kosten voor de belastingbetalers minimaliseert.²⁵¹ Wat positief is aan het SRM is dat er grote zekerheid is dat bankproblemen gezamenlijk en snel aangepakt kunnen worden, binnen een weekend indien dat nodig is.²⁵² De minister van Financiën stelde op 27 juni 2014 voor om DNB aan te wijzen als nationale afwikkelingsautoriteit en de inbedding van de afwikkelingstaken binnen de organisatie van DNB. Of het Europees resolutiefonds adequaat genoemd kan worden moet nog bezien worden. Een gecentraliseerd fonds dat in staat is om met een systeembankencrisis om te gaan – niet alleen op nationaal niveau maar ook op eurozone niveau - moet toegang hebben tot of moet beschikken over

²⁴⁸ Raad van de Europese Unie, ‘GTM-Verordening (EU) 15 oktober 2013’, *Publicatieblad van de Europese Unie*, Nr. 1024/2013, Overweging 28 en artikel 1 (29-10-2013).

²⁴⁹ Rijksoverheid, ‘Europese richtlijn voor redding of afwikkeling van banken’, nieuwsbericht (27 juni 2013)

²⁵⁰ Europese Commissie, ‘Banking Union: restoring financial stability in the eurozone’, memo Brussel 9 maart 2015 (update 15 april 2014) 2.

²⁵¹ J. Dijsselbloem, ‘Brief van de minister van Financiën – Toekomst financiële Sector’, Kamerstuk 32013 nr. 77 (Den Haag 27 juni 2014) 2.

²⁵² Europese Commissie, ‘Banking Union: restoring financial stability in the eurozone’, memo Brussel 9 maart 2015 (update 15 april 2014) 7.

een grote hoeveelheid geld om de vrees voor onvoldoende middelen in tijden van (banken)paniek te kunnen bezweren.²⁵³

Bail-in

Het SRM is op 1 januari 2015 in werking getreden, toch treden enkele belangrijke onderdelen zoals de toepassing van de nieuwe 'bail-in' pas in werking vanaf januari 2016. Een 'bail-in' kan als adequater aangemerkt worden voor de Europese bankenunie om dit betekent dat banken ongedekte crediteuren afschrijven of omzetten in eigen vermogen wanneer een bank failliet dreigt te gaan. Een bank wordt zo 'van binnenuit' gered.²⁵⁴ Aandeelhouders, obligatiehouders en spaarders met meer dan 100.000 euro op de bank draaien voor de kosten op. Oud-directeur van de ECB (1998-2006) schreef over 'bail-in' in een artikel dat op 25 maart 2014 in de Financial Times gepubliceerd werd:

*"Misguided ideas also dominate discussions about a banking union. There are good arguments for creating a single supervisory authority and a unified bank resolution mechanism. But it is hard to justify forcing one country's taxpayers to pay for the irresponsible practices of another country's bank's."*²⁵⁵

Een bail-in moet er juist voor zorgen dat de schade voor de belastingbetalers beperkt blijft bij toekomstige bankproblemen. Een tegenargument tegen een bail-in is dat bail-in-regels onrust op de financiële markten niet zullen voorkomen als een bank in problemen raakt waardoor het financiële systeem ontwricht kan worden.²⁵⁶ Om de vooruitzichten op herstel van een bank en de algemene economische stabiliteit te bewaren, zou een bail-in toegepast moeten worden tot op zijn minst 8% van de totale activa van een bank is gebruikt. In de meeste gevallen zou dit de aandeelhouders treffen en veel obligatiehouders wegvagen. Na deze drempel, kan de afwikkelingsautoriteit het gebruik van het resolutiefonds aan de bank toe kennen, waarbij de bank toegang kan krijgen tot een maximum van 5% van de activa van die bank. Met een bail-in wordt de verantwoordelijkheid voor de dekking van verliezen van banken bij particuliere beleggers in banken en de bancaire sector als geheel gelegd.²⁵⁷ In sommige gevallen, met name in de context van een systeem crisis, kan het noodzakelijk zijn af te wijken van dit beginsel en het gebruik van publieke middelen om de

²⁵³ S. Dullien, 'How to complete Europe's Banking Union', European Council on Foreign Relations (juni 2014) 7.

²⁵⁴ M. Verduyn, 'Vraagtekens bij de impact van Asset Quality Review', Rabobank thema bericht (14 mei 2014).

²⁵⁵ O. Issing, 'Get your finances in order and stop blaming Germany', *Financial Times*, 26 maart 2014, 7.

²⁵⁶ RTLnieuws, 'Chef banktoezicht Nouy: noem CoCO's rampkapitaal', 25 april 2014.

²⁵⁷ Memo Europese Commissie, 'A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone', (Brussel 28 maart 2014) 5.

afwikkeling van banken te financieren toe te staan. Het gebruik van het resolutiefonds blijft onderworpen aan de staatssteun controle.²⁵⁸

Wanneer nieuwe problemen ontstaan bij bijvoorbeeld Ierse banken, dan moet Ierland een bail-in uitvoeren van crediteuren en investeerders. Een soortgelijk probleem zal – als het de Deutsche Bank zou zijn - gezien worden als een systeemrisico waarna juist kapitaal van de Duitse overheid aangesproken zal worden.²⁵⁹ Onbalans kan ontstaan als – in dit geval Ierse - investeerders hierdoor eerder naar de Deutsche Bank neigen omdat de risico's op het betrokken raken bij een bail-in aanzienlijk kleiner zijn.²⁶⁰ Het idee van een bail-in lijkt dus adequater maar er kunnen ook nadelen aan zitten. Het gevaar bestaat dat een grote bail-in in een grote, gesloten economie zoals de eurozone waarbij banken lenen van andere banken, een crisis kan verergeren. De strenge regels van de Europese Commissie kent daarom uitzonderingen voor de bail-in principes wanneer maatregelen de financiële stabiliteit in gevaar dreigen te brengen.²⁶¹

Zoals hier boven genoemd zal het de bankenunie zeker een aantal voordelen met zich meebrengen voor de stabiliteit van de Europese financiële sector alsook voordelen voor individuele banken. Gemeenschappelijk toezicht uitgevoerd door onder andere Joint Supervisory Teams, geharmoniseerde regelgeving, het ERM voor een juiste afwikkeling van banken of een bail-in lijken adequate te invullingen van de hiaten in de EMU. Er zijn ook nadelen en onduidelijkheden te identificeren die met de bankenunie nog niet opgelost lijken. De volgende paragraaf zal ingegaan op de onduidelijkheden die overblijven na het instellen van het GTM en de Europese bankenunie.

²⁵⁸ Europese Commissie, 'A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone', 5.

²⁵⁹ S. Dullien, 'How to complete Europe's Banking Union', European Council on Foreign Relations (juni 2014) 9.

²⁶⁰ D. Scally, 'Banking union won't cope with eurozone crisis, warns economist', *Irish Times*, 1 juli 2014.

²⁶¹ S. Dullien, 'How to complete Europe's Banking Union', European Council on Foreign Relations (juni 2014) 9.

4.2 Blijvende onduidelijkheden

‘An incomplete step in one area later requires further steps in related areas’

- Daniel Gros - ²⁶²

De Europese bankenunie kan ook gezien worden als een volgende stap in een gebied waar hiaten bleken te zitten. Of deze stap - het van start gaan van de Europese bankenunie per november 2014 - daadwerkelijk een stap in de goede richting is, is op een aantal punten nog onduidelijk. De vraag in dit hoofdstuk is dan ook wat onduidelijk blijft na de invoering van de Europese bankenunie en in hoeverre het huidige ontwerp van de bankenunie de ‘weeffouten’ oplost. Naast de voordelen voor diverse belanghebbenden zijn er helaas nog genoeg nadelen te benoemen. Allereerst heeft de ECB in november 2014 het toezicht overgenomen terwijl de Bankenunie nog niet compleet is. Een belangrijk onderdeel dat banken tijdig en effectief zou kunnen ontmantelen - het resolutiemechanisme (ERM) – zal pas per 1 januari 2016 volledig operationeel zijn. Vanaf 1 januari 2015 is de ‘Single Resolution Board’ operationeel en is zij verantwoordelijk voor het opstellen van afwikkelplannen. Vanaf 1 januari 2016 zal zij pas verantwoordelijk zijn voor de afwikkeling van banken en op hetzelfde moment zal ook het ‘Single Resolution Fund van start gaan’.²⁶³ Om te beginnen zal in dit hoofdstuk gekeken worden naar de onduidelijkheden die blijven bestaan met het ERM. Vervolgens zal kort worden ingegaan op het Europese depositogarantiestelsel dat nog op losse schroeven staat. Ook in dit hoofdstuk zal daarna van Europees naar Nederlands niveau gegaan worden en komt aan bod wat de (onduidelijke) gevolgen zijn voor de toezichtkosten in Nederland. In het laatste hoofdstuk dat volgt op de blijvende onduidelijkheden zal gekeken worden naar de factoren die het succes of falen van huidig Europees banktoezicht kunnen beïnvloeden.

4.2.1. Op Europees niveau – het ERM

Het ERM voldoet nog niet aan de theoretische vereisten voor een raamwerk dat de problemen in de Europese financiële sector zou moeten oplossen. Dit komt vooral door de grootte van het ERM fonds en het gebrek aan een fiscaal vangnet waardoor de huidige compromis nog niet helemaal de schadelijke lijn verbreekt tussen publieke middelen en het bankwezen. In een systeemcrisis van banken hebben de financiële instellingen waarschijnlijk niet voldoende vermogen over om het herstructureren van banken te financieren. Een heffing die net groot genoeg is om de kosten terug te verdienen zou betekenen dat elke investering in de bankensector in principe minder aantrekkelijk wordt. Omdat investeerders dit probleem zullen verwachten kan het zijn dat ze terughoudender zullen zijn om het onrustige bankensysteem te voorzien van vers kapitaal waardoor meer publieke

²⁶² D. Gros, ‘A banking union baby step’, *Project Syndicate* (2 juli 2012).

²⁶³ J. Dijsselbloem, ‘Brief van de minister van Financiën – Toekomst financiële Sector’, Kamerstuk 32013 nr. 77 (Den Haag 27 juni 2014).

middelen nodig zouden zijn om de kredietverlening te hervatten om de economie te helpen overwinnen, die meestal hand in hand gaat met een bankencrisis.²⁶⁴

Het fundamentele probleem zou zelfs kunnen blijven nadat het 'Single Resolution Fund' in zijn geheel is opgebouwd. Onder de BRRD zou het mogelijk zijn voor lidstaten om verdere publieke middelen te injecteren in de systeemcrisis. Dit zou echter de bestaande problemen tussen de bankensector en de houdbaarheid van de overheidsschuld van lidstaten versterken. Bovendien kan er verwacht worden dat wanneer er slechts vage regels bestaan over hoe en wanneer de extra staatsmiddelen gebruikt mogen worden, de lidstaten met gezonde overheidsfinanciën sneller alsnog overheidsgeld in zullen zetten om hun banken te redden dan lidstaten met precaire budgettaire situaties. Van beleggers kan verwacht worden dat ze dit verschil zullen moeten compenseren in landen met zwakke overheidsfinanciën waar het logisch zal zijn dat de rentes voor hun 'wholesale financiering' hoger zullen zijn. Op deze manier wordt het doel van het herscheppen van een gelijk speelveld – wat met de bankenunie juist beoogd wordt - in gevaar gebracht.²⁶⁵

Depositogarantiestelsel - DGS

Een onderdeel uit het ontwerp van de EBU dat nog op losse schroeven staat is het Europees depositogarantiestelsel (DGS). Het Europese depositogarantiestelsel moeten spaarders gaan beschermen als een bank failliet gaat. Deposito's zoals tegoeden op spaar- of betaalrekeningen worden tot € 100.000 per persoon per bank gegarandeert door het depositogarantiestelsel. Dit geldt voor particulieren en kleine bedrijven.²⁶⁶ De werking van het depositogarantiestelsels bleek in crisistijd een zwak punt zoals terug te vinden is in de rapportage van de Larosière Groep. Een fondsenstelsel zou volgens het rapport het vicieuze effect - waarbij banken die al in de financiële problemen zijn geraakt toch nog moeten bijdragen aan het depositogarantiestelsel en daardoor in een neerwaartse spiraal raken - kunnen helpen vermijden.²⁶⁷ De Larosière Groep wijst echter het idee van één EU-fonds af op basis van het argument dat het opzetten van een Europees fonds teveel politieke en praktische bezwaren zou kunnen opleveren. De toegevoegde waarde van een dergelijk fonds op Europees niveau zal bovendien van weinig toegevoegde waarde zijn als nationale fondsen ook al onderhevig zijn aan geharmoniseerde regelgeving.²⁶⁸

Per januari 2015 is het de bedoeling dat elk Europees land een fonds opricht waarin banken – die onder de dekking van het depositogarantiestelsel vallen - geld storten. Bij een bankenfailliet zal

²⁶⁴ S. Dullien, 'How to complete Europe's Banking Union', European Council on Foreign Relations (juni 2014) 8.

²⁶⁵ Ibidem, 8 en 9.

²⁶⁶ Ministerie van Financiën, *Europese bankenunie*, Brochure onderdelen van de bankenunie (18 december 2013).

²⁶⁷ J. Poelgeest en M. Kuilman, 'Het depositogarantiestelsel in Europees perspectief', *Onderneming en Financiering*, aflevering 3 (2009) 55.

²⁶⁸ Larosière, 'The high-level group on financial supervision in the EU', (Brussel 25 februari 2009) 27-29, 34.

dit fonds spaarders kunnen compenseren. Hoeveel banken in het fonds storten hangt af van hun risicoprofiel. Als een bank meer risico's neemt moet het logischerwijs meer bijdragen aan het fonds. Mocht bij een faillissement het fonds te klein blijken, dan moeten banken het tekort op dat moment aanvullen. De Nederlandse Vereniging van Banken verwacht dat een dergelijk depositogarantiestelsel juist zal bijdragen aan het vertrouwen in banken.²⁶⁹ Zoals het De Larosière rapport ook aangeeft blijft het lastig wie op Europees niveau het meeste geld in deze pijler van de bankenunie - een Europees noodfonds - zou moeten steken, een factor die dus nog onduidelijk blijft. Een DGS bestaat nu echter alleen nog op nationaal niveau, zo ook in Nederland.²⁷⁰

4.2.2. Nederlandse sector: gevolgen in toezichtkosten onduidelijk

Voor Nederland geldt ook dat de vergelijkbaarheid van de toezichtkosten en de verdeling daarvan binnen de Europese bankenunie, onduidelijk blijft. Dit is tot nu toe nog niet met succes gedaan. In 2007 is er zo'n internationale vergelijking gedaan, het rapport bleek vervolgens heel moeilijk te vergelijken. Er waren toen veel verschillen tussen de sectoren, de wijze waarop toezichthouders werkten, de vergelijkbaarheid van data en verschillen in omvang en aard, karakter en samenstelling van de financiële sectoren in de verschillende landen. Omdat al het toezicht straks onder dezelfde noemer valt, waarbij alle centrale banken onder de verantwoordelijkheid van de ECB vallen op basis van de ECB-voorschriften, zou een dergelijke vergelijking wellicht mogelijk zijn.²⁷¹

Vanaf 2015 is de overheidsbijdrage voor het financieel toezicht afgeschaft en zullen de kosten volledig worden gedragen door de sector. Met de wijziging Wet bekostiging financieel toezicht (Wbft oktober 2015) is geregeld dat de verschillende typen ondernemingen in de financiële sector een bijdrage leveren die de inspanningen van DNB en de AFM op hun terrein weerspiegelt.²⁷² Uit een brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer over de Toekomst van de financiële sector blijkt dat de verwachting van de toezichthouders is dat de meerkosten voor de banken uit zullen komen op ongeveer 15,6 miljoen euro per jaar (5,5 miljoen euro voor de AFM en 10,1 miljoen euro voor DNB).²⁷³

Kosten die door toezichthouders gemaakt zijn als gevolg van de invoering van het Europese banktoezicht zullen worden doorberekend aan banken in Nederland. De zeven banken die per november 2014 onder het directe toezicht van de ECB vallen moeten samen eenmalig rond de 47

²⁶⁹ Nederlandse Vereniging van Banken, 'Het depositogarantiestelsel', <http://www.nvb.nl/thema-s/toezicht/1772/depositogarantiestelstel.html> (29 mei 2015).

²⁷⁰ L. Cremers en Y. Jorissen, Public Affairs Rabobank Nederland, interview gehouden op 21 augustus 2014.

²⁷¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Handeling 7 'Wet bekostiging financieel toezicht', wetsvoorstel 33957, vergadering 1 oktober 2014 (16 oktober 2014).

²⁷² Tweede Kamer der Staten-Generaal, Handeling 7 'Wet bekostiging financieel toezicht', wetsvoorstel 33957, vergadering 1 oktober 2014 (16 oktober 2014).

²⁷³ J. Dijsselbloem, 'Toezicht financiële sector', Brief van de minister van Financiën, nr. 92, kamerstuk 32013 (Den Haag 18 december 2014) 4.

miljoen euro betalen. Deze kosten komen voort uit het 'comprehensive assessment' dat DNB moeten uitvoeren.²⁷⁴ Om het GTM in te kunnen richten heeft DNB naast de al gemaakte kosten voor 2015 een aanvullend (eenmalig) budget gevraagd van 5 miljoen euro.²⁷⁵ Tot slot moet naast de doorgerekende kosten vanuit de ECB rekening gehouden worden met de inleg voor het resolutiefonds, de bankenbelasting en het depositogarantiestelsel.²⁷⁶ De exacte kosten voor banken in Nederland zijn nog niet bekend. De kans bestaat dat banken deze kosten deels terug willen verdienen door diensten aan de klanten wellicht duurder te maken in de vorm van hogere rentes of andere verkapte maatregelen. De toekomst en verder onderzoek zal dit moeten uitwijzen.²⁷⁷

De tussenconclusie kan die getrokken kan worden is dat met de oprichting van de Economische Monetaire Unie wel degelijk naar Europees banktoezicht gekeken is maar de verschillende invloeden, waaronder het ontbreken van een grote crisis die de weeffout had kunnen aankaarten of Duitse weerstand bij het oprichten van de Statuten bij het Verdrag van Maastricht waardoor een afgezwakte versie van banktoezicht het resultaat was. Veel hiaten zijn met de oprichting van de Europese Bankenunie al redelijk opgevuld zoals het gemeenschappelijk toezichtmechanisme, de joint supervisory teams en een groter vangnet in de vorm van het ERM. Toch bestaan er ook nog onduidelijkheden zoals het depositogarantiestelsel en de effectieve werking van het ERM. In het volgende hoofdstuk zal gekeken worden naar de factoren van succes of falen die met Europees banktoezicht en de Europese bankenunie nog in het vooruitzicht liggen.

²⁷⁴ J. Dijsselbloem, 'Toezicht financiële sector', Brief van de minister van Financiën, nr. 92, kamerstuk 32013 (Den Haag 18 december 2014) 4.

²⁷⁵ J. Dijsselbloem, 'Kamerbrief inzake Kostenkaders DNB en AFM 2015', nr. 16, kamerstuk 33 957 (Den Haag 16 december 2014) 1.

²⁷⁶ J. Dijsselbloem, 'Toezicht financiële sector', Brief van de minister van Financiën, nr. 92, kamerstuk 32013 (Den Haag 18 december 2014) 4.

²⁷⁷ L. Cremers en Y. Jorissen, Public Affairs Rabobank Nederland, interview gehouden op 21 augustus 2014.

5. Factoren van succes of falen

Vanaf november 2014 is in fasen de Europese bankenunie van start gegaan. In de eerste plaats gaat het om Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme. Vervolgens is vanaf januari 2015 ook het Europees Resolutiemechanisme een aanvang nemen. Het ERM zal gefaseerd in werking treden. Vanaf dat moment is ook de 'Single Resolution Board' operationeel en is zij verantwoordelijk voor het opstellen van afwikkelplannen. Vanaf 1 januari 2016 zal dit SRB ook verantwoordelijk zijn voor de afwikkeling van banken en op hetzelfde moment is het de bedoeling dat ook het 'Single Resolution Fund' van start gaat.²⁷⁸ Sommige aannames die in deze thesis – en met name in dit hoofdstuk – gedaan worden kunnen gevaarlijk zijn omdat het onderwerp 'Europees banktoezicht' om te beginnen voor een aanzienlijk deel nog erg recent zijn voor goed historisch onderzoek. Daarnaast zijn er veel onzekerheden over het verloop van het nieuwe banktoezicht en zal de toekomst en verder onderzoek moeten uitwijzen of dit Europese toezicht een succes zal zijn. In dit hoofdstuk worden een aantal factoren besproken die mogelijk kunnen leiden tot succes voor het Europese banktoezicht of juist een negatieve invloed kunnen hebben. Om te beginnen bestaat er nog twijfel bij sceptici of de ECB als Europees toezichthouder wel een succesfactor zal zijn.

De 'ideale' toezichthouder

'De keuze voor de ECB als Europees toezichthoudend orgaan is controversieel. Centrale banken kwamen na de crisis als winnaars uit de strijd maar nationale centrale banken waren terughoudend in het aanwijzen van de ECB als overkoepelende toezichthouder om een aantal redenen.'²⁷⁹ Om te beginnen hebben nationale centrale banken meer kennis van lokale omstandigheden en instellingen (wat de noodzaak voor inmenging van nationale toezichthouders suggereerd). Daarnaast waren de nationale centrale banken van mening dat het combineren van monetaire en toezichthoudende verantwoordelijkheden in een instituut de monetaire functie van de ECB in opspraak zou kunnen brengen (de nadruk op dit argument verschilde per land). Ook kon de verplaatsing van nationale toezichttaken naar een internationale instelling mogelijk teveel macht bij een enkele (onafhankelijke) instelling leggen.²⁸⁰ Ook Nederland was in 2009 van mening dat de ECB niet genoeg expertise voor Europees banktoezicht zou hebben. Met het uitvoeren van microprudentieel toezicht door de ECB zou de onafhankelijkheid van de ECB in het geding komen en de machtsconcentratie binnen één instelling te groot zijn.²⁸¹

²⁷⁸ J. Dijsselbloem, 'Brief van de minister van Financiën – Toekomst financiële Sector', Kamerstuk 32013 nr. 77 (Den Haag 27 juni 2014).

²⁷⁹ S. Kamalodin, medewerker DNB, telefonisch interview, 5 augustus 2014.

²⁸⁰ Van den Berg, *The Making of the statute of the european system of central banks*, 271 en 272.

²⁸¹ W. Bos, 'EU rapport over financieel toezicht (rapport de Larosière)', *Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal* 5 maart (23 maart 2009) 5.

Weerstand tegen een gecentraliseerd en onafhankelijk toezicht door de ECB kwam van de Duitse regering, die geen voorstander is. Eind 2013 leek er een nieuw conflict te ontstaan tussen de Europese Centrale Bank (ECB) en de Duitse regering over het banktoezicht, met name over de organisatie. Naar de woorden van de Duitse minister van Financiën Wolfgang Schäuble zou het Europese banktoezicht in eerste instantie een 'netwerk' moeten zijn van nationale autoriteiten.²⁸² Europese verdragen waren niet toereikend genoeg om een 'centraal beslissingsorgaan' op te zetten volgens Schäuble. De ECB was een voorstander van het uitbreiden van de controle over veel – ook kleinere – banken terwijl Duitsland dit alleen wilde voor grote systeembanken. Het leek of Duitsland alleen Europees banktoezicht wilde als Duitse banken er nauwelijks onder zou vallen, maar Frankrijk wel.²⁸³ ECB was van mening dat een gecentraliseerde aanpak meer kans bood op 'efficiënte en tijdige' actie wanneer dat nodig was, met name voor banken met internationale activiteiten.²⁸⁴

Andere kritiek richt zich op de relatie met nationale toezichthouders waarbij problemen worden voorzien in de rolverdeling tussen nationale centrale banken en de ECB. Met zoveel onervarenheid aan de zijde van de ECB, onduidelijke mandaatregelingen en tegengestelde nationale belangen is het volgens Jean Wanningen – redacteur DDS Finance international - niet de vraag óf, maar wanneer die problemen zich zullen voordoen.²⁸⁵ Daarnaast is er veel discussie over mogelijke belangenverstremgeling met de monetaire taken van de ECB. De ECB heeft van oudsher één doelstelling: monetaire stabiliteit. Ze heeft daarbij ook maar één instrument: invloed uitoefenen op de liquiditeit van banken.²⁸⁶

Daarnaast leek het aanwijzen van de ECB als hoofdtoezichthouder hoofdzakelijk een politieke kwestie evenals een onderhandelingskwestie. Ten tijde van de crisis heeft de ECB veel inzet getoond en zichzelf neergezet als 'lender of last resort'.²⁸⁷ Wie betaalt bepaalt, de reputatie van de ECB heeft een grote rol gespeeld net als de tijdsdruk om een Europees toezicht op te zetten.²⁸⁸ Er gingen namelijk ook stemmen op om de Europese Banken Autoriteit in Londen de toezichthoudende autoriteit te maken. De EBA heeft al ervaring met samenwerking met nationale toezichthouders en heeft een essentiële bijdrage geleverd aan het opstellen van een rulebook voor financiële dienstverlening. Daarnaast heeft de EBA een cruciale rol vervuld bij de totstandkoming van herkapitalisatie van grote kredietinstellingen binnen de EU welke de EBA ook vastgelegd heeft in een

²⁸² Redactie Trouw, 'Conflict ECB en Duitsland over banktoezicht', *Trouw*, 8 november 2013.

²⁸³ C. De Gruyter, 'Gewoon oorlog met andere middelen', *NRC*, 21 maart 2015.

²⁸⁴ Redactie Trouw, 'Conflict ECB en Duitsland over banktoezicht', *Trouw*, 8 november 2013.

²⁸⁵ J. Wanningen, 'Waarom deze bankenunie niet zo'n goed idee is voor Nederland', *Clingendael publicatie* (7 november 2013).

²⁸⁶ S. Eijffinger, 'The various roles of the ECB in the new EMU architecture', onderdeel van compilatie PE 507.482 (september 2013) 5.

²⁸⁷ S. Kamalodin, medewerker DNB, telefonisch interview, 5 augustus 2014.

²⁸⁸ L. Cremers en Y. Jorissen, Public Affairs Rabobank Nederland, interview gehouden op 21 augustus 2014.

blauwdruk voor de ECB over deze kwestie. De EBA heeft echter niet het aanzien en de middelen waar de ECB wel overbeschikt.²⁸⁹

Positief is dat voor de aanwijzing van de ECB als Europees toezichthouder geen verdragswijziging nodig was. Op basis van het bestaande artikel 127 lid 6 VWEU wordt het prudentiële toezicht toegekend aan de ECB. Dit artikel geeft toestemming aan het Europese systeem van centrale banken - geleid door de ECB - toezichttaken over de banken uit te oefenen '(...) *met eenparigheid van stemmen besluiten aan de Europese Centrale Bank specifieke taken op te dragen betreffende het bedrijfseconomisch toezicht beleid op kredietinstellingen en andere financiële instellingen, met uitzondering van verzekeringsondernemingen*'.²⁹⁰

Om bij te dragen aan een stabiel financieel stelsel in de Unie en in elke lidstaat, geeft de GTM-Verordening – zoals eerder in deze thesis genoemd - de ECB prudentiële toezichttaken. Om belangenconflicten met de oorspronkelijke monetaire taken tegen te gaan, is er binnen de ECB een Raad van Toezicht (RvT) ingericht om deze taken te scheiden. Het is de taak van deze RvT om de toezichttaken die aan de ECB opgedragen zijn in zijn geheel te plannen en uit te voeren. De RvT legt daarna alle ontwerpbesluiten voor aan de RvB. Binnen de GTM-Verordening bestaat door de eisen in artikel 25 bovendien een scheiding op organisatorisch vlak tussen beide taken.²⁹¹ Iedere verandering in toezichtbevoegdheden die plaats vindt van lidstaatniveau naar Europees niveau moet volgens de GTM-verordening passende voorschriften hebben over de transparantie en verantwoordingsplicht.²⁹² Zo ontvangen nationale parlementen een jaarlijks verslag en kunnen ze de ECB schriftelijk vragen stellen of uitnodigen voor een gedachtewisseling over de banken in de betreffende lidstaat. De controle op de werkwijze van de ECB – waar ook de nodige zorgen over bestaan – lijkt in theorie succesvol, zo kan de ECB ook bevraagd worden door nationale parlementen.²⁹³ De ECB legt daarnaast ook verantwoording af aan het Europees Parlement.²⁹⁴ Maar zoals bleek uit een brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer van juli 2014, bestond er in de praktijk nog geen onafhankelijke externe controle op de nieuwe toezichthouder zelf vanaf november 2014. Sinds de

²⁸⁹ S. Kamalodin, interview medewerker DNB, 5 augustus 2014.

²⁹⁰ Dervis, Kemal, Mistral, Jacques, *Europe's crisis; Europe's Future* (Washington, 2014) 136.

²⁹¹ L. Wissink, 'Het (nieuwe) Europese banktoezicht en de uitdagingen in een gemengde rechtsorde', *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, nummer 1, 4-14 (22 januari 2015) 7.

²⁹² Raad van de Europese Unie, 'GTM-Verordening (EU) 15 oktober 2013', *Publicatieblad van de Europese Unie*, Nr. 1024/2013 (29-10-2013) Overweging 55.

²⁹³ Raad van de Europese Unie, 'GTM-Verordening (EU) 15 oktober 2013', *Publicatieblad van de Europese Unie*, Nr. 1024/2013 (29-10-2013) Artikel 21.

²⁹⁴ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank, 'De praktische regelingen in verband met de uitoefening van democratische verantwoordingsplicht en toezicht op de uitoefening van de taken die in het kader van het gemeenschappelijk toezichtmechanisme aan de Europese Centrale Bank zijn opgedragen', (2013/6941EU), *Publicatieblad van de Europese Unie* (4 november 2013).

taken van DNB verplaatst zijn naar de ECB, kan de Algemene Rekenkamer geen onderzoek meer doen naar het toezicht op de grootste Nederlandse banken.²⁹⁵

Een ander kritisch punt betreft de onafhankelijkheid van de ECB als Europese Toezichthouder. Deze onafhankelijkheid moet er zijn op zowel Europees als nationaal niveau maar naast de verantwoording die de instelling moeten afleggen over de uitoefening van diens taken. Een balans vinden tussen beide factoren is door de verschillende bestuurslagen waarbinnen het GTM opereert een uitdaging.²⁹⁶ Het zal moeten blijken hoe dit vervolgens in praktijk werkt.

Uiteindelijk zal het succes van het Europees banktoezicht, uitgevoerd door de ECB, mede afhangen van de instelling van de Europese bevolking. Als de ECB successen boekt, zal het vertrouwen groeien evenals de positiviteit. Financiële veerkracht, stabiliteit en herstel van vertrouwen is voor de toekomst van belang. Hoe de ECB optreedt beïnvloedt de reactie op de financiële markt.²⁹⁷ Een factor die Europees banktoezicht daarnaast kan beïnvloeden is de manier waarop de ECSR en de ESFT aangepast zullen worden aan het nieuwe GTM.

Herziening ECSR (macroprudentieel) en ESFT (microprudentieel) noodzakelijk

Met de uitvoer van Europees banktoezicht door de ECB zullen er veranderingen plaats gaan vinden in het Europees Comité voor Systeemrisico's (ECSR), op macroprudentieel niveau. Ook het Europees Stelsel voor Financieel Toezicht ondergaat momenteel veranderingen in verband met de invoering van de bankenunie en nieuwe toezichtbevoegdheden van de ECB.²⁹⁸ Bij de herziening van het ESFT aan het GTM moet gezorgd worden dat de ETA's, het ECSR en ESFT toegang hebben tot dezelfde informatie die regelmatig elektronisch verstrekt wordt bij voorkeur via één centraal punt voor het verzamelen van gegevens.²⁹⁹ Deze informatie-uitwisseling heeft meerdere voordelen: het ECSR kan systeemrisico's op Europees niveau doeltreffender analyseren en in de gaten houden, terwijl het GTM toegang heeft tot de kennis van het ECSR. Deze kennis overstijgt het bankwezen en heeft betrekking op het gehele financiële stelsel.³⁰⁰

In augustus 2014 heeft de Commissie haar rapport gepubliceerd met de bevindingen van de evaluatie van het ESFS. In het rapport wordt een aantal gebieden benoemd waarop verdere verbetering mogelijk is, zoals meer aandacht voor convergentie van toezichtpraktijken.³⁰¹ De

²⁹⁵ A. Visser, Kamerbrief Algemene Rekenkamer 'Europese Bankenunie' (Den Haag 2 juli 2014).

²⁹⁶ Raad van de Europese Unie, 'GTM-Verordening (EU) 15 oktober 2013', Publicatieblad van de Europese Unie, Nr. 1024/2013 (29-10-2013) Artikel 19 lid 1.

²⁹⁷ L. Cremers en Y. Jorissen, Public Affairs Rabobank Nederland, interview gehouden op 21 augustus 2014.

²⁹⁸ Europese Commissie, 'Final report from the Commission to the European Parliament and the Council on the operation of the European Supervisory Authorities (ESAs) and the European System of Financial Supervision (ESFS)' (Brussel augustus 2014) 11.

²⁹⁹ Europese Centrale Bank, 'Gids voor banktoezicht' (september 2014) 21.

³⁰⁰ Europese Centrale Bank, 'Gids voor banktoezicht' (september 2014) 21.

³⁰¹ Europese Commissie, 'Final report from the Commission to the European Parliament and the Council on the

bevindingen vereisen vooralsnog geen wijziging in de wetgeving.³⁰² Om mogelijke belangenconflicten te vermijden tussen microprudentieel toezicht en toezichthoudende instrumenten en macro-economisch toezicht zullen het mandaat en de functies van het ESRC beoordeelt en verduidelijkt moeten worden.³⁰³ Micro- en macroprudentieel toezicht komen hier samen. Het ontwerp van een toezichtstructuur geeft echter geen garantie dat een crisis uit zal blijven.³⁰⁴

Vertaling geharmoniseerde regels naar nationaal niveau

Het succes van banktoezicht zal – naast de geschiktheid van de ECB - afhangen van de interpretatie van de toezichtregels op nationaal niveau. Dit is een factor die het succes van Europees banktoezicht deels in de weg zou kunnen staan mits niet goed gecontroleerd. De Oostenrijkse econoom Ewald Nowotny pleit voor enige mate van differentiatie onder Europees niveau vanwege culturele- en taal verschillen.³⁰⁵ De implementatie van de nieuwe toezichtregels vindt alsnog per land op nationaal niveau plaats. Er is nu nog sprake van een dubbele uitvoer van informatie omdat de angst bestaat dat er informatie verloren gaat wanneer dit naar nationaal niveau getild wordt.

Professor Dullien ontdekte in een discussie in Brussel met medewerkers van de ECB en de EU ministers van financiën dat er verschillen bestonden tussen de Europese landen in de interpretatie van dezelfde bankenunie regels. 'Berlin officials adopt a restrictive reading of when public money can be pumped into ailing banks while Paris, he noted, adopts a more liberal approach', aldus Dullien.³⁰⁶ Zo brengt het toezichtmechanisme verschillende landen en toezichtculturen bij elkaar op het gebied van personeelsbezetting. De hoofden van de 'Joint Supervisory Teams' zullen uit een ander land komen dan het land waar de instelling waarop zij toezicht uitoefent gevestigd is. Perspectieven van deelnemende EU-lidstaten worden meegenomen in een Europese toezichtcultuur waarbij de 'best practices' op het gebied van toezicht van elk land gebruikt zullen worden voor de toezicht activiteiten. Een proces dat de komende jaren verfijnd zal worden en zal moeten zorgen dat de verschillen in implementatie van de regels verkleinen om te zorgen voor het succesvol verloop.³⁰⁷

operation of the European Supervisory Authorities (ESAs) and the European System of Financial Supervision (ESFS))' (Brussel augustus 2014) 1.

³⁰² Europese Commissie, 'Final report from the Commission to the European Parliament and the Council on the operation of the European Supervisory Authorities (ESAs) and the European System of Financial Supervision (ESFS))' (Brussel augustus 2014) 12.

³⁰³ Resolutie Europees Parlement, 'De evaluatie van het Europees systeem voor financieel toezicht', 2013/2166(INL), bijlage gedetailleerde aanbevelingen betreffende de inhoud van het verlangde voorstel (11 maart 2014).

³⁰⁴ S. Dullien, 'How to complete Europe's Banking Union', European Council on Foreign Relations (juni 2014) 9.

³⁰⁵ N. Lundeen, 'Risks Attached to Euro Zone Banking Union, Says ECB's Ewald Nowotny', *The Wallstreet Journal*, 21 mei 2014.

³⁰⁶ D. Scally, 'Banking union won't cope with eurozone crisis, warns economist', *Irish Times*, 1 juli 2014.

³⁰⁷ S. Lautenschläger, 'Countdown to November: European supervision ready for lift-off', Handelsblatt Konferenz 'Banken im Umbruch' (Frankfurt 3 september 2014).

Naast deze 'succesfactor' ligt een negatievere factor op de loer om het succes van een goede werking van Europees banktoezicht te overschaduwen, namelijk schaduwbankieren.

Het gevaar van schaduwbankieren

Schaduwbankieren is een factor die het succes van Europees banktoezicht in gevaar kan brengen. De bankencrisis heeft het gebrek aan transparantie van de financiële sector in zijn geheel laten zien en dat schaduwbankactiviteiten een serieuze dreiging vormen voor de financiële stabiliteit. Het omvallen van Lehman Brothers is hier een voorbeeld van.³⁰⁸ Dit schaduwbankieren voert bankactiviteiten uit naast de traditionele bankensector in Europa via instellingen zonder bankvergunning, zoals geldmarktfondsen, en staat niet direct onder officieel toezicht. De Financial Stability Board (FSB) definieert schaduwbankieren als 'een systeem van tussenpersonen, instrumenten, entiteiten en financiële contracten dat een combinatie van bankachtige functies vervult, maar buiten de regels valt, aan een minder streng niveau van regulering is onderworpen of aan regulering is onderworpen die op andere aspecten dan op systeemrisico's is gericht, en zonder gegarandeerde toegang tot de liquiditeitsfaciliteiten van centrale banken of openbare kredietwaarborgen'.³⁰⁹

Terwijl de bankenunie in de eurozone aan de ene kant zal bijdragen aan het terugwinnen van het vertrouwen in de banken binen de eurozone, draagt een bankenunie en verscherpt Europees banktoezicht aan de andere kant ook risico's met zich mee zoals de mogelijkheid van het verschuiven van bankactiviteiten naar de minder gereguleerde gebieden, de schaduwbanksector.³¹⁰ Bovendien zijn sommige instellingen slechts gedeeltelijk als schaduwbank te typeren.³¹¹ In de EU alleen al gaat om enkele tientallen triljarden euro's, circa 20 tot 30 procent van de totale financiële sector. De beheersbaarheid van het schaduwbanksysteem wordt bemoeilijkt en beperkt door de grensoverschrijdende organisatie ervan.³¹²

Voor een deel kan het schaduwbankwezen bestaan door vangnetregelingen en depositogarantiestelsel te ontduiken. Doordat er minder beperkingen zijn kan de kredietintermediatie kostenefficiënt worden ingericht en flexibel worden afgestemd op de wensen van financiële partijen.³¹³ Schaduwbankieren kent nog ook enkele andere 'positievere' kanten, zo lijkt het maar goed dat in bepaalde gevallen de risico's (tot op zekere hoogte) bij schaduwbankieren

³⁰⁸ Voor verdere informatie over de Lehman Brothers, lees ook DNB: 'In het spoor van de crisis' (Amsterdam 2010).

³⁰⁹ Financial Stability Board, 'Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation' (oktober 2011) a.

³¹⁰ N. Lundeen, 'Risks Attached to Euro Zone Banking Union, Says ECB's Ewald Nowotny', *The Wallstreet Journal*, 21 mei 2014.

³¹¹ M. Broos, K. Carlier, J. Kakes, E. Klaaijzen, 'Het schaduwbankwezen, een verkenning voor Nederland', *Occasional studies*, vol. 10/no.5 (Amsterdam 2012) 12.

³¹² Broos, 'Het schaduwbankwezen, een verkenning voor Nederland', 19.

³¹³ Broos, 'Het schaduwbankwezen, een verkenning voor Nederland', 12.

buiten de bankensector worden gehouden en dat er dus ook geen consequenties voor de belastingbetaler of systeemrisico's aan kunnen zijn verbonden. Daarnaast zijn bepaalde elementen die onder het begrip schaduwbankieren vallen van vitaal belang voor de financiering van de reële economie waar nieuwe of uitgebreide toepassingen van bestaande reguleringsmaatregelen rekening mee moeten houden. Zoals het 'Groenboek' van de Europese Commissie ook aangeeft kan schaduwbankieren weliswaar bepaalde positieve effecten hebben, zoals een efficiënter financieel systeem, een grotere diversiteit van producten en meer concurrentie, het blijft een van de voornaamste factoren achter de financiële crisis en een bedreiging voor de stabiliteit van het financiële systeem.³¹⁴ De Europese Commissie kwam op 29 januari 2014 met een voorstel voor nieuwe regels betreft schaduwbanken. De Verordening is gericht op het bevorderen van transparantie en er worden strengere eisen gesteld aan dergelijke bankactiviteiten. De Europese toezichthouders krijgen voortaan meer informatie over de handel op deze schaduwbankenmarkt, wat hopelijk de risico's verklein.³¹⁵ Geconcludeert kan worden dat een cross-sectorale aanpak in toezicht en regelgeving van belang is omdat financiële instellingen op veel verschillende sectoren in de markt actief zijn. De reikwijdte van het macroprudentiële toezicht is daarom van belang om de kans op verschuiving van activiteiten naar andere gedeelten van het financiële systeem - zoals de schaduwbanksector of verzekeraars - te verkleinen.³¹⁶

Niet-eurozone lidstaten en Europees toezicht

Een factor – die in de dimensie buiten de eurozone speelt en die wellicht succes kan belemmeren - is het onderscheid dat als gevolg van het GTM bestaat tussen de kernlanden van de eurozone, de lidstaten buiten de eurozone die deelnemen aan het Europees banktoezicht en de EU-lidstaten die niet bereid zijn deel te nemen aan de GTM wordt versterkt.³¹⁷ De euro-lidstaten maken automatisch deel uit van de onderdelen van de bankenunie, maar ook niet-eurolanden kunnen deelnemen aan onder andere het gemeenschappelijk toezichtmechanisme. Deze deelname is gebaseerd op basis van 'close cooperation' waarbij de niet-eurolanden het noodzakelijke juridische raamwerk moeten overnemen en met de ECB moeten samenwerken volgens de afgesproken toezichtregelgeving. Dit betekent dat nationale autoriteiten, net als die van de eurozone, zich aan de richtlijnen van de ECB moet houden en adequate informatie moeten verstrekken. Het GTM staat volledig open voor alle

³¹⁴ Europese Commissie, 'Groenboek Schaduwbankieren', COM(2012)0102 (Brussel 19 maart 2013) 2.

³¹⁵ Europese Commissie, 'Rapportage en transparantie van financieringstransacties effecten', Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rapportage en de transparantie van effectenfinancieringstransacties, COM(2014)40 (Brussel 29 januari 2014) 5.

³¹⁶ H. Loman, B. Giesbergen en M. Weernink, 'Wat te verwachten van macroprudentieel beleid', *Special Report Rabobank* (3 februari 2015).

³¹⁷ Europese Centrale Bank, 'Gids voor banktoezicht' (Frankfurt september 2014) 1.

EU-lidstaten die de euro niet als munteenheid hebben en nauwe samenwerking willen aangaan.³¹⁸

Hoewel de GTM-verordening weinig ruimte besteedt aan de betrokkenheid van niet-eurolanden wordt er wel degelijk rekening gehouden met de bescherming van de 'interests' van deze landen. Niet-eurolanden hebben het recht om uit het GTM te stappen en zich daarmee niet te binden aan een toezichthoudende beslissing. Met betrekking tot toezichthoudende taken zal de ECB verantwoording afleggen aan het Europees Parlement en de Raad van Ministers – de EU instellingen. Tevens zal de Raad van commissarissen regelmatig verslag uitbrengen aan de Eurogroep die uitgebreid in contact is met onder andere ministers van niet-eurolanden. De ECB zal schriftelijk antwoord moeten geven op vragen van nationale parlementen en leden van de Raad van Commissarissen kunnen worden uitgenodigd door nationale parlementen. Volgens de verordening zal de ECB evenveel aandacht moeten geven aan financiële stabiliteit in elke andere lidstaat van de EU.³¹⁹ Terwijl de focus van het GTM ligt op de grotere banken, heeft de ECB ook het recht om toezicht te houden op kleinere banken evenals banken die er van verdacht worden een bedreiging te zijn voor de financiële stabiliteit. Voordelen van deelname aan de GTM verschillen per niet-euro land. Mogelijke voordelen van deelname aan de GTM zijn financiële integratie met bijbehorende voordelen, het verbeteren van toezicht op grensoverschrijdende banken, het mogelijk verbeteren van kwaliteit van het bancairetoezicht, meer zekerheid over consistente toezichthoudende praktijken, het vermijden van eventuele concurrentievervalsingen en toegang tot informatie over toezicht op alle financiële instellingen die deelnemen aan de GTM. Deelname aan de GTM is een voorwaarde voor deelname aan de SRM.³²⁰ Wanneer de ECB haar regels en richtlijnen geïmplementeerd zal hebben in de financiële markten zal dit ook effect hebben op Britse markten, wat weerstand op zal kunnen wekken bij de Britten.³²¹ Zweden heeft tevens besloten niet deel te nemen aan de bankenunie, dat liet de Zweedse minister van Financiën Anders Borg weten op 11 december 2012. Zijn motivatie is dat niet-eurolanden minder rechten zouden krijgen dan lidstaten die lid zijn van de eurozone. Hij noemde het 'onacceptabel' dat zijn land en de andere niet-euro lidstaten niet zouden mogen meestemmen in het bestuur van de ECB. Daar zijn nu alleen de eurolanden vertegenwoordigd omdat de centrale bank voor die munt verantwoordelijk is.³²²

Een nadeel is dat de deelname aan het GTM voor lidstaten buiten de eurozone vrijblijvend is. Al na een periode van 3 jaar kunnen lidstaten buiten de eurozone hun deelname aan het GTM Beëindigen. Ook hebben lidstaten buiten het GTM de mogelijkheid tot het blokkeren van nieuwe

³¹⁸ Z. Darvas en G. Wolff, 'Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?' Bruegel think thank, Issue 2013/6 (13 maart 2013) 3.

³¹⁹ Ibidem, 11.

³²⁰ Ibidem, 12.

³²¹ S. Kamalodin, interview medewerker DNB, 5 augustus 2014.

³²² Moes, 'Verzet tegen plan banktoezicht', *Trouw*, 17 september 2012.

regelingen die ook op de rest van de EU van toepassing zijn.³²³ Effectief toezicht kan op deze manier worden benadeeld en bestaat de kans op versnippering en in de financiële sector.

Toch is het vanwege de grote verwevenheid binnen de financiële sector niet wenselijk dat niet-eurolanden buiten het Europese toezicht vallen. Daarom zal de Europese toezichthouder toezien op banken in de eurolanden, met de mogelijkheid voor niet-eurolidstaten om ook onder het Europese toezicht te vallen, dit heet een 'opt-in'. Segmentatie beperken is volgens Nederland van groot belang om een gelijk speelveld te creëren en de interne markt te behouden.³²⁴ Tevens kan het niet kiezen voor de bankenunie ook significante kosten met zich meebrengen voor niet-eurolanden omdat deze kwetsbaar zijn voor 'besmettingseffecten'. Dit betekent dat – wanneer zulke effecten zich voor doen – ze alleen op hun eigen mechanismen, bronnen en instrumenten kunnen leunen, welke misschien niet geschikt zijn voor deze taak. Dit kan een situatie veroorzaken die sommige landen uit de eurozone tijdens de crisis meemaakten, een gebeurtenis die het idee van een bankenunie tot gevolg had.³²⁵ De mate waarin de interne markt beïnvloedt zal worden zal deels afhangen van de houding (en het vertrouwen) ten opzichte van de ECB.³²⁶

Belastingbetaler Nederland blijft mogelijk ook betrokken

Zoals eerder genoemd in deze thesis kunnen kosten voor ECB toezicht zich gaan vertalen richting de 'klanten' van banken in indirecte vorm middels bijvoorbeeld renteverhogingen omdat banken hun kapitaal voor de onkosten betreft de bankenunie ergens vandaan moeten halen. Dus indirect zou de belastingbetaler alsnog mee kunnen blijven betalen aan het redden van banken.³²⁷ Naar de mening van minister van Financiën Jeroen Dijsselbloem moet de bankenunie en het toezicht op zijn minst een jaar gelopen hebben voordat onderzocht kan worden hoe de kosten zich in de verschillende lidstaten ontwikkelen en hoe ze in rekening worden gebracht (dus op zijn vroegst eind 2015).³²⁸ Nederland vervult maar weinig posities als het gaat om functies op Europees niveau met betrekking tot banktoezicht.³²⁹

Wim Mijs, voormalig directeur van de Nederlandse Vereniging van Banken heeft aangegeven dat 'we met een Europese bankenunie een Europees systeem creëren voor het houden van toezicht, het helpen van banken in problemen en het zo nodig redden van banken zonder dat de belasting

³²³ Raad van de Europese Unie, 'GTM-Verordening (EU) 15 oktober 2013', *Publicatieblad van de Europese Unie*, Nr. 1024/2013 (29-10-2013) Artikel 6 lid 6a.

³²⁴ Kamerbrief 'Europees toezichtmechanisme voor banken en directe herkapitalisatie door het ESM (Den Haag 1 oktober 2012) 2.

³²⁵ M. Isărescu, 'Relations between euro and non-euro countries within the Banking Union', Bank for international settlements (BIS) (10 juli 2014) 6.

³²⁶ L. Cremers en Y. Jorissen, Public Affairs Rabobank Nederland, interview gehouden op 21 augustus 2014.

³²⁷ Ibidem.

³²⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Handeling 7 'wet bekostiging financieel toezicht', wetsvoorstel 33957, vergadering 1 oktober 2014 (16 oktober 2014).

³²⁹ L. Cremers en Y. Jorissen, Public Affairs Rabobank Nederland, interview gehouden op 21 augustus 2014.

betaler in een van de lidstaten daarvoor moet opdraaien'.³³⁰ Maar zal dit in de praktijk ook daadwerkelijk zo zijn? Zelfs al verlaagd een strenger bail-in ontwerp de kans op direct ingrijpen met staatsgeld in falende banken, het is nog steeds een open debat of dit daadwerkelijk het geld van de belastingbetaler zal ontzien.³³¹ In de meeste banken crises is het indirecte effect van de crisis op de groei van het bruto binnenlands product en belastinginkomsten veel groter dan de kosten voor het herkapitaliseren van een bank. De introductie van bail-in regels zou een meetbaar schadelijk effect kunnen hebben op economische groei en zou misschien wel het uiteenlopen van de financieringskosten in de eurozone kunnen versterken. Het introduceren van een dergelijk mechanisme in een tijd van zeer verschillende euro-exit risico's tussen landen in de eurozone, de kosten buitenproportioneel zouden kunnen toenemen in landen met een zwak bankensysteem. Het gevaar zou kunnen zijn dat door de bescherming van het geld van belastingbetalers een crisis uiteindelijk juist duurder wordt.³³²

Voorgaande punten moeten echter niet overdreven worden. De overeengekomen bankenunie zal de financieringskosten voor Europa's financiële sector verlagen en deze tegelijkertijd wereldwijd meer competitief maken. Ook al zullen de publieke middelen wellicht nog steeds nodig zijn om een systeembankencrisis - indien deze ondanks het vernieuwde Europese banktoezicht - nog zou ontstaan) op te lossen, deze constructie is een grote stap voorwaarts in de bescherming van het geld van belastingbetalers, vooral omdat in het verleden de indirecte kosten van een bankencrisis te wijten waren aan de verloren productie en belastingopbrengsten die vaak veel hoger bleken dan de directe kosten van het redden van banken (bail-out).³³³

Het nieuwe raamwerk lijkt nu alleen nog niet toereikend genoeg te zijn om met systeemcrises om te kunnen gaan, of het nu gaat om een systeemcrisis in een van de grotere lidstaten of een systeemcrisis in de eurozone als geheel, zo zei ook Nout Wellink – voormalig president van De Nederlandse Bank- in een interview in januari 2014.³³⁴ De beschikbare fondsen lijken nog niet sterk genoeg en tevens is er geen helder geformuleerde 'fiscal-backstop' (laatste redmiddel). Wanneer de economie herstellend is zal dit geen probleem opleveren, maar wanneer het herstel wankelt zou deze positieve cirkel weer kunnen vervallen in een vicieuze cirkel.

³³⁰ Wim Mijs, NVB, column 'Europese bankenunie; nu of nooit', maart 2013, site nvb.

http://www.nvb.nl/media/document/000952_wmijs-bw2013-3.pdf

³³¹ S. Dullien, 'How to complete Europe's Banking Union', European Council on Foreign Relations (juni 2014) 9.

³³² Ibidem, 9.

³³³ Ibidem, 9.

³³⁴ N. Wellink, dinsdag 31 december 2014 [radio interview radio 1].

6. Conclusie

Met de analyse in deze thesis blijft het een ingewikkelde opgave om een eenduidig antwoord te geven op de vraag hoe het te verklaren valt dat een Europees banktoezicht aanvankelijk - sinds het Verdrag van Maastricht in 1992 - geen onderdeel vormde van de EMU en in hoeverre deze 'weeffout' in de EMU thans opgelost wordt door middel van de Europese Bankenunie. Banken spelen een cruciale rol in het financiële systeem en de wereldeconomie, en moeten dus op een correcte wijze worden beheerd. Prudentieel toezicht en regulering moeten er op toezien dat dit daadwerkelijk gebeurt, zonder dat het financiële systeem in gevaar komt of banken als gevolg van het financiële veiligheidsnet buitensporige risico's nemen. Een nationaal gefocuste toezichthoudende structuur bleek ontoereikend in een Europese verweven bancaire sector met een groot aantal belangrijke grensoverschrijdende banken.

Om de context te scheppen voor het beantwoorden van de centrale vraag is een overzicht gegeven van het huidige Europese banktoezicht (dat onderdeel is van de Europese bankenunie en bestaat uit de ECB en nationale toezichthouders). Onderscheid wordt daarbij gemaakt tussen Europees en Nederlands niveau. De Europese Centrale Bank (ECB) houdt sinds 4 november 2014 direct toezicht op de 130 belangrijkste banken in het eurogebied aan de hand van een vaste set normen en eisen (GTM-kaderverordening) en, in samenwerking met nationale toezichthouders. De institutionele vormgeving van Europees banktoezicht vormde ook de kern van het De Larosière rapport uit 2009 dat naar aanleiding van de crisis aanbevelingen deed over het gebrek aan focus op macroprudentieel toezicht en gezien kan worden als de eerste stap richting een Europese Banken Unie. Naar aanleiding van dit rapport werden het Europees Comité voor Systeemrisico's (ECSR) voor macroprudentieel toezicht en het Europees Systeem van Financiële Toezichthouders (ESFT) voor microprudentieel toezicht opgezet om eventuele kwetsbaarheden in de financiële markt tijdig kunnen signaleren. Het is van cruciaal belang dat de ECB uitgerust is met een stevig toezichtinstrumentarium en dat haar eindverantwoordelijkheid inzake banktoezicht wordt gekoppeld aan passende toezichtbevoegdheden om financiële stabiliteit te kunnen waarborgen.

Op Nederlands niveau heeft het Europees banktoezicht ook direct invloed. Met het oog op de omvang en het internationale karakter van de Nederlandse banken heeft Nederland baat bij Europees banktoezicht en de bankenunie. Voor DNB komt meer de nadruk te liggen op de uitvoer van taken, onder verantwoordelijkheid van de ECB. Daarnaast vraagt de komst van het GTM om een andere inrichting van de toezichtstructuur. DNB wil haar toezichtstructuur zo veel mogelijk spiegelen aan die van de ECB, waardoor DNB haar nieuwe rol effectiever en efficiënter kan invullen. Met het sectorale onderscheid dat in de Nederlandse wetgeving (Twin-Peaks model) bestaat tussen

prudentieel- (DNB) en gedragstoezicht (Autoriteit Financiële Markten, AFM) is in het GTM geen rekening gehouden waardoor onduidelijke situaties betreft toezicht zouden kunnen ontstaan.

Opvallend is dat er niet eerder dan de financiële crisis (2007) zoveel aandacht lijkt te zijn geweest voor gemeenschappelijk Europees banktoezicht. Er zijn verschillende redenen te noemen waarom Europees banktoezicht niet eerder is opgezet dan in het akkoord van 2012. Het uitblijven van grote bancaire crises tot 2007 waardoor 'weeffouten' - van tekortkomingen in de mondiale, Europese en nationale regelgeving- en toezichtkaders voor het financiële stelsel - niet eerder duidelijk aan het licht kwamen of een bedreiging leken voor de financiële stabiliteit. Ook weerstand van enkele Europese lidstaten tegen Europees banktoezicht zoals voorgesteld in het De Larosière Rapport kan verklaren waarom Europees banktoezicht niet eerder is opgezet. Landen als Groot-Brittannië, Slowakije en Roemenië traptten op de rem. Hoewel een meerderheid van de EU-landen op dat moment voorstander was van gemeenschappelijk toezicht kwam er ook bezwaar vanuit Duitse hoek. Duitsland bleek angstig voor de ondermijning van het Duitse kapitaalsysteem wanneer de vele Sparkassen en Landesbanken – die een belangrijke rol spelen in de regionale economie – onder Europees toezicht zouden komen te staan. Op 13 december 2012 bereikten de EU-ministers van Financiën uiteindelijk een akkoord over Europees banktoezicht waarbij Frankrijk zijn banktoezicht gekregen heeft én Duitse voorwaarden werden ingewilligd. Bezwaar uit Zweden, Groot-Brittannië en Tsjechië bleef.

Bovenal was er weinig aandacht voor Europees banktoezicht tot de crisis omdat dit in het Verdrag van Maastricht in 1992 nauwelijks opgenomen was. Deze 'weeffout' werd deels veroorzaakt doordat de focus van het Verdrag van Maastricht op prijsstabiliteit lag en niet op de financiële stabiliteit waardoor een voldoende gecentraliseerd toezicht op Europa's geliberaliseerde kapitaalmarkten niet aanwezig was. Er bestond slechts beperkte tot geen coördinatie tussen de verschillende nationale toezichthouders van grensoverschrijdende banken. Op deze manier kon de nationale toezichthouder zijn toezicht (op bankonderdelen in het 'gast-land') niet effectief inrichten en uitvoeren. Dat er onvoldoende rekening was gehouden met de wisselwerking tussen de financiële sector en overheidsfinanciën bleek tevens een weeffout. Overheden konden zelf in financiële problemen raken bij het redden van banken.

Om te kunnen verklaren hoe het komt dat een Europees banktoezicht bij de oprichting van de Economische Monetaire Unie nauwelijk onderdeel van het Verdrag van Maastricht vormde is er in deze thesis gekeken naar hoe de EMU tot stand kwam en in welke context het Verdrag van Maastricht vorm kreeg. Het rapport van het Delors Comité – waarin geadviseerd werd de EMU in drie afzonderlijke fasen te realiseren - kan gezien worden als de basis voor de monetaire eenheid. Verschillende redenen kunnen aangewezen worden voor het oprichten van de EMU. Het vooruitzicht op de hereniging van Oost- en West-Duitsland aan het einde van de Koude Oorlog vestigde de

aandacht op het versterken van de Europese Gemeenschap – middels de EMU - als reactie op de dreigende Duitse eenwording. Daarnaast kan het oprichten van de EMU gezien worden als een politiek-economische afspraak tussen Duitsland en Frankrijk, een Frans initiatief onder Duitse voorwaarden. De Duitse politieke autoriteiten waren sceptisch over de economische consequenties van een monetaire unie maar waren bereid het te overwegen vanwege de ideologische verbintenis met het doel van een Europese Unie en de wens om positieve relaties met Frankrijk te handhaven en Franse goedkeuring te vergaren voor de Duitse eenwording. De plannen voor een EMU zouden ook een reactie geweest kunnen zijn op de dreigende problemen van valuta-instabiliteit op internationaal niveau.

Inhoudelijk werd uiteindelijk in de artikelen van het Verdrag van Maastricht en de Statuten van de ESCB aan Europees Banktoezicht minimale aandacht besteed. Dat Europees banktoezicht nauwelijks onderdeel vormde van de EMU had verschillende redenen. Om te beginnen verschilden de lidstaten in hun toezicht op kredietinstellingen binnen de Europese Gemeenschap waardoor de indruk gewekt werd dat er niet één beste toezicht model bestond, of in ieder geval dat een dergelijk model sterk afhankelijk was van nationale factoren zoals bijvoorbeeld nationale bankenstructuur. De ‘technische plannen’ in het ontwerp van de EMU liepen vooruit op de politieke initiatieven op het gebied van Europese Integratie, met als gevolg dat er geen consensus was over cruciale aspecten van de monetaire unie, in het bijzonder de fiscale wetgeving en het banktoezicht. Naast deze verschillen in nationale financiële toezichtsystemen tussen lidstaten werd de mate waarin Europees banktoezicht opgenomen werd in het Verdrag van Maastricht en de ESCB statuten beïnvloed door Duitse weerstand. Duitsland had om te beginnen al nationale discussies tegenover de plannen voor een monetaire unie. Er was sprake van groot verzet onder de Duitse monetaire en financiële autoriteiten. Zo bood de Bundesbank weerstand tegen het samenbrengen van toezichtverantwoordelijkheden in een Europese Centrale Bank. Elke voorzichtige beweging richting een monetaire unie met daarin gemeenschappelijk toezicht zou in Duitse ogen een inflatie-effect hebben en tegelijkertijd de Duitse monetaire stabiliteit in gevaar brengen. Duitse weerstand was ook gebaseerd op de lang gekoesterde overtuiging dat betrokkenheid bij banktoezicht ‘moral-hazard’ (het nemen van excessieve risico’s omdat een vangnet aanwezig is) in de hand zou werken en daarmee de Duitse controle op de inflatie – het voornaamste speerpunt van de banken - zou beïnvloeden. Ook tijdens de vergaderingen over het Verdrag van Maastricht en de statuten van de ESCB/ECB was de Duitse invloed groot. Wel was er binnen Duitsland onderling verschil tussen de visie van de Duitse regering en de visie van de financiële sector .

Tijdens de bijeenkomsten waarin de formulering van Europees banktoezicht in de statuten van de ESCB/ECB besproken werd was de discussie over deze formulering zo groot dat in de uiteindelijke versie van het rapport de ECB nooit volledige toezicht- en regelgevende bevoegdheden

kreeg. Toezicht- en regelgevingstaken voor kredietinstellingen bleven nadrukkelijk in handen van de bestaande nationale autoriteiten, volgens het principe van decentralisatie. Hierdoor werd niet verder op Europees banktoezicht gefocust.

In Nederland onderging het financiële landschap ten tijde van de oprichting van het Verdrag van Maastricht en de EMU een aanzienlijke verandering. Veranderingen op het gebied van banktoezicht op Europees niveau hebben invloed gehad op de Nederlandse banksector vanaf 1990. Globalisering, het ontstaan van financiële conglomeraten, de vervaging van het onderscheid tussen banken- verzekeringen en veiligheidsactiviteiten, de interne markt voor financiële diensten in de Europese Unie en het groeiende besef van het belang van financiële integriteit en bescherming van de consument waren uitdagend voor de Nederlandse wetgevende en toezichthoudende beleidsterreinen en hadden invloed op de institutionele structuur van financieel toezicht in Nederland. In 1990 voltooiden De Nederlandsche Bank en de Verzekeringkamer hadden een protocol om ervoor te zorgen dat er adequaat toezicht zou plaatsvinden op de financiële conglomeraten. Al bleef het banktoezicht een nationale verantwoordelijkheid, het banktoezicht in Nederland werd meer en meer beperkt door internationale afspraken en regels. In tegenstelling tot de eerste en tweede fase van de EMU vonden in de derde fase van de EMU een aantal specifieke Europese wetwijzigingen plaats die gevolgen hadden voor de Nederlandse nationale wetgeving op het gebied van toezicht; het monetaire beleid werd bepaald door de Europese Centrale Bank en verschoof van een exclusief nationale verantwoordelijkheid naar een gedeelde supranationale taak. De bepalingen in de ESCB statuten wijzigden de positie evenals de taken en bevoegdheden van DNB ingrijpend, met name op monetair terrein en de formele relatie tussen DNB en de Staat. Op andere punten bleef de positie van DNB evenwel onveranderd. In 1992 werd een nieuwe Wet betreffende toezicht op het kredietwezen (Wtk) opgezet waarmee de focus van banktoezicht verlegd werd van monetair naar prudentieel toezicht.

In hoeverre met de invoering van de bankenunie de ‘weeffout’ (van het nauwelijks bestaan van Europees banktoezicht) in de EMU thans wordt opgelost hangt af van de factoren die met de start van de Europese bankenunie adequater geregeld lijken. Binnen de Europese bankenunie wordt de ‘weeffout’ van het ontbreken van Europees banktoezicht aangepakt door de oprichting van het Gemeenschappelijk Toezichtmechanisme. Met dit GTM wordt de vicieuze cirkel tussen problemen in de banksector en nationale staatsschuld doorbroken, wat adequaat genoemd kan worden. Een groot voordeel van het nieuwe Gemeenschappelijke Toezichtmechanisme is de mogelijkheid om grensoverschrijdende vergelijkingen te maken. Gecentraliseerd banktoezicht zal daarnaast adequater kunnen optreden tegen isolering of indamming van banken die eigenlijk hulp nodig hebben. Gemeenschappelijk toezicht kan tevens het vertrouwen in de banken weer terug brengen omdat het de financiële markten de zekerheid lijkt te bieden dat tijdig actie kan worden ondernomen

als een bank in de problemen komt. Op het gebied van toezicht Joint Supervisory Teams opgezet die een oplossing voor de 'weeffout' van het ontbreken van Europees Banktoezicht lijken. Direct toezicht op de grootste banken wordt daarnaast uitgevoerd via *on-site inspections* welke separaat lopen aan het doorlopende toezicht door de JST's. Daardoor is de communicatie met de ECB veel directer en lijkt toezicht adequater. In de praktijk verloopt deze samenwerking nog niet altijd even duidelijk en bestaan in Nederland de JST's voor een groot deel nog uit medewerkers van DNB. Voorgaande punten worden adequater geregeld door de werking van Europees banktoezicht.

Om de ECB effectief haar toezichttaak te kunnen laten uitoefenen wordt nationale wetgeving door een Europees bestuursorgaan toegepast waarbij nauwe samenwerking tussen de ECB en NTA's noodzakelijk is. Geharmoniseerde regelgeving is daarom cruciaal voor effectief en adequaat toezicht in een toezichtstructuur als het GTM. Dit onderdeel van de bankenunie – een geharmoniseerde set regels die op macroprudentieel niveau voor Europees banktoezicht zijn vastgesteld - lijkt dus ook bij te dragen aan een oplossing voor de 'weeffout' in de EMU van het ontbreken van Europees banktoezicht.

De Europese bankenunie bevat naast het gemeenschappelijke Europese toezicht ook afspraken over de aanpak van systeemrelevante banken wanneer die in problemen komen. Dit Europees Resolutie Mechanisme (ERM) en het bijbehorende gemeenschappelijke Europese resolutiefonds (*Single Resolution Fund*) regelt de besluitvorming over afwikkeling van banken middels een 'bail-in' waarbij een bank die failliet dreigt te gaan 'van binnenuit' gered. Op deze manier worden overheden ontzien, lijkt de schade voor de belastingbetaler beperkt te blijven en kan het failliet van een land voorkomen worden. Een keerzijde van deze 'bail-in' is dat het weinig helpt om onrust op de financiële markten te voorkomen als een bank in problemen raakt. In het geval van een systeemcrisis kan er echter alsnog een beroep gedaan worden op publiek geld middels 'herstelgeld' van een overheid, dit zal echter alleen noodzakelijk zijn indien alle andere oplossingen niet toereikend zijn.

De start van de Europese Bankenunie en het in werking stellen van Europees banktoezicht lost maar deels het probleem van de 'weeffout' op. Zo voldoet het ERM nog niet voldoende aan de theoretische vereisten voor een raamwerk dat in een systeemcrisis op korte termijn ervoor zorgt dat banken voldoende vermogen hebben om het herstructureren van banken te financieren. Bovendien zal het ERM pas per januari 2016 volledig operationeel zijn. Het Europees depositogarantiestelsel (DGS) staat nog het meest op losse schroeven. Het is nog niet helder wie op Europees niveau het meeste geld in een Europees noodfonds zou moeten steken.

Andere onderdelen van de Europese bankenunie zijn ook nog niet 'waterdicht'. Op Nederlands niveau blijft onduidelijkheid bestaan over de vergelijkbaarheid van de toezichtkosten en de verdeling daarvan onder de banken binnen de Europese bankenunie. Vanaf 2015 wordt de

overheidsbijdrage voor het financieel toezicht afgeschaft en zullen de kosten volledig worden gedragen door de sector. Toezichtkosten die gemaakt worden op Europees niveau zullen worden doorberekend aan banken in Nederland en daardoor mogelijk indirect aan klanten middels hogere rentes.

Het nauwelijks bestaan van Europees Toezicht bij het Verdrag van Maastricht wordt ondanks de bestaande onduidelijkheden door middel van Europees banktoezicht – onderdeel van de Europese bankenunie - voor een groot deel opgelost. Een aantal factoren kan nog van invloed zijn op het succes – of juist falen – van het Europese banktoezicht. De keuze voor de ECB als gemeenschappelijk Europees toezichthouder kan gezien worden als factor voor succes van het GTM. Argumenten dat de keuze voor de ECB controversieel genoemd kan worden zijn goed te weerleggen. Sceptis zijn onder andere van mening dat nationale banken meer lokale kennis hebben, problemen worden voorzien in de rolverdeling tussen nationale centrale banken en de ECB, er sprake zou kunnen zijn van belangenverstremgeling door de primaire monetaire taken van de ECB en dat de ECB onervaren is in het houden van Europees toezicht. Genoemde argumenten zijn goed te weerleggen waardoor de keuze voor de ECB een stap in de goede richting lijkt. Wel lijkt het aanwijzen van de ECB als hoofdtoezichthouder hoofdzakelijk een politieke kwestie te zijn geweest evenals een onderhandelingskwestie. Ten tijde van de crisis heeft de ECB veel inzet getoond en zichzelf neergezet als 'lender of last resort'. Wie betaalt bepaalt, de reputatie van de ECB heeft een grote rol gespeeld bij de keuze voor de ECB, net als de tijdsdruk om een Europees toezicht op te zetten.

Positief is dat een gecentraliseerde aanpak van toezicht zorgt voor meer kans op 'efficiënte en tijdige' actie op het moment dat dat nodig is, zeker als het gaat om banken met activiteiten in meerdere landen. Een aparte raad van toezicht los van de raad van bestuur zorgt voor een scheiding van taken binnen de ECB. Betreft de dimensie van het vertrouwen in het financiële systeem gaan positieve stemmen op dat de verantwoordelijkheden van de ECB voor het Europese banktoezicht het vertrouwen in het financiële systeem zal verbeteren. Hoewel er veel positieve argumenten aan te dragen zijn, bestaat er geen garantie dat toezicht door de ECB ook daadwerkelijk zal leiden tot beter toezicht. Zo bestaan er nog zorgen over de controle op de werkwijze van de ECB. De ECB legt verantwoording af aan het Europees Parlement en kan ook bevestigd worden door nationale parlementen. Maar zoals bleek uit een brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer van juli 2014 bestond er nog geen onafhankelijke externe controle op de nieuwe toezichthouder zelf vanaf november 2014. De keuze voor de ECB als toezichthouder kan dus een succesfactor zijn voor Europees banktoezicht waarmee de 'weeffout' voor een groot deel opgelost lijkt, of de oplossing daadwerkelijk efficiënt is zal de toekomst moeten uitwijzen.

Een factor die het succes van goed Europees banktoezicht deels in de weg kan staan is de aanpassing van oude en bestaande verdragen en regelgevingen. Zo moet het Europees Stelsel voor

Financieel Toezicht (ESFT) nog verder worden aangepast aan het GTM zodat betrokken toezichtautoriteiten toegang hebben tot dezelfde informatie. Om mogelijke belangenconflicten te vermijden tussen microprudentieel toezicht en toezichthoudende instrumenten en macro-economisch toezicht zal het mandaat en de functies van het ESRC beoordeelt en verduidelijkt moeten worden. Een factor die op een andere dimensie speelt en mogelijk een negatieve invloed zou kunnen hebben op het Europese banktoezicht is het verschil in interpretatie van de nieuwe geharmoniseerde set van banktoezichtregels. Verschillen zullen namelijk bestaan tussen de verschillende landen in de interpretatie van dezelfde bankenunie regels. Daar zal in de komende jaren een balans in gevonden moeten worden. Joint Supervisory Teams kunnen hierbij al helpen waaraan te zien is dat verschillende onderdelen van de Europese bankenunie met elkaar verweven zijn.

De negatieve invloed van schaduwbankieren blijft een grote uitdaging voor een succesvol Europees banktoezicht en kan gezien worden als factor van falen. Het gevaar bestaat dat de geïntensiverde Europese regelgeving in de bankensector tot gevolg heeft dat belangrijke en risicovolle zakelijke activiteiten zich zullen verplaatsen naar de minder gereguleerde gebieden zoals schaduwbanken waar minder toezicht op bestaat. Al kan schaduwbankieren weliswaar bepaalde positieve effecten hebben, zoals een efficiënter financieel systeem, een grotere productdiversiteit en meer concurrentie, het is vast komen te staan dat het een van de voornaamste oorzaken van of factoren achter de financiële crisis is geweest en dat het de stabiliteit van het financiële systeem kan bedreigen. De reikwijdte van het macroprudentiële toezicht en beleid zijn op dit gebied van belang omdat financiële instellingen in verschillende marktsectoren actief zijn. Een cross-sectorale aanpak in regelgeving en toezicht is daarom belangrijk.

Een mogelijk bemoeilijkende factor voor succes van het GTM is dat het onderscheid tussen de kernlanden van de eurozone, de lidstaten buiten de eurozone die deel willen nemen aan het Europees banktoezicht en de lidstaten die niet bereid zijn deel te nemen aan de GTM versterkt wordt. De euro-lidstaten maken automatisch deel uit van de onderdelen van de bankenunie. Voor niet-deelnemende landen wordt de drempel hoger om actief te worden in deelnemende staten. Deze onbalans kan een negatief effect hebben op de interne markt. Het niet kiezen voor de bankenunie kan ook significante kosten met zich meebrengen voor niet-eurolanden omdat deze kwetsbaar zijn voor besmettingseffecten. Deelname door niet-eurolanden is gebaseerd op basis van 'close cooperation' waarbij de niet-eurolanden het noodzakelijke juridische raamwerk moeten overnemen en met de ecb moeten samenwerken volgens de afgesproken toezichtregelgeving. Niet-eurolanden hebben het recht om uit het SSM te stappen en zich daarmee niet te binden aan een toezichthoudende beslissing wat gevolgen zou kunnen hebben voor de verhoudingen binnen de

Europese interne markt maar niet per definitie een gevaar vormt voor het succes van het Europese banktoezicht.

Europees banktoezicht heeft ook gevolgen voor de Nederlandse bankensector, de kans is aanwezig dat de belastingbetaler mogelijk betrokken blijft. Het uitrollen in Nederland van deze onderdelen van de Europese bankenunie heeft belangrijke gevolgen voor de taken en verantwoordelijkheden, en daarmee voor de organisatie, de toezichtmethoden en de governance van De Nederlandsche Bank (DNB). Er zullen toezichtkosten geheven gaan worden door de ECB, naast de inleg voor resolutiefonds, bankenbelasting en het depositogarantiestelsel. Deze kosten kunnen de banken mogelijk gaan vertalen richting de 'klanten' in indirecte vorm middels bijvoorbeeld renteverhogingen omdat banken hun kapitaal ergens vandaan moeten halen. Dit zal echter geen invloed hebben op het succes of falen van Europees banktoezicht maar geeft wel een negatief tintje.

Voor de toekomst van banktoezicht is financiële veerkracht, stabiliteit en herstel van vertrouwen van belang. Hoe de ECB optreedt beïnvloedt de reactie op de financiële markt. Als de ECB successen boekt, zal het vertrouwen groeien evenals de positiviteit richting Europees banktoezicht. Het ontwerp van Europees banktoezicht alleen zal waarschijnlijk nog niet kunnen voorkomen dat crises helemaal uit zullen blijven. De weeffout van het nauwelijks bestaan van Europees banktoezicht sinds het verdrag van Maastricht lijkt voor een groot deel te zijn opgelost door middel van het inrichten van Europees banktoezicht binnen de Europese bankenunie. Het nieuwe raamwerk lijkt echter nog niet geheel toereikend te zijn om met systeemcrises om te kunnen gaan. De beschikbare fondsen lijken nog niet toereikend genoeg en tevens is er geen helder geformuleerde 'fiscal-backstop'. Wanneer de economie herstellend is zal dit geen probleem opleveren, maar wanneer het herstel wankelt zou deze positieve cirkel weer kunnen vervallen in een vicieuze cirkel. Het is van belang dat de bestaande gaten in de architectuur van de bankenunie en het banktoezicht aangepakt worden. Hoe de uitwerking van deze bankenunie zal verlopen zal door de jaren heen moeten blijken en zal de komende jaren het beeld van de EU bepalen.

Literatuurlijst

Primaire documentatie ECB - gebruikt

- Committee of governors of the central banks of the member States of the European Economic Community, Notulen en agenda 249e bijeenkomst (Basel, 13 november 1990).
- Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community, 'Draft Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank' (27 november 1990)
- Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community, 'Legal foundations of the European System of Central Banks', Bijlage II (11 juni 1990).
- Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community, 'Draft Statute of the [European System of Central Banks] [European Central Bank System]' (13 juli 1990).
- Secretariat Brian Quinn, 'Proposal on Chapter V – prudential supervision, draft statute' (11 oktober 1990).

Primaire bronnen ECB - ontvangen

- Committee of governors of the central banks of the member States of the European Economic Community, Committee of Alternates, *Introductie rapport Legal foundations of the ESCB*, 22 juni 1990.
- Committee of governors of the central banks of the member States of the European Economic Community, Committee of Alternates, *Draft Statute of the ESCB*, 13 juli 1990.
- Committee for the study of Economic and Monetary Union, Skeleton Delors Report – part II, *How to define the final stage of economic and monetary union* (31 januari 1989).
- Proposal by the presidency to the Intergovernmental Conference on Economic and Monetary Union (Den Haag, 28 oktober 1991).
- Paper by the Chairman of the personal representatives, *Draft treaty text concerning Monetary Policy*, Conference of the Representatives of the governments of the member states (Brussel, 25 september 1991).
- Committee of governors of the central banks of the member States of the European Economic Community, Notulen en agenda 243^e bijeenkomst (Basel, 13 maart 1990).
- Committee of governors of the central banks of the member States of the European Economic Community, Notulen en agenda 244^e bijeenkomst (Basel, 10 april 1990).
- Committee of governors of the central banks of the member States of the European Economic Community, Notulen en agenda 245^e bijeenkomst (Basel, 15 mei 1990).
- Quinn B., Brief aan Karl Otto Pöhl president Deutsche Bundesbank, *The role of the European Central Banking System in Banking Supervision*, (9 mei 1990).
- Committee of governors of the central banks of the member States of the European Economic Community, Notulen en agenda 246^e bijeenkomst (Basel, 11 juni 1990).
- Committee of governors of the central banks of the member States of the European Economic Community, Notulen en agenda 247^e bijeenkomst (Basel, 10 juli 1990).
- Committee of governors of the central banks of the member States of the European Economic Community, Notulen en agenda 248^e bijeenkomst (Basel, 11 september 1990).
- Secretariaat Brian Quinn, Voorstel voor hoofdstuk V van het concept ESCB statuut over prudentieel toezicht (11 oktober 1990).

Literatuur

- Beck, T., *Banking Union for Europe, Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research (2012).
- Berg, van den C., *The making of the statute of the European system of central banks* (Purdue 2005).
- Cavelaars, P., J. De Haan, P. Hilbers en B. Stellinga, 'Uitdagingen voor financieel toezicht na de crisis' in: P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. De Goede, E. Ijskes, A. Knottnerus (red.), *De staat van toezicht, sector- en themastudies* (Amsterdam 2013) 279-317.
- Dervis, K., Mistral, J., *Europe's crisis; Europe's Future* (Washington, 2014).
- Elliott, D., 'The financial sector: key issues for the European Banking Union', in: K. Dervis, J. Mistral (ed.), *Europe's crisis; Europe's Future* (Washington, 2014).
- Gros, D., en N. Thygesen, *European Monetary Integration* (Londen 1999)
- James, H., *Making of the European Monetary Union* (Cambridge 2012).
- Kellermann, J., J. De Haan en F. De Vries, *Financial supervision in the 21st century* (Heidelberg 2013).
- Knot, K., S. Verkaart, 'The European debt crisis and a stable design of EMU' in: E. Nowotny, P. Mooslechner en D. Ritzberger-Grünwald (ed.) *A new model for balanced growth and convergence: achieving economic sustainability in CESEE countries* (31 oktober 2013) 36-46.

- Knot, K., 'Banking supervision at crossroads: background and overview', in: T. Kuppens, H. Prast en S. Wesseling, *Banking supervision at crossroads* (2003).
- Masciandaro, D., *The emerging role of single financial authorities, handbook of central banking and financial authorities in Europe* (2005).
- Mooij, J., en H. Prast, 'A brief history of the institutional design of banking supervision in the Netherlands' (oktober 2002), in: T. Kuppens, H. Prast en S. Wesseling, *Banking supervision at crossroads* (2003).
- Padoa-schioppa, T., *The road to monetary union in Europe* (Oxford 2000).
- Parsons, C., *A certain idea of Europe* (Cornell University 2003).
- Saccomanni, F., 'Agenda for stage two: preparing the monetary platform', *CEPR Occasional paper*, 7 (1992) in Ungerer, H., *A Concise History of European Monetary Integration: From EPU to EMU* (Westport 1997).
- Sijbrand, J., en D. Rijsbergen, 'Managing the quality of financial supervision', in: J. Kellermann, J. De Haan en F. De Vries, *Financial supervision in the 21st century* (Heidelberg 2013).
- Ungerer, H., *A Concise History of European Monetary Integration: From EPU to EMU* (Westport 1997).
- Verdun, A., *The Role of the Delors Committee in de creation of the EMU: an epistemic community?* (Washington 1997).
- Wanningen, J., 'Waarom deze bankenunie niet zo'n goed idee is voor Nederland', Publicatie Clingendael (7 november 2013).

Kranten & media

- Barnier, M., 'State of the (Banking) Union', *Europese Commissie Speech/14/396* (Frankfurt 20 mei 2014).
- DNB, 'DNB stelt extra buffervereiste in voor Nederlandse systeembanken', *Persbericht*, 29 april 2014.
- DNB, persbericht 'Start Europees banktoezicht markeert grote stap in vorming bankenunie', 4 november 2014.
- DNB, 'Europees banktoezicht, de eerste ervaring', *Nieuwsbericht*, 27 maart 2015.
- Eigenraam, A., 'EU bereikt akkoord over toezicht op banken – ecb krijgt supervisie', *NRC*, 13 december 2012.
- Eijffinger, S., 'Duitse Constitutionele Hof steunt Europese integratie consequent', *Financieel Dagblad*, 31 oktober 2012.
- Europese Centrale Bank, persbericht 'ECB publishes SSM Framework Regulation' (25 april 2014).
- Gruyter, de C., 'Gewoon oorlog met andere middelen', *NRC*, 21 maart 2015.
- Hegemann, C., (eindredactie), aflevering 27 april 2014, Toezichthouder Europees banken (ECB) met Danièle Nouy, Buitenhof [tv-uitzending] Amsterdam - VPRO.
- Hofs, Y., 'Waarom is Europees banktoezicht nodig?', *De Volkskrant*, 13 december 2012.
- Issing, O., 'Get your finances in order and stop blaming Germany', *Financial Times*, 26 maart 2014.
- Lautenschläger, S., 'Countdown to November: European supervision ready for lift-off', *Handelsblatt Konferenz 'Banken im Umbruch'* (Frankfurt 3 september 2014).
- Lundeen, N., 'Risks Attached to Euro Zone Banking Union, Says ECB's Ewald Nowotny', *The Wallstreet Journal*, 21 mei 2014.
- Moes, G., 'Verzet tegen plan banktoezicht', *Trouw*, 17 september 2012.
- NOS website, video 'Rutte: geen haastwerk maken van Europees banktoezicht' (versie 19 oktober 2012), <http://nos.nl/video/430937-rutte-geen-haastwerk-maken-van-banktoezicht.html> (15 november 2014).
- NOS website, Persconferentie Rutte over EU-top in Brussel (versie 29 juni 2012) <http://nos.nl/video/389569-persconferentie/>, geraadpleegd op 15 november 2014.
- Parker, G., A. Barker, 'Chancellor praises banking union deal', *Financial Times*, 13 december 2012.
- Redacteur NRC, 'Britten remmen Europees banktoezicht af', *Het NRC*, 9 juni 2009.
- Redactie Trouw, 'Berlijn dik tevreden met bereikte akkoord banktoezicht', *Trouw*, 13 december 2012.
- Redactie econoom Trouw, 'Gevallen banken', *Trouw*, 1 maart 1995.
- Redactie Trouw, 'Conflict ECB en Duitsland over banktoezicht', *Trouw*, 8 november 2013.
- Redactie DFT, 'Rutte noemt kritiek verkiezingsretoriek', *De Financiële Telegraaf*, 29 juni 2012.
- Redactie RTLnieuws, 'Chef banktoezicht Nouy: noem CoCo's rampkapitaal', 25 april 2014.
- Scally, D., 'Banking union won't cope with eurozone crisis, warns economist', *Irish Times*, 1 juli 2014.
- Sijbrand, J., 'Europees Toezicht in de Bankenunie' Persbriefing Europees toezichtmechanisme, 25 november 2013.
- Willems, M., 'Dijsselbloem: alle eurolanden achter bankenunie', *NRC*, 13 mei 2013.
- Westerlaken, A., 'Er zit een weeffout in de monetaire unie', *Trouw*, 26 februari 1997.

Interviews

- Kamalodin, S., interview medewerker DNB, 5 augustus 2014.
- Cremers, L., en Y. Jorissen, Public Affairs Rabobank Nederland, interview gehouden op 21 augustus 2014.

Rapporten en publicaties

- Bordo, M., en L. Jonung, 'The future of EMU: What does the history of Monetary Union tell us?', *NBER Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research (september 1999).
- Bosma, J., 'Communicating bailout policy and risk taking in the banking industry', *Working Paper nr 277*, DNB (januari 2011).
- Broos, M., K. Carlier, J. Kakes, E. Klaaijzen, 'Het schaduwbankwezen, een verkenning voor Nederland', *Occasional studies*, vol. 10/no.5 (Amsterdam 2012).
- Dullien, S., 'How to complete Europe's Banking Union', European Council on Foreign Relations, [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu/ecfr/107), ecfr/107 (juni 2014) 2.
- DNB 1989, *De Nederlandse Bank Jaarverslag 1989* (Amsterdam).
- DNB, *Quarterly Bulletin* (maart 2000).
- DNB, 'Maatwerk in het toezicht op Europa', kwartaalbericht (maart 2008).
- DNBulletin, 'Toezicht – niet bij cijfers alleen' (12 april 2011).
- DNB, 'factsheet prudentieel toezicht' (versie 1 januari 2007) <http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-202224.jsp> (20 november 2014).
- DNB binarie, *Naar een stabielere financieel stelsel, Macroprudentieel toezicht binnen DNB* (7 mei 2010).
- DNBulletin, *Stappen voorwaarts in macroprudentieel beleid* (23 oktober 2014).
- DNB, 'Jaarverslag 2012 DNB' (Amsterdam 13 maart 2013).
- DNB, 'Kredietcrisis legt weeffouten bloot', *Koersen op Stabieliteit*, Jaarverslag 2011 (28 maart 2012).
- DNB, 'Nieuwe stappen in beheerste aanpak van bankfalen', *DNBbulletin nieuwsoverzicht* (20 januari 2015).
- Eijffinger, S., 'The various roles of the ECB in the new EMU architecture', onderdeel van compilatie PE 507.482 (september 2013).
- Financial Stability Board, 'Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation' (oktober 2011) a.
- Gros, 'A banking union baby step', *Project Syndicate* (2 juli 2012).
- International Monetary fund, *International Capital Markets: Developments, Prospects, and Key Policy Issues* (September 1999).
- Larosière, de J., e.a., 'The high-level group on financial supervision in the EU', Raopport (Brussel 25 februari 2009).
- Loman, H., B. Giesbergen en M. Weernink, 'Wat te verwachten van macroprudentieel beleid', *Special Report Rabobank* (3 februari 2015)
- M'barki, A., 'Europees banktoezicht: succes niet vanzelfsprekend', *PWC Spotlight* (2014).
- Pöhl, K., 'The Further development of the European Monetary System', *Collection of papers*, bijlage van 'Delors Report' Report on Economic and Monetary Union in the European Community (Luxemburg 1989).
- Rompuy, van H., 'Towards a genuine economic and monetary Union' (5 december 2012).
- Verduijn, M., 'Vraagtekens bij de impact van Asset Quality Review', Rabobank thema bericht (14 mei 2014).
- Verduijn, M., 'Bankenunie: implicaties voor de Europese bankensector', *Rabobank Special Report* (11 november 2013).
- Verkaart e.a., *De weeffouten in de EMU hersteld? De toekomstvisie van Van Rompuy*, 20.
- VNO-NCW, 'Europa: essentieel voor onze welvaart. Actuele onderwerpen voor Europa in 2012', *Rondje Europa 2012* (januari 2012).

Tijdschriften

- Darvas, Z., en G. Wolff, 'Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?' Bruegel think tank, Issue 2013/6 (13 maart 2013).
- Gelder, van A., en P. Teule, 'Gedragstoezicht en het SSM: op weg naar een nieuwe balans', *Tijdschrift voor Financieel Recht* 11 (november 2014).
- Burg, van den H., 'Brede hervormingen gewenst in het toezicht op de financiële markten', *De Onderlinge* (2008).
- Poelgeest, J., en M. Kuilman, 'Het depositogarantiestelsel in Europees perspectief', *Onderneming en Financiering*, aflevering 3 (2009).
- Arnold, I., 'Financiële integratie en stabiliteit als randvoorwaarden voor een goed functionerende EMU', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jaargang 21-4 (1999) 54-67.

- Verkaart, N., Gilbert en J. Hessel, 'De weeffouten in de EMU hersteld? De toekomstvisie van Van Rompuy', *Tijdschrift voor Politieke Economie digitaal* jaargang 6 (3/4) (2012).
- Wissink, L., 'Het (nieuwe) Europese banktoezicht en de uitdagingen in een gemengde rechtsorde', *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, nummer 1, 4-14 (22 januari 2015).
- De Kemp, A., 'Dynamiek van de Europese Integratie', *Tijdschrift voor Politieke Economie* 16-4 (1994) 107-114.

Officiële documenten

- Algemene Rekenkamer, 'Europese financiële toezichtstructuur' http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/E/EU_governance_bij_bestrijding_economische_en_financi%C3%A4le_crisis/Europese_financi%C3%A4le_toezichtstructuur (3 december 2014).
- Algemene Rekenkamer, 'Brief aan de Tweede Kamer betreft de Europese Bankenuïe' (Den Haag 2 juli 2014).
- Bos, W., 'EU rapport over financieel toezicht (rapport de Larosière)', *Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal* 5 maart (23 maart 2009).
- Cabinet of the President of the European Council summary note, 'State of play of the consultations with Member States and institutional actors' (juni 2013).
- Dijsselbloem, J., 'Brief van de minister van Financiën – Toekomst financiële Sector', Kamerstuk 32013 nr. 77, 27 juni 2014 (Den Haag 11 juli 2014) .
- Dijsselbloem, J., 'Toezicht financiële sector', Brief van de minister van Financiën, nr. 92, kamerstuk 32013 (Den Haag 18 december 2014).
- Dijsselbloem, J., 'Kamerbrief inzake Kostenkaders DNB en AFM 2015', nr. 16, kamerstuk 33 957 (Den Haag 16 december 2014).
- Europese Commissie, 'Verklaring van de top van de Eurozone van 29 juni 2014', (Brussel 10 juli 2012)
- Europese Commissie, COM(2012)511, 'Specifieke taken voor de Europese Centrale Bank betreffende het beleid op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen', overweging 79 (15 oktober 2013) .
- Europese Commissie, 'Groenboek Schaduwbankieren', COM(2012)0102 (Brussel 19 maart 2013).
- Europese Commissie, 'Rapportage en transparantie van financieringstransacties effecten', Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rapportage en de transparantie van effectenfinancieringstransacties, COM(2014)40 (Brussel 29 januari 2014).
- Europese Commissie, 'Banking Union: restoring financial stability in the eurozone', memo Brussel 9 maart 2015 (update 15 april 2014).
- Europese Commissie, 'A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone', memo (Brussel 28 maart 2014).
- Europese Commissie, 'Final report from the Commission to the European Parliament and the Council on the operation of the European Supervisory Authorities (ESAs) and the European System of Financial Supervision (ESFS)' (Brussel augustus 2014).
- Europese Centrale Bank, 'Gids voor banktoezicht' (september 2014) 36. Beschikbaar op <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmguidebankingsupervision201409nl.pdf>.
- Europese Centrale Bank, 'GTM-kaderverordening 16 april 2014', *Publicatieblad van de Europese Unie*, 468/2014, overweging 11 (14 mei 2014).
- Europees Parlement en de Europese Centrale Bank, 'Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement en de ECB over het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme', *Publicatieblad van de Europese Unie*, 2013/694/EU (30 november 2013).
- Europees Parlement, 'De evaluatie van het Europees systeem voor financieel toezicht', Resolutie 2013/2166(INL), bijlage gedetailleerde aanbevelingen betreffende de inhoud van het verlangde voorstel (11 maart 2014).
- Het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EU) Nr. 1092/2010 betreffende macroprudentieel toezicht van de Europese Unie op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's (de 'ESBR-Verordening'), (24 november 2010), (15 december 2010).
- Europese Raad, *Begeleidende nota conclusies van de Europese Raad 28/29 juni*, EUCO 76/12 (Brussel 29 juni 2012).
- Europese Raad, 'Conclusies Europese Raad van 18 en 19 oktober 2012', EUCO 156/12 (Brussel 19 oktober 2012).
- Kamerbrief 'Europees toezichtmechanisme voor banken en directe herkapitalisatie door het ESM (Den Haag 1 oktober 2012).
- Kamp, H., Brief aan de voorzitter van de Sociaal Economische Raad, Adviesaanvragen 2013 AV/SDA/2012/13092 (6 september 2012).

- Kok, W., 'Gevolgen EMU-bepalingen Verdrag van Maastricht', Brief van de minister van Financiën kenmerk 22686 (Den Haag 24 juni 1992).
- Ministerie van Financiën, 'Kabinetsvisie Nederlandse bankensector (Den Haag 23 augustus 2013).
- Ministerie van Financiën, *Europese bankenunie*, Brochure onderdelen van de bankenunie (18 december 2013).
- Raad van de Europese Unie, 'Getekend Memorandum van Overeenstemming tussen de Raad van de EU en de ECB met het oog op samenwerking bij procedures betreffende het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme', 15963/13 (Brussel 24 januari 2014).
- Raad van de Europese Unie, 'GTM-Verordening (EU) 15 oktober 2013', *Publicatieblad van de Europese Unie*, Nr. 1024/2013 (29-10-2013).
- Rijksoverheid, 'Europese richtlijn voor redding of afwikkeling van banken', nieuwsbericht (27 juni 2013)
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Handeling 7 'Wet bekostiging financieel toezicht', wetsvoorstel 33957, vergadering 1 oktober 2014 (16 oktober 2014).
- Visser, A., Kamerbrief Algemene Rekenkamer 'Europese Bankenunie' (Den Haag 2 juli 2014).
- Verdrag van Maastricht, titel II Artikel G, in: Nr. C 191, het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen (29-7-1992)
- Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, VWEU.

Websites

- DNB definitie op 1 januari 2007: Toezicht gericht op het bevorderen van de financiële degelijkheid van financiële instellingen, <http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-202224.jsp> (1 januari 2007).
- DNB, 'factsheet prudentieel toezicht' (versie 1 januari 2007) <http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-202224.jsp> (20 november 2014).
- Europese Centrale Bank, 'Banking Union', <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.en.html> (3 mei 2015).
- ECB, 'Economische en Monetaire Unie', <http://www.ecb.int/ecb/history/emu/html/index.nl.html> (13 februari 2015).
- ECB, 'Economische en Monetaire Unie', fase I EMU. <http://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.nl.html> (13 februari 2015).
- Europese Centrale Bank, 'Who supervises my bank' (16 maart 2015). <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html> (15 mei 2015).
- Europese Raad, 'Gemeenschappelijk toezichtmechanisme' (versie 14/1/2015). <http://www.consilium.europa.eu/nl/policies/banking-union/single-supervisory-mechanism/> (31 april 2015).
- Europese Commissie, 'Banking and Finance', gevonden op http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm (14 november 2014).
- DNB, 'European Systemic Risk Board', *Factsheet* (21 juni 2013) <http://www.toezicht.dnb.nl/4/1/50-228170.jsp>
- Nederlandse Vereniging van Banken, 'Het depositogarantiestelsel', <http://www.nvb.nl/themas/toezicht/1772/depositogarantiestelstel.html> (29 mei 2015).
- Mijs, W., NVB, column 'Europese bankenunie; nu of nooit', maart 2013, site nvb. http://www.nvb.nl/media/document/000952_wmijs-bw2013-3.pdf.

Bijlagen

1. Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community, 'Legal foundations of the European System of Central Banks', Bijlage II (11 juni 1990).
2. Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community, 'Draft Statute of the [European System of Central Banks] [European Central Bank System]' (13 juli 1990).
3. Secretariat Brian Quin, 'Proposal on Chapter V – prudential supervision, draft statute' (11 oktober 1990).
4. Committee of governors of the central banks of the member States of the European Economic Community, Notulen en agenda 249e bijeenkomst (Basel, 13 november 1990).
5. Committee of Governors of the Central Banks of the Member States of the European Economic Community, 'Draft Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank' (27 november 1990).