

Europees banktoezicht: succes is niet vanzelfsprekend

Het Europees banktoezicht zal niet voor alle banken zonder kleerscheuren blijven. Het doel is primair de financiële stabiliteit te verbeteren om een nieuwe financiële crisis te voorkomen. De grote vraag is echter of dit nieuwe banktoezicht daadwerkelijk zoden aan de dijk zet.

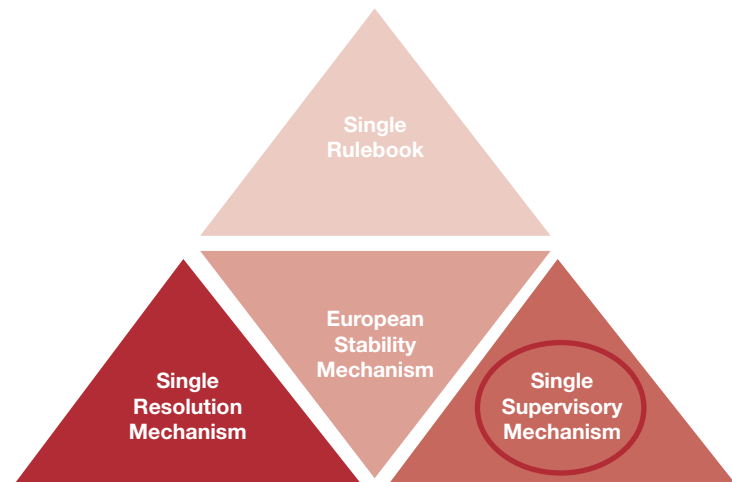
Abdellah M'barki - Capital Markets & Accounting Advisory Services, Assurance

1. Het Europees banktoezicht is onderdeel van de Europese Bankenunie

Decennia lang timmert de Europese Unie aan de weg om de Europese integratie op financieel gebied steeds een stap verder te brengen. Belangrijke mijlpalen zijn onder meer de Economische en Monetaire Unie en daaruit volgend de invoering van de euro. Ondanks de recente financiële crisis in Europa en de duidelijke weerstand tegen deze mijlpalen, blijkt de richting in de praktijk onomkeerbaar. Zo ook de invoering van het Europees banktoezicht, ofwel het Single Supervisory Mechanism (SSM), dat een belangrijk onderdeel is van de Europese Bankenunie (Banking Union). Nadat op 29 oktober 2013 de verordening voor het Europees banktoezicht officieel werd gepubliceerd, neemt de Europese Centrale Bank (ECB) op 4 november 2014 het banktoezicht over in de eurozone als belangrijk onderdeel van de Bankenunie (zie figuur 1). In dit artikel ligt de focus alleen op het toezichtmechanisme.

Algemeen gesteld heeft een verdere harmonisatie van het banktoezicht in Europa een positief effect op de verdere integratie van de Europese markt. Aan de

Figuur 1. Belangrijke aspecten Bankenunie



andere kant valt het moeilijk te ontkennen dat deze majeure exercitie mogelijk niet van meet af aan een daverend succes zal zijn. Om beide kanten beter te begrijpen is het van belang inzicht te verschaffen in de aanleiding voor dit gemeenschappelijk toezichtmechanisme en de opzet ervan. Vervolgens zal een aantal voor- en nadelen uiteengezet worden, om tot slot in te gaan op de gevolgen die dit mechanisme met

zich mee zal brengen voor Nederlandse banken en mogelijk hiermee voor de externe accountant.

*“A perfection of means, and confusion of aims, seems to be our main problem”
Albert Einstein*

2. Europees banktoezicht als noodzaak

De financiële crisis die voor velen 15 september 2008 als officieel startpunt kent door de val van zakenbank Lehman Brothers, is de belangrijkste aanleiding voor het besef bij de regelgever op Europees niveau dat de geldende bankenregelgeving en -toezicht belangrijke mankementen kent. Deze deuken zijn onder meer te vinden in de kapitaal- en liquiditeitsregels, herstel- en resolutieregels en in (grensoverschrijdend) uitvoerend toezicht. Om deze deuken te repareren is de regelgever aan het werk gegaan om wijzigingen in de regelgeving aan te brengen om vervolgens tot het besef te komen dat wetgeving alleen effectieve werking kan hebben als de spelregels in alle landen hetzelfde zijn en als het toezicht op naleving van deze regels centraal wordt uitgevoerd.

Coördinatie tussen nationale toezichthouders was beperkt

Allereerst liet het toezicht op grensoverschrijdende banken te wensen over. 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. Dit had twee gevolgen. Aan de ene kant heeft de toezichthouder in Nederland mogelijk veel te weinig zicht op de gehele structuur en risico's van de buitenlandse bankengroep waartoe de Nederlandse vestiging van de bank behoort. Op deze manier kan de Nederlandse toezichthouder zijn toezicht niet effectief inrichten en uitvoeren. Aan de andere kant heeft de betreffende bankengroep in ieder land met een ander toezichtstelsel te maken, wat tot hoge kosten leidt voor compliance. Deze hoge kosten drukken de winst en worden uiteindelijk afgewend op de klant.

Eenduidige wetgeving is nodig voor gelijk speelveld

Daarnaast ontstond in Europa meer gefragmenteerde wetgeving doordat op nationaal niveau antwoorden werden ontwikkeld op de gevolgen van de

financiële crisis. Deze fragmentatie had als groot risico dat de regels averechtse werking kregen doordat het ene land strenger op de liquiditeitsregels stuurde, terwijl het andere land weer strenger op kapitaalregels ging zitten. In een gezamenlijke markt is het logischer om eenduidige wetgeving op te stellen voor een gelijk speelveld.

Bovenal kan in het algemeen gesteld worden dat de correlatie tussen het functioneren van een banksysteem en het soevereine risico van desbetreffend land dusdanig sterk is, dat het disfunctioneren van het banksysteem een negatief effect heeft op de wisselkoers van het betreffende land. Het is dan ook moeilijk voor te stellen dat een gebied met dezelfde wisselkoers niet dezelfde regels en toezicht voor banken kent.

3. Na een lange weg is de ECB er (bijna)

Op 4 november 2014 heeft de ECB een jaar de tijd gehad om het toezicht op de banken over te nemen van de nationale toezichthouders. Het is dan ruim twee jaar geleden dat de Europese Commissie een pakket aan wetsvoorstellen heeft gepubliceerd voor het Europees banktoezicht. Sceptici kunnen het commentaar opwerpen dat het veel te lang duurt, zeker gezien de financiële crisis al zes 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.

Banken hebben toelatingsexamen moeten afleggen voor de ECB

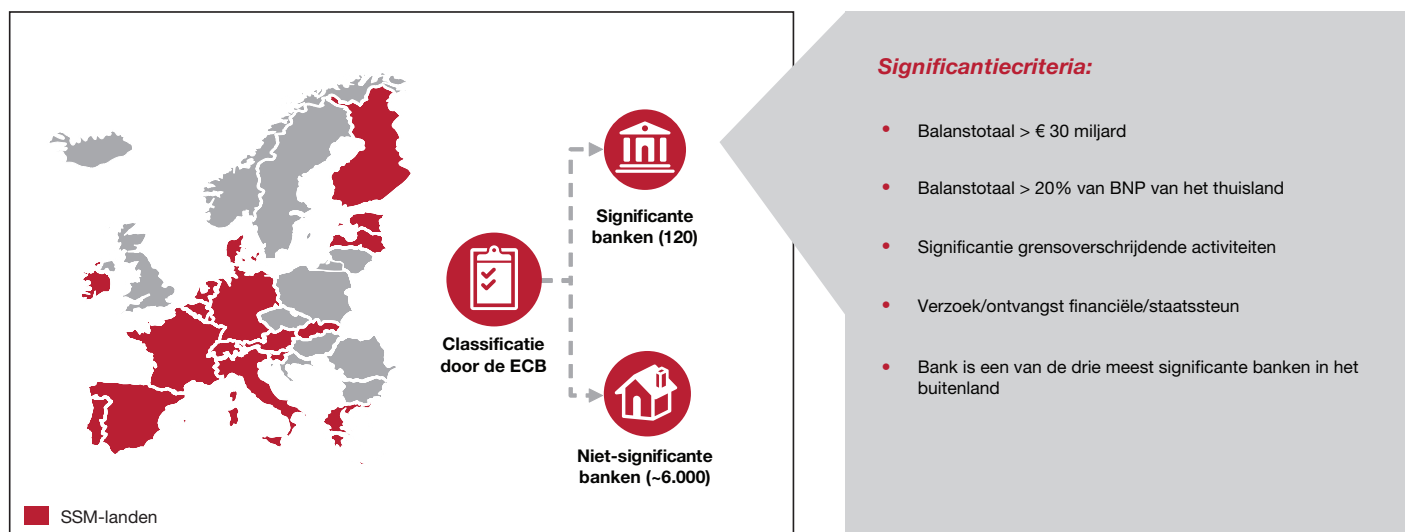
Als eerste stap is bepaald dat niet alle ruim zesduizend banken in de eurozone onder direct toezicht komen te staan van de ECB, maar alleen de significante banken. De niet-significante banken komen onder indirect toezicht waarbij het direct uitvoerend toezicht bij de nationale toezichthouders blijft. Voor de indeling in significant en niet-significant hanteert de ECB enkele

Samenvatting

Het Europees banktoezicht staat na een lange periode van voorbereiding voor de deur. Dit nieuwe toezicht zal door een centraal toezichtorgaan, gebaseerd op (nagenoeg) gelijke bankenwetgeving in de Eurolanden, moeten zorgen voor een verbetering van de financiële stabiliteit in de Eurozone. Helaas zijn er (nog) genoeg kanttekeningen te plaatsen bij dit systeem. Vooral het feit dat dit systeem slechts een onderdeel is van de Europese Bankenunie, waarvan belangrijke andere elementen nog niet operationeel zijn. Maar ongeacht of dit toezichtstelsel wel of niet een eclatant succes wordt, zullen de banken en de externe accountant zich moeten aanpassen aan deze significante verandering.

significanciecriteria, zie figuur 2. Alvorens het direct toezicht over te nemen op de honderdtwintig significante banken heeft de ECB deze banken het afgelopen jaar onderworpen aan een risicobeoordeling en een rigoureuze balansonderzoek (ook wel bekend als de Asset Quality Review, AQR), gevolgd door een stresstest. Dit kan gezien worden als het toelatingsexamen voor het ECB-toezicht. Banken die op basis van dit examen een te laag kapitaalniveau blijken te hebben zullen binnen enkele maanden het kapitaaltekort moeten aanvullen. Tevens zal de invulling van het toezicht bepaald worden op basis van de uitkomsten van de risicobeoordeling.

Figuur 2. Toezichtsjurisdictie van de ECB



Microprudentieel toezicht is in vier directoraten verdeeld

Voor het toezicht op zowel de significante als ook de niet-significante banken heeft de ECB het microprudentieel toezicht in vier directoraten verdeeld. In figuur 3 wordt dit weergegeven.

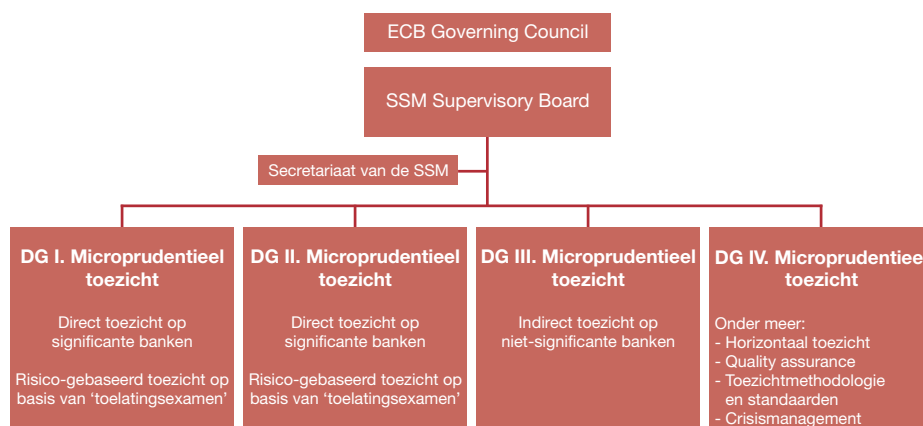
Bevoegdheden ECB worden uitgebreider bij significante banken

Doordat de ECB het direct toezicht uitoefent op de significante banken zijn de bevoegdheden concreter en verstrekkender dan bij niet-significante banken. Deze bevoegdheden zijn onder te verdelen in drie domeinen: uitvoerend toezicht, stresstesten en maatregelen.

• **Uitvoerend toezicht**

Het uitvoerend toezicht behelst het uitvoeren van het continu toezicht op de banken door het monitoren van het kapitaal, de liquiditeit, rapportage en publicatieverplichtingen. Dit is op zich niets nieuws vergeleken met het oude toezicht. Wel is het de verwachting dat de uitvoering van het nieuwe toezicht uitgebreider, veel gedetailleerder en op dagelijkse basis zal plaatsvinden. Er wordt veel meer van de banken

Figuur 3. Organisatie ECB-toezicht



verwacht, vooral op het gebied van rapportage en informatieverzoeken.

• **Stresstesten**

Het uitvoeren van stresstesten is niet nieuw voor de banken. Echter, ook hier wordt verwacht dat de toekomstige stresstesten, vergelijkbaar met de stresstest als onderdeel van het toelatingsexamen, rigoureuzer en veeleisender zullen zijn.

• **Maatregelen**

De mogelijke maatregelen zijn verstrekkender dan onder het oude regime. Omdat de maatregelen centraal worden genomen ontstaat een gelijk speelveld, waardoor er geen uitzonderingsmogelijkheden meer zullen bestaan. Een voorbeeld hiervan is de verhoging van kapitaalbuffer-eisen.

Bij de niet-significante banken zullen de nationale toezichthouders het directe toezicht uitoefenen en zorgdragen voor zowel periodieke alsook ad-hoc rapportages naar de ECB. Echter, de ECB zal over de schouders van de nationale toezichthouders meekijken en heeft uiteindelijk de touwtjes in handen. Van Nederland is De Nederlandsche Bank (DNB) de nationale toezichthouder. De ECB bepaalt welke informatie DNB periodiek alsook ad-hoc moet uitvragen bij de banken. Dit betekent in praktijk hoogstwaarschijnlijk dat de ECB de geleerde lessen bij de significante banken zal doorvertalen naar de niet-significante banken, via de nationale toezichthouders. Bij dit laatste valt te denken aan de ervaringen van de AQR. Een voorbeeld van een dergelijk punt betreft de Loss Identification Period (LIP). De ECB is van mening dat de LIP voor de Incurred But Not Reported (IBNR) voorzieningen te kort wordt ingeschat door banken. De toezichthouder is daarom van mening dat voorzieningen op leningen niet voldoende zijn. Dit is slechts een van de voorbeelden. Daarnaast kan de ECB bijzondere onderzoeken on-site uitvoeren bij de niet-significante banken, het toezicht van DNB overstemmen en tot slot kan de ECB het direct toezicht overnemen als dit op basis van de significantie criteria noodzakelijk is.

4. Het Europees banktoezicht kent voor- en nadelen

Het banktoezicht vanuit de ECB zal zeker een aantal voordelen met zich meebrengen voor de stabiliteit van de Europese financiële sector alsook voordelen voor individuele banken. Er zijn ook nadelen te identificeren.

Voordelen

Een geharmoniseerd, centraal en scherp toezicht biedt de financiële markten de zekerheid dat er op uniforme wijze naar de banken gekeken wordt en dat tijdig actie ondernomen kan worden bij disfunctioneren van een bank. Hieraan verwant is het voordeel dat banken in de gehele Eurozone met elkaar vergeleken

kunnen worden. Dit betekent zowel een voordeel voor actieve partijen op de financiële markten alsook een bron van inzichten voor de ECB in risico's van verschillende banken. Zo zal de ECB op basis van een aantal belangrijke ratio's, zoals de kapitaalratio, banken continu met elkaar vergelijken en de betreffende informatie gebruiken voor eventuele acties of uitvragen bij banken. Tot slot is het vertrouwen in een centraal orgaan met brede expertise en no-nonsense aanpak groter dan in een nationale toezichthouder die zo nu en dan bilaterale afspraken maakt met bepaalde banken.

Voordelen voor de banken zijn er ook genoeg. Een belangrijk voordeel is het feit dat stabiele markten meer vertrouwen bij investeerders en klanten scheppen, wat het bankbedrijf ten goede komt. Daarnaast biedt een geharmoniseerd toezicht een gelijk speelveld voor de banken, wat bijdraagt aan eerlijke concurrentie op de Europese markt. Een bijkomend voordeel voor de banken is dat het vergrootglas waar de banken onder worden gehouden door de ECB ervoor zorgt dat banken interne processen en systemen nader herzien als dat nodig is. Wellicht zal dit in eerste instantie een zure appel zijn waar doorheen gebeten moet worden. Op de lange termijn leiden efficiënte interne processen (zoals het jaarrekeningproces en diverse risicomanagementprocessen) tot besparing op onnodige kosten en meer ruimte en tijd om te focussen op het bedienen van klanten. Deze onnodige kosten zijn veelal het gevolg van processen waarbij veel interventie nodig is om onjuiste rapportages te herstellen of om handmatig onjuiste data of ontbrekende data op te halen.

Nadelen

Naast de voordelen voor diverse belanghebbenden zijn er helaas nog genoeg nadelen te benoemen. Allereerst, de ECB neemt in november het toezicht over terwijl de Bankenunie nog niet compleet is. Een belangrijk onderdeel namelijk is het resolutiemechanisme dat pas per 1 januari 2016 volledig operationeel zal zijn. Dit

mechanisme (Single Resolution Mechanism) moet de toezichthouders in staat stellen banken tijdig en effectief te kunnen ontmantelen. Dat kan indien nodig worden geacht in slechts een weekend gebeuren.

Ook een belangrijk punt van de Bankenunie is een vangnet dat zorgdraagt voor het veiligstellen van spaargelden van klanten. Hiervoor is het van belang dat er een geharmoniseerd Deposito Garantie Stelsel in Europa bestaat. Ondanks het feit dat de stappen hiervoor in de goede richting zijn gezet, is ook dit onderdeel nog niet klaar.

Voorts kan gesteld worden dat het geharmoniseerde en gelijke toezicht in de praktische uitvoering niet in alle landen gelijk kan zijn doordat de banken met verschillende lokale belastingregels te maken hebben en niet alle banken dezelfde set van standaarden voor de financiële verslaggeving hanteren. Belastingregels en financiële verslaggeving hebben directe impact op de kapitaalratio's van banken, waardoor deze belangrijke ratio's in het toezicht niet grensoverschrijdend vergeleken kunnen worden.

Een praktisch voorbeeld betreft de impact die de Nederlandse belastingregels hebben op de uitgifte van bepaalde kapitaalinstrumenten ter versterking van het kapitaal. De Contingent Convertibles (CoCos) zijn een bepaald type obligaties dat banken uitgeven en dusdanig structureren dat deze als kapitaal classificeren voor de kapitaalratio. In Nederland worden deze instrumenten echter door de fiscus als eigenvermogen beschouwd waardoor de rentebetalingen fiscaal niet aftrekbaar zijn, dit in tegenstelling tot andere landen onder Europees banktoezicht.

Ten slotte zijn er verschillen per land. Nationale toezichthouders hebben onder de

aangepaste set van kapitaalregels bepaalde discretionaire bevoegdheden die eveneens zorgen voor een ongelijke implementatie van deze regels in de verschillende landen die aan het Europees banktoezicht deelnemen. Hier bovenop worden deze kapitaalregels ook in het Verenigd Koninkrijk geïmplementeerd maar maakt het Verenigd Koninkrijk geen deel uit van het Europees banktoezicht. In het Verenigd Koninkrijk zetelt een aantal grote banken dat tevens grensoverschrijdend in Europa actief is. Het feit dat deze banken niet onder het ECB-toezicht vallen is een smet op het beoogde gelijke speelveld in Europa.

5. Ook de externe accountant zal zich moeten aanpassen

De gevolgen van het Europees banktoezicht beperken zich niet tot de toezichthouders en de banken. Ook de externe accountant zal beseffen dat dit nieuwe toezichtstelsel invloed heeft op zijn taken.

Stap 1. Gevoeligheden nader onderzoeken

De eerste stap voor de externe accountant van een bank in Nederland is het vergaren van informatie over de resultaten van de AQR en deze beoordelen in het kader van de controle van de jaarrekening en de controle van de verslagstaten aan DNB. Dit geldt zowel voor de externe accountant van de significante als de niet-significante banken. De AQR heeft verschillende onderwerpen belicht die de externe accountant nader zal moeten onderzoeken. Dit betreft bijvoorbeeld het bepalen van de reële waarde van financiële instrumenten die niet verhandeld worden op een actieve markt, de waardering van het kredietrisico in een derivatencontract, ofwel de Credit Value Adjustment (CVA) en het bepalen van zowel collectief als individueel bepaalde kredietvoorzieningen, ofwel impairments, op leningen.

Stap 2. Balans vinden tussen prudentie en compliance

De uitdaging voor de accountant is vervolgens de juiste balans te vinden tussen wat prudentieel is en wat in lijn is met de verslaggevingsstandaarden. In de AQR heeft de toezichthouder met een prudentiële bril de balans van de banken onderzocht en zal vooral resultaten presenteren die een negatieve impact hebben op het eigenvermogen, zoals het verhogen van voorzieningenniveaus. Maar door de hoge mate van conservatisme zullen deze resultaten niet altijd in lijn zijn met IFRS. Aan de banken is uiteraard de taak om aan te tonen dat de financiële cijfers compliant zijn met IFRS.

Stap 3. Controle van de kapitaalratio's stringenter uitvoeren

De externe accountant zal tevens het verhoogde belang van de kapitaalratio's moeten onderkennen en daarmee de noodzaak de DNB-verslagstaten, waarin de kapitaalratio's worden gerapporteerd, stringenter te controleren. Daarbij komt kijken dat in het verleden met veel van de informatie in de verslagstaten die geen directe impact had op de kapitaalratio beperkt gebruikt werd door de toezichthouder. De verwachting is dat de ECB veel meer op basis van data het toezicht zal insteken. Hierdoor wordt het belang van de volledige verslagstaten verhoogd, dus ook de informatie die in het verleden 'minder relevant' was.

Stap 4. Extra aandacht voor en focus op toezichthouderscommunicatie

De verwachting is dat de (formele) communicatie tussen de banken en de toezichthouder sterk zal toenemen. Dit is onder meer het gevolg van het permanente toezicht dat de ECB zal voeren bij de significante banken. Het is gangbaar dat de externe accountant, alsook de interne accountant, kennis neemt van formele communicatie tussen de bank en de toezichthouder en informatie inwint over eventuele informele communicatie. De accountant beoordeelt de inhoud van de communicatie op impact op de controle

van de jaarrekening en de verslagstaten. De verwachte toename in communicatie creëert de noodzaak bij de externe accountant om zich hier meer te gaan focussen en per definitie hier meer tijd aan te besteden.

Ook de rol NBA wordt intensiever

Tot slot zal de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) wellicht haar rol moeten intensiveren. Hierbij valt te denken aan duidelijke handreikingen voor de externe accountant bij de controle van de verslagstaten. Deze staten zullen door de ECB strenger beoordeeld worden en daarom moet de controle hiervan duidelijk opgezet worden en moet een gepaste controleverklaring opgesteld worden. De rol van de NBA is temeer relevant gezien het banktoezicht centraal wordt geregeld, terwijl de controlewetgeving op nationaal niveau is geregeld.

6. Conclusie

Vanaf 4 november 2014 verandert het Europese banktoezicht in de opzet, intensiteit en structuur. Dit heeft verstrekende gevolgen voor de banken én haar accountant. Gezien de noodzaak de bancaire toezichthouder tevreden te stellen, zal een enorme professionele inspanning moeten worden verricht de nieuwe situatie te begrijpen en aan te passen.