

# Maatwerk in het toezicht op banken in Europa

*De vormgeving van het bancaire toezicht in Europa staat ter discussie als gevolg van het toenemende belang van grensoverschrijdende bancaire activiteiten. Voorstellen zijn zelfs gedaan om te komen tot één Europese toezichthouder. Uitgaande van een institutionele toezichtstructuur die bij voorkeur aansluit op die van de markt, beargumenteert dit artikel echter dat een maatwerk-aanpak beter aansluit bij de huidige oriëntatie van de Europese bancaire sector dan een centraal Europees toezicht. Maatwerk kan de effectiviteit van het toezicht vergroten door ‘Colleges van toezichthouders’ op te richten en door een grotere rol toe te kennen aan de consoliderende toezichthouder. Op termijn zou het tevens een opstap kunnen bieden in de richting van een Europese toezichthouder.*

## Inleiding

Door het toenemende belang van grensoverschrijdende bancaire activiteiten in de EU staat de structuur van het Europese banktoezicht ter discussie. Zo zijn voorstellen gedaan voor de oprichting van één centrale Europese toezichthouder, zij het dat de precieze vorm, het mandaat en de verantwoordelijkheden van een dergelijke nieuw op te richten autoriteit in de verschillende voorstellen uiteenlopen. Dit artikel beschouwt de vormgeving van het toezicht op banken in de EU en neemt daarbij als uitgangspunt dat de institutionele toezichtstructuur dient aan te sluiten bij die van de markt. In dit licht wordt de huidige marktstructuur van de Europese bancaire sector geanalyseerd. Is de Europese bancaire sector nationaal of internationaal georiënteerd? Voor zover sprake is van een internationale oriëntatie, is deze mondiaal of Europees? En hebben de banken met een Europese oriëntatie een pan-Europese of regionale focus? Maar eerst wordt de huidige vormgeving van het prudentieel toezicht op grensoverschrijdende Europese banken geschetst.

## Huidige vormgeving prudentieel toezicht in de EU

Het huidige systeem van toezicht op grensoverschrijdende banken in Europa is gebaseerd op het principe van *home country control*. Dit houdt in dat een financiële instelling onder het solvabiliteitstoezicht staat van de toezichthouder van het land waar zij juridisch gevestigd is en haar vergunning heeft verkregen (de thuisstaat-toezichthouder). Op basis van deze vergunning (Europees paspoort) kan zij vervolgens activiteiten ontplooiën in de gehele EU door grensoverschrijdende dienstverlening danwel door bijkantoren te openen in andere landen, zonder extra solvabiliteitstoezicht door de gaststaat-toezichthouders. In plaats daarvan vallen de bijkantoren onder het geconsolideerde toezicht van de thuisstaat-toezichthouder, ook wel de consoliderende toezichthouder genoemd. Deze structuur draagt bij aan een efficiënter toezicht.

Naast bijkantoren zijn financiële instellingen echter ook via dochterbedrijven actief in andere landen. Dit zijn aparte juridische entiteiten waaraan de gaststaat-toezichthouder een vergunning verleent en tevens het solvabiliteitstoezicht op verricht. Hierbij speelt ook de thuisstaat-toezichthouder een rol, aangezien deze het geconsolideerde toezicht uitoefent op de financiële situatie van de gehele groep, inclusief al haar juridische entiteiten. In feite zijn de gaststaat- en thuisstaat-toe-

zichthouder dus gezamenlijk verantwoordelijk voor het solvabiliteitstoezicht op buitenlandse dochterbedrijven. Tussen beide autoriteiten is nauwe samenwerking dan ook geboden.

Ondanks het Europese paspoort maken Europese banken nog steeds op grote schaal gebruik van dochterbedrijven in plaats van bijkantoren om activiteiten in andere EU-landen te ontplooiën. Sinds de start van de EMU komt de toename van buitenlandse activiteiten zelfs overwegend voor rekening van dochtervestigingen. Een aantal factoren kan de aantrekkelijkheid van buitenlandse dochterbedrijven verklaren. Omdat een dochter een aparte juridische entiteit is, behoudt zij een eigen management en kan zij haar lokale naam aanhouden, hetgeen uit marketingoverwegingen aantrekkelijk kan zijn. Ook fiscale motieven, de grotere organisatorische flexibiliteit en de mogelijkheid om (aansprakelijkheids)risico's te beperken kunnen overwegingen zijn om te kiezen voor een dochterinstelling.

Deze expansie van dochterbedrijven maakt het lastig het toezicht te coördineren en efficiënt en effectief te houden. Daarnaast bestaat weerstand bij gaststaat-toezichthouders die moeite hebben met *home country control* als een bijkantoor van een buitenlandse instelling voor de eigen markt systeemrelevant is. Anders gezegd, wanneer de soliditeit en het ongestoord functioneren van een bijkantoor essentieel zijn voor de stabiliteit van het eigen financiële stelsel, willen gaststaten het toezicht niet zonder meer uit handen geven. Dit bezwaar heeft aan betekenis gewonnen met de toetreding van de nieuwe lidstaten, omdat het bankwezen in deze landen grotendeels in buitenlandse handen is. Tegelijkertijd centraliseren financiële instellingen in toenemende mate essentiële functies, zoals hun kasbeheer of risicomangement, over de landsgrenzen heen. Dit betekent dat belangrijke beslissingen niet langer binnen dochterbedrijven worden genomen en dat gaststaat-toezichthouders daar minder zicht op krijgen.

Vanuit het streven naar een interne markt werd bij de totstandkoming van de nieuwe Richtlijn Kapitaaltoereikendheid – de omzetting van het tweede Bazelse Kapitaalakkoord in Europese regelgeving – in eerste instantie een sterkere rol van de consoliderende toezichthouder voorzien. Gegeven de wens van de nieuwe lidstaten om invloed te hebben op buitenlandse dochterbanken in hun land, heeft de nieuwe Richtlijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gaststaat- en de thuisstaat-toezichthouders uiteindelijk echter grotendeels ongewijzigd gelaten. De rol van de consoliderende thuisstaat-toezichthouder bij grensoverschrijdende banken is slechts in beperkte mate versterkt: deze is

thans verantwoordelijk voor de planning van de toezichtactiviteiten en de uitwisseling van informatie tussen de betrokken toezichthouders, maar heeft alleen een doorslaggevende stem bij de modelvalidatie op groepsniveau. Europese banken die in meerdere lidstaten opereren, hebben dan ook vaak met verscheidene toezichthouders te maken. Ze dienen aan elk van hen apart te rapporteren en kunnen met name in tijden van financiële spanningen met trage dan wel uiteenlopende toezichtbesluitvorming worden geconfronteerd.

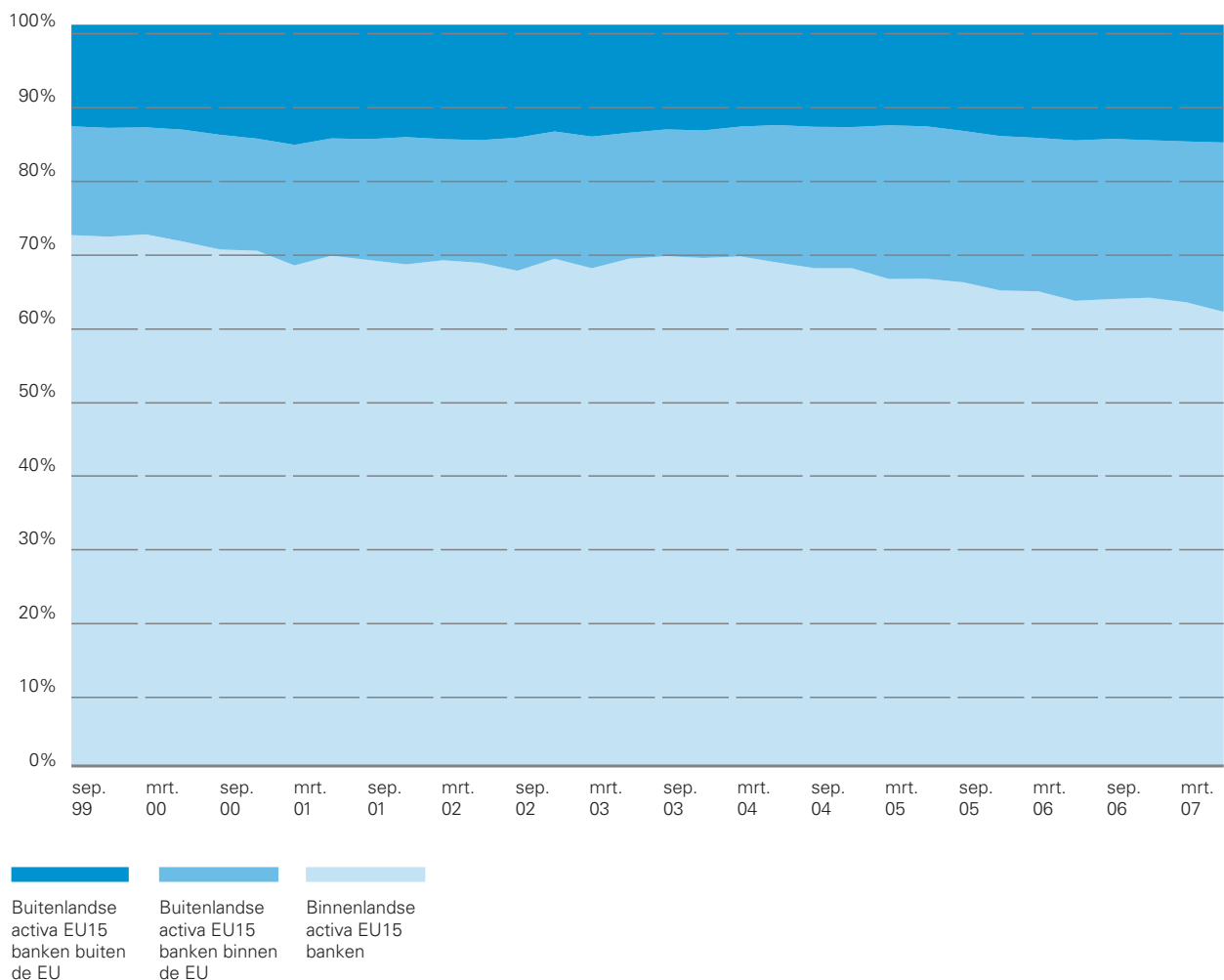
Kortom, de huidige vormgeving van het toezicht op banken in Europa is kwetsbaar in termen van coördinatie, besluitvaardigheid en efficiëntie. Deze nadelen wegen zwaarder naarmate het bankwezen internationa-

ler wordt en de Europese financiële integratie voortschrijdt. Dit roept de vraag op hoe hieraan tegemoet te komen? Om deze vraag te beantwoorden dient de structuur van de Europese bancaire sector nader te worden onderzocht.

### Huidige structuur van de Europese bancaire sector

De structuur van het Europese bankwezen kan worden geanalyseerd door de geografische verdeling van bancaire activa in kaart te brengen (zie Figuur 1). Wat daarbij opvalt, is dat het percentage 'buitenlandse' activa van EU-15 banken, onderverdeeld naar binnen-de-EU en

**Figuur 1** Geografische verdeling activa EU-15 banken, 1999-2007



Bron: DNB (2008). Beschouwt alleen EU-15 banken; gegeven hun relatief kleine gewicht heeft opname van de nieuwe lidstaten een

verwaarloosbaar effect op de resultaten. Binnenlandse activa is exclusief kredieten aan niet-ingezetenen.

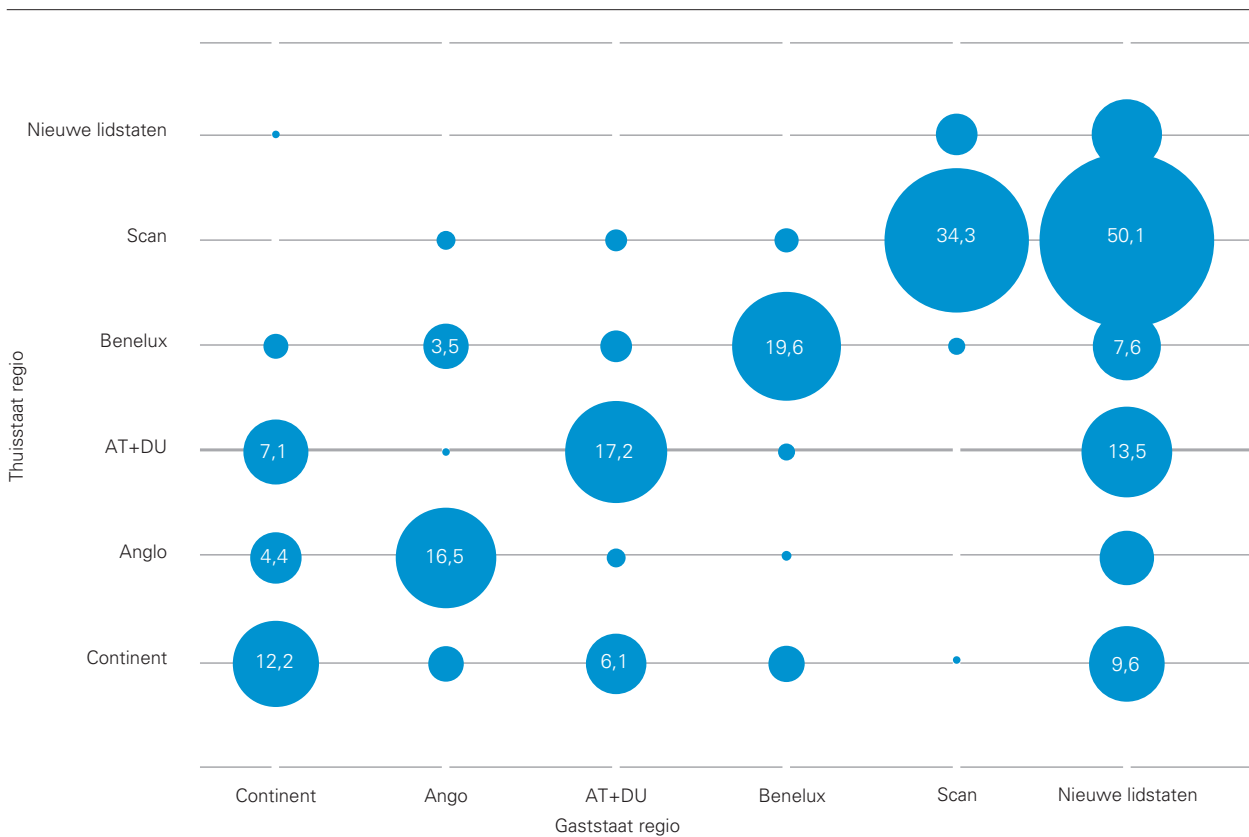
buiten-de-EU, sinds 1999 duidelijk is toegenomen, respectievelijk van 15 procent naar 23 procent en van 14 procent naar 16 procent. Het percentage ‘binnenlandse’ activa is in dezelfde periode fors gedaald, van 72 procent naar ruim 61 procent. Niettemin is de oriëntatie van Europese banken voor het overgrote deel nog steeds nationaal.

Uit Figuur 1 valt niet op te maken hoeveel banken een internationale oriëntatie hebben, noch of hun focus in dat geval mondiaal, pan-Europees, of regionaal is. Dit is van belang voor de vormgeving van het toezicht. Derhalve is op microniveau voor de 46 bancaire groepen uit de EU met de meeste grensoverschrijdende activiteiten in Europa per ultimo 2005 in kaart gebracht waar hun focus ligt – deze 46 banken vertegenwoordigden op dat moment ongeveer tweederde van de Europese bancaire activa. Daarbij geldt dat een bank een internationale oriëntatie heeft als meer dan vijftig van haar ‘activiteiten’, onderverdeeld naar activa, winst op groepsniveau, en werkgelegenheid, van buiten het thuisland afkomstig is. Op basis van deze definitie blijkt dat slechts elf van

de grootste banken in de EU als internationaal kunnen worden aangemerkt, waarvan zes banken een mondiale focus hebben (meer dan de helft van hun activiteiten komt van buiten Europa) en vijf banken een Europese focus (meer dan de helft van hun activiteiten komt van binnen Europa). Banken met een Europese oriëntatie hebben in gemiddeld vijf van de 26 andere Europese landen een substantiële aanwezigheid; voor banken met een mondiale oriëntatie betreft dat slechts drie van de 26 – ‘substantiële aanwezigheid’ is hierin gedefinieerd als ‘landen waar een bank meer dan 1 procent van haar balanstotaal heeft’.

Ook kan naar de grensoverschrijdende marktaandelen van deze banken worden gekeken. Figuur 2 deelt Europa in zes regio’s in en laat zien dat de grensoverschrijdende activiteiten zich concentreren op de eigen regio (de bollen op de diagonaal zijn het grootst). Zo bedroegen de gerapporteerde grensoverschrijdende activiteiten van de grootste banken uit de Benelux ultimo 2005 een vijfde van de totale bancaire markt in de Benelux; dit kwam

**Figuur 2** Geografische verdeling activa EU-15 banken, 1999-2007



Bron: DNB (2008). De cirkels geven het grensoverschrijdende marktaandeel weer (in % totale bancaire markt, telt niet op tot 100). ‘Continent’ staat voor Cyprus, Frankrijk, Griekenland, Italië, Malta, Portugal en Spanje; ‘Anglo’ voor Ierland en het VK; ‘AT+DU’

voor Oostenrijk en Duitsland; ‘Benelux’ voor België, Nederland en Luxemburg; ‘Scan’ voor Denemarken, Finland en Zweden; en ‘Nieuwe lidstaten’ voor Bulgarije, Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije en Slovenië.

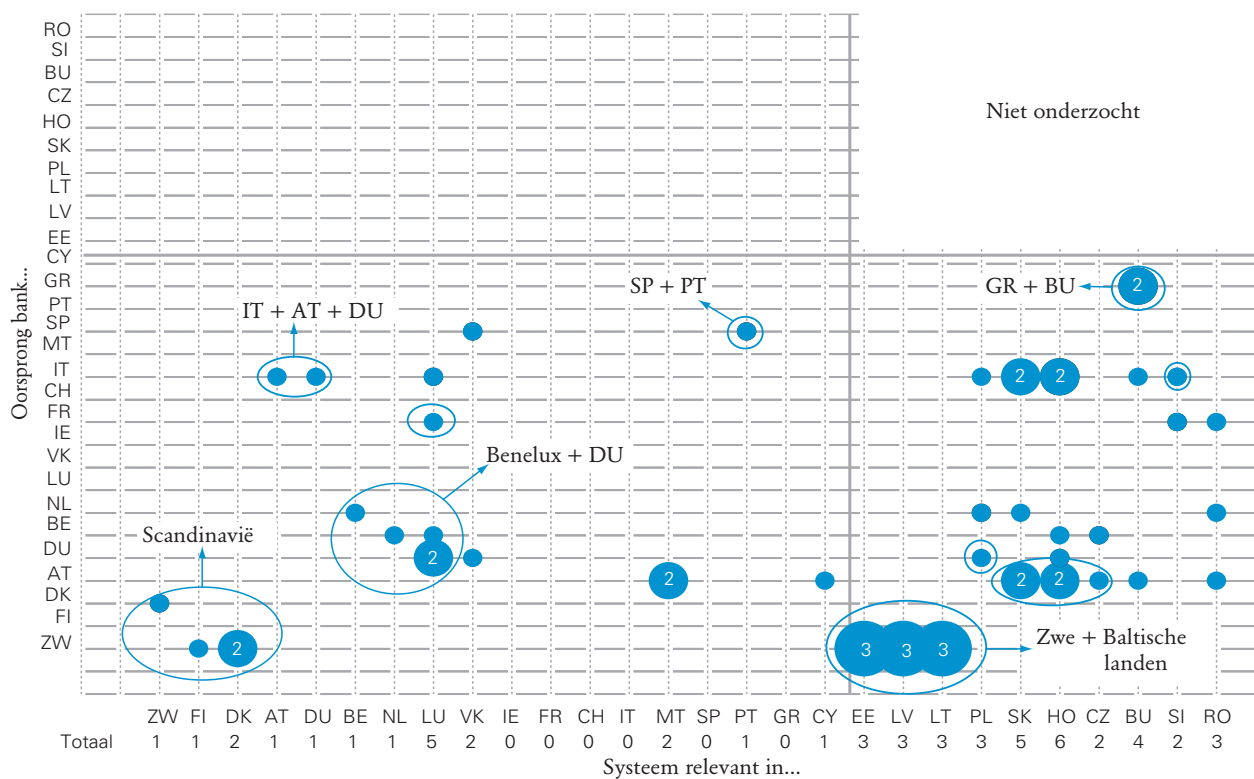
overeen met bijna het dubbele van de grensoverschrijdende activiteiten uit andere EU-landen. De nieuwe lidstaten vormen een uitzondering op deze regionale concentratie, aangezien hun bancaire markten voor het grootste deel in buitenlandse handen zijn.

Wanneer een bank systeemrelevant is in de gaststaat, maar tegelijkertijd slechts een minimale betekenis heeft voor de moeder in de thuisstaat, is duidelijk dat de belangen van de betrokken toezichthouders uiteen zullen lopen. Hoe meer hiervan sprake is, hoe sterker het motief voor (centraal) Europees toezicht. Uit een analyse van de systeemrelevantie van grensoverschrijdende Europese banken in andere landen in Europa blijkt echter dat de systeemrelevante bancaire koppelingen tussen landen beperkt in aantal zijn (zie Figuur 3). In West-Europa (EU15) komen systeemrelevante banken uit andere Europese landen amper voor: het gemiddeld aantal per land is één. De meeste hiervan komen uit een buurland. Zo zijn de Scandinavische landen alleen gaststaat-toezichthouder van systeemrelevante banken afkomstig uit Denemarken

en Zweden; de Benelux overwegend voor systeemrelevante banken afkomstig uit de Benelux en Duitsland; terwijl Duitsland en Oostenrijk vooral systeemrelevant zijn voor Italië. Dit onderstreept andermaal het sterk regionale karakter van de Europese bancaire sector.

De nieuwe lidstaten vormen hierop echter een uitzondering met een gemiddelde van ruim drie buitenlandse systeemrelevante banken, waarvan een aanzienlijk deel van buiten de eigen regio afkomstig is. De activiteiten van deze systeemrelevante banken blijken tegelijkertijd relatief klein in vergelijking met de rest van de (West-Europese) bancaire groep waar zij deel van uitmaken: hun gezamenlijke activiteiten bedroegen eind 2005 nog geen drie van de geconsolideerde bankbalansen van hun moeders. Oftewel, ingeval van een deconfiture zou het financiële systeem van de gaststaat-toezichthouder ernstig kunnen worden verstoord, terwijl dit slechts een marginaal effect zou hebben op de moederbank en het financiële systeem van de thuisstaat-toezichthouder.

**Figuur 3** Geografische verdeling activa EU-15 banken, 1999-2007



Bron: DNB (2008). De figuur geeft het aantal en land van oorsprong weer van systeemrelevante banken in elke EU lidstaat. Conform de definitie van de EU Financiële Conglomeraten Richtlijn wordt een (bijkantoor of dochter van een) bank als systeemrelevant

aangemerkt wanneer het een marktaandeel heeft van 5% of meer. Denemarken telt bijvoorbeeld twee systeemrelevante banken, die beide Zweden als thuisstaat-toezichthouder hebben. Omcirkelde groepen geven regionale concentraties weer.

### **Consequenties voor toezicht: maatwerk is geboden**

Uit de analyse blijkt dat (1) het belang van het eigen land in de laatste tien jaar weliswaar is afgenomen, maar het Europese bankwezen nog steeds voornamelijk nationaal georiënteerd is; (2) grensoverschrijdende activiteiten ongeveer net zo vaak een mondiale als een Europese focus hebben, al nemen de Europese activiteiten sneller toe dan de mondiale; (3) voor zover sprake is van een Europese focus, deze niet pan-Europees maar regionaal is; en (4) de bancaire sector van de nieuwe lidstaten een uitzondering op deze regel vormt en gedomineerd wordt door banken uit andere Europese landen. Dit heeft een aantal consequenties voor het toezicht op grensoverschrijdende Europese banken. Ten eerste vormt het binnenlandse (nationale) toezicht nog steeds de kern van het bancaire toezicht in Europa. Ten tweede zou een overwegend Europese vormgeving van het toezicht geen recht doen aan de deels mondiale focus van de Europese bancaire sector. Ten derde wijst het sterk regionale karakter van het Europese bankwezen een pan-Europese aanpak van de hand. Ten slotte dienen mechanismes te worden ontworpen om de belangen van gaststaat-toezichthouders te beschermen.

Maatwerk in het toezicht biedt ruimte om van geval tot geval de meest relevante toezichthouders in een (regionaal) college van toezichthouders samen te laten werken. Door de consoliderende toezichthouder daarbij een coördinerende rol toe te bedelen en alleen de direct betrokken toezichthouders zitting te laten hebben in deze colleges, kan het toezicht op grensoverschrijdende Europese banken efficiënt en effectief worden ingericht. Hierbij kan worden voortgebouwd op bestaande structuren. Toezichtlasten kunnen worden verlicht doordat dubbelende rapportagevereisten, inspecties of modelvalidaties achterwege blijven. Tegelijk stimuleren de colleges van toezichthouders verdergaande toezichtconvergentie, inclusief de totstandkoming van een Europese toezichtcultuur, en worden thuisstaat-toezichthouders nauwer betrokken bij het toezicht op buitenlandse bijkantoren en op moederbanken van in hun land gevestigde systeemrelevante buitenlandse dochterondernemingen.

Een toezichtmodel met maatwerk sluit aan bij de huidige Richtlijn Kapitaaltoereikendheid en kan een grotere besluitvaardigheid bij de consoliderende toezichthouder combineren met meer samenwerking in toezichtcolleges en meer draagvlak bij gaststaat-toezichthouders. Tevens zou dit op termijn een opstap kunnen bieden in de richting van een Europese toezichthouder.