

Steun van EU aan banken kan illegaal zijn

Het permanente noodfonds voorziet niet in directe steun aan banken. Is die steun dan illegaal? Leef vooral de regels goed na, betogen vier staatsrechtgeleerden.

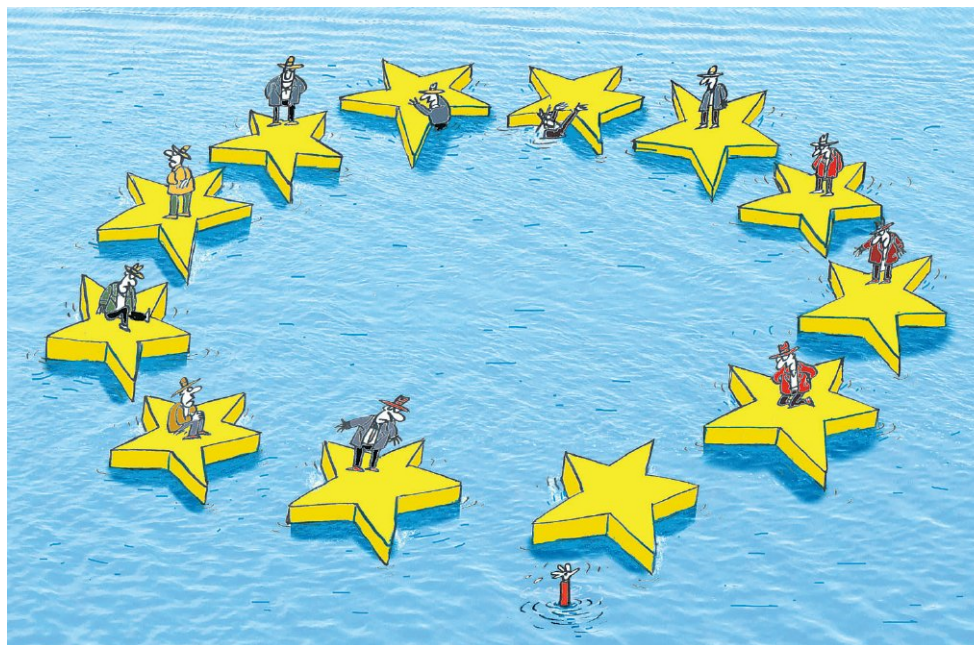
Is directe bankensteun nu wel of niet toegestaan onder het ESM-verdrag?

Deze vraag houdt de Tweede en Eerste Kamer bezig, na de beslissing van de euroleiders om de bevoegdheden van het permanente noodfonds (ESM) uit te breiden met de mogelijkheid tot directe bankensteun. „Illegaal”, zo haalde PVV-leider Wilders ons verkeerd aan. En het ESM-verdrag is nog niet eens in werking getreden.

Is directe bankensteun onder het ESM-verdrag inderdaad „illegaal”? Als we het ESM-verdrag naar de letter lezen, blijkt inderdaad dat het niet kan. Volgens art. 12 ESM kan er alleen steun worden verleend aan de leden bij het verdrag: de lidstaten van de eurozone. Banken zijn geen leden bij het verdrag en komen daarom niet in aanmerking voor steun – wel indirect, via de lidstaat, volgens art. 15 ESM. Voor directe bankensteun met behoud van de bestaande ESM-garanties is dus een verdragswijziging nodig. Dit is natuurlijk een drastische consequentie. Dan gaat het hele spel opnieuw op de wegen.

Volgens ons zijn er mogelijkheden om ook zonder verdragswijziging kool (directe steun) en geit (wezenlijke garanties) te sparen.

Ten eerste moet het Europees banktoezicht worden opgetuigd, zoals de euroleiders tijdens de Europese top al hebben besloten. Zieke banken moeten natuurlijk niet op een oneigenlijke, concurrentie vervalsende manier langdurig kunnen overleven, louter doordat hun via publiek opgebracht geld de hand bo-



Illustratie Pavel Constantin

ven het hoofd wordt gehouden.

Ten tweede moet de betrokkenheid van nationale parlementen worden gegarandeerd. Het Europees Parlement heeft geen rol onder het ESM-verdrag, dat tot stand is gekomen buiten de reguliere EU-kaders. Ook nationale parlementen dreigen het nakijken te krijgen: directe bankensteun is alleen mogelijk via een kunstgreep onder het ESM-verdrag (aanpassing van de instrumenten volgens artikel 19). In wezen beslissen de ministers van Financiën uit de eurozone hierover. Zij kunnen alleen achteraf ter verantwoording worden geroepen en – in het uiterste geval – naar huis worden gestuurd, als ze het niet kunnen uitleggen. Dit is wel erg laat. Nu het gaat om uitbreiding van de bevoegdheden van het noodfonds, die diep ingrijpen in nationale budgettaire bevoegdheden, is het

volgens ons wenselijk dat het parlement ook vooraf expliciet zijn fiat geeft voor zaken als directe bankensteun, om te voorkomen dat het parlement achteraf voor voldoende feiten komt te staan. Het ziet er naar uit dat dit ook gaat gebeuren. Minister De Jager (Financiën, CDA) en premier Rutte hebben al toegezegd dat het uiteindelijke besluit over directe steun voor de Spaanse banken nog zal worden besproken met het parlement. Dit zou een vaste afspraak moeten worden.

Ten derde is wezenlijk dat bij directe bankensteun expliciet aandacht wordt besteed aan de regels voor staatssteun uit de EU-verdragen. Deze mogen niet worden omzeild per nader noodverdrag, ook al omdat ze van fundamenteel belang zijn voor de open Europese markt. Het gevaar bestaat immers dat ban-

ken via het ESM worden bevoordeeld met overheidsmiddelen. Wel Fortis laten omvallen en Barclays snoeien, maar Spaanse banken redden via een infuus?

Wat volgens ons nodig is, is een ‘kader’-memorandum voor alle vormen van directe steun, met hierin ten minste de volgende afspraken:

1 Borging van de staatssteunregels. Het Europese recht heeft niet voor niets duidelijk omkaderde staatssteunregels. De bijbehorende procedures leiden er onder meer toe dat de beoordeling van steunmaatregelen transparant en toetsbaar verloopt. Dit is met de directe bankensteun niet meer het geval. De Europese Commissie ondertekent wel een memorandum met de voorwaarden waaronder de steun wordt verleend, waarbij de mededingingsregels in

acht moeten worden gekomen. Dit garandeert nog niet dat er een daadwerkelijke inhoudelijke toets van de staatssteunregels plaatsvindt. Er moet iedere keer weer op worden gelet dat de regels voor staatssteun niet tussen wal en schip vallen.

2 Garantie op toegang tot de EU-rechter voor ‘derde’-landers. Als het ESM grote bedragen tegen niet-marktconforme voorwaarden in noodlijdende banken pompt, is nu geen rol weggelegd voor landen buiten het ESM. De Commissie kan wel toezicht houden op de naleving van het memorandum, maar bij directe bankensteun komt de steun van het ESM; geen lidstaat, geen EU-instelling en dus ook niet aan te spreken voor de EU-rechter. Dit moet worden geregeld, al zal dit wat lastig worden zonder verdragswijziging. Voor bankensteun via een lidstaat kun je wel naar de rechter. Dit moet ook kunnen bij bankensteun via het ESM.

De Europese Commissie gaf vorige week al te kennen dat de directe steun helemaal kan verlopen conform het ESM-verdrag. Hiermee plaatst ze nogal veel vertrouwen in de blijvende goede trouw van de ESM-lidstaten en banken. Het valt te hopen dat zij, netjes luisterend naar de Commissie, blijvend zullen willen handelen in overeenstemming met het beginsel van de openmarkteconomie en de vrije mededinging. Harde en automatische garanties hiervoor biedt het verdrag niet in het geval van directe bankensteun. Hier kun je – in deze crisissituatie – toch maar betere vooraf goede afspraken over maken.

Wim Voermans, Michiel van Emmerik, Alke Metselaar en Michal Diamant zijn respectievelijk hoogleeraar, universitair hoofddocent, promovenda en onderzoeker staatsrecht aan de Universiteit Leiden.