

door [Corporate Europe Observatory](#) (CEO)  
verschenen op 24 januari 2014



### Nederlandse vertaling door Ander Europa

**Samenvatting:** De nieuwe Europese regels voor de bankenunie zijn helemaal geen middel om in de toekomst te vermijden dat reddingsoperaties met overheidsgeld moeten gebeuren, en gepaard gaan met strenge soberheidsmaatregelen. Ze lijken eerder een overwinning voor de financiële sector om door te gaan zoals vanouds.

Opmerking van de vertaler: aan het eind van dit artikel vindt men een lijst van specifieke Engelse jargontermen en de Nederlandse vertaling ervan. Deze vertaling is gebaseerd op officiële documenten van de EU.

### OVERZICHT



- [De ontwikkeling van de bankenunie](#)
- [Wat verwachten de banken van een bankenunie?](#)
- [Gemeenschappelijke regels: zijn de banken nu veilig?](#)

- [Wat er niet gebeurde](#)
- [Kan de ECB tijdig een falende bank identificeren?](#)
- [Wie identificeert een falende bank?](#)
- [Wie beslist hoe een bank moet ontmanteld worden?](#)
- [De afwikkelingsinstrumenten: wie zal winnen bij de ontmanteling van een bank?](#)
- [Wie zal er hoofdzakelijk betalen voor de afwikkeling?](#)
- [Het afwikkelingsfonds: zal de financiële sector de rekening betalen?](#)
- [Wie zal de uiteindelijke rekening betalen?](#)
- [Hoe zullen ze het gapend tekort aan gelden aanpakken?](#)
- [Het uiteindelijke antwoord binnen 10 jaar](#)
- [Besluit](#)
- [Verklarende woordenlijst](#)
- [Voetnoten](#)

Eind 2013 zette de Europese Unie een grote stap richting 'bankenunie'. Deze bankenunie werd voorgesteld als een reeks maatregelen in antwoord op de financiële crisis. Die zouden ervoor zorgen dat men niet meer geconfronteerd zou worden met risico's die gans de sector besmetten en die grote reddingsoperaties nodig maken. In de voorafgaande maanden waren reeds gemeenschappelijke regels aangenomen waaraan de banken moeten voldoen (in het jargon een "single rule book"), en een Europees systeem van toezicht. In december 2013 werd dit dan afgerond met regels voor het opdoeken van banken in moeilijkheden, en de Europese Raad nam regels aan over hoe dit opdoeken moet worden bekostigd. De bevoegde Europese Commissaris Michel Barnier was een gelukkig man:

*"Vandaag beleven we een belangrijke dag voor de bankenunie. Een gedenkwaardige dag voor Europa's financiële sector... We voeren revolutionaire veranderingen in voor de Europese financiële sector... Ik heb nu 28 voorstellen op tafel gelegd om de financiële sector beter te reguleren, er beter toezicht op te houden, en de sector en een meer geïntegreerde en minder gefragmenteerde eenheidsmarkt beter te beheren. Dat moet een einde maken aan het tijdperk van de massale reddingsoperaties."* [\[1\]](#)

Op de meeste plaatsen in Europa zullen de mensen blij zijn met deze woorden. Als gevolg van de financiële crisis hebben de lidstaten massale schulden overgenomen van de financiële sector om banken te redden. Vier en een half duizend miljard euro werd op het spel gezet in deze reddingsoperaties, en de uiteindelijke kostprijs is 1700 miljard euro. Het gevolg was niet enkel een neerwaartse spiraal van het economisch leven in de lidstaten en een crisis van de openbare financiën. Dit werd immers gekoppeld aan een hard soberheidsbeleid, dat door de instellingen van de Europese Unie en door het IMF werd opgelegd als voorwaarde voor leningen aan de lidstaten in moeilijkheden.

Met dat in het achterhoofd lijkt de bankenunie wel een geschenk uit de hemel. Deze unie zou van de bankensector weer een veilige plek maken, en moesten er toch nog problemen ontstaan dan zouden de banken met problemen op een ordentelijke manier worden opgedoekt, en de kosten zouden worden

gedragen door de banken zelf, terwijl de overheid slechts een minimale bijdrage zou moeten betalen. Zo zou er een einde komen aan de financiële instabiliteit en aan de leningen die met soberheidsmaatregelen gepaard gaan.

Als dit alles onwettelijk overkomt, dan is het omdat het inderdaad ver staat van de werkelijkheid. De bankenunie werd al te veel gepromoot als een oplossing voor de bankensector. Het klinkt natuurlijk goed dat de macht van de Europese Unie gebruikt wordt om gevaarlijke ontwikkelingen in de financiële sector te bedwingen. Maar in werkelijkheid heeft deze bankenunie grote gebreken, en gaat ze gepaard met zo veel gevaren dat de vraag gesteld kan worden of het werkelijk de bedoeling is de gemeenschap te beschermen dan wel een dienst te bewijzen aan de grote banken.

Zoals Michel Barnier aangaf is er voor de Europese Commissie en voor de regeringen van de lidstaten geen tegenstelling tussen het uitdiepen van de gemeenschappelijke markt en het beveiligen van de financiële sector. Maar het ziet er naar uit dat de zo goed als afgewerkte regels voor de bankenunie belangrijke toegevingen bevatten aan de banken. Deze toegevingen zijn van die aard dat de belofte in de toekomst crisissen onmogelijk te maken wel eens een lege doos zou kunnen blijken, en dat de bankenunie een deel van het probleem wordt eerder dan de oplossing.

Daarom moet bij een analyse van de bankenunie ook gekeken worden naar wat de grote banken zelf ervan denken, wat zij vragen en in welke mate de suggesties van hun lobbyisten opgenomen zijn in de uiteindelijke uitwerking van de drie belangrijkste onderdelen van de bankenunie: de gemeenschappelijke regels (het 'Single Rulebook'), het gemeenschappelijk toezicht (het 'Single Supervisory Mechanism') en het gemeenschappelijk mechanisme voor het opdoeken van banken met problemen (het 'Single Resolution Mechanism'). Als we de bankenunie vanuit die invalshoek bekijken komen we tot een ontredderend beeld.

## De ontwikkeling van de bankenunie



Het voorstel door de Europese Commissie van een bankenunie is van recente datum, maar daarna ging het snel, en een aantal onderdelen zijn nu klaar: een eengemaakte set regels over bankieren met een breder gamma geharmoniseerde regels voor banken in de Europese Unie, en de Europese Centrale Bank (ECB) die de taak kreeg toezicht te houden op de grootste banken in Europa. Er is ook een 'depositogarantiestelsel' afgesproken, dat neerkomt op een waarborg voor alle deposito's bij banken tot een bedrag van 100.000 euro. Enkele van deze maatregelen zorgden voor beroering in de lidstaten, meer bepaald de rol van de ECB als toezichthouder op de Europese banken, maar de verwachting was altijd al dat het moeilijkste punt dat zou worden waarover de Raad nu een akkoord heeft bereikt: een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme over het ontbinden van falende banken.

'Afwikkeling' moet een alternatief bieden voor de tumultueuze en dikwijls sterk geïmproviseerde manier waarop banken in problemen werden aangepakt in de Europese Unie in de periode vanaf einde 2008. Laattijdige wanhopige pogingen banken te redden kwamen er op neer dat geld werd gesmeten naar de schuldeisers van de banken, en het de gemeenschap was die de rekening kreeg gepresenteerd.

Het opdoeken van banken, 'afwikkelen' in het EU-jargon, of je zou ook kunnen zeggen 'ontbinding', betekent dat de toezichhoudende overheid een bank in moeilijkheden tijdig ontmantelt op een ordentelijke manier, zodat de stabiliteit van het financieel systeem niet in het gedrang komt en het de gemeenschap zo weinig mogelijk kost. Deze tussenkomst van de overheid is nodig wanneer de normale faillissementsregels in geval van insolventie niet kunnen worden toegepast omdat dit het financieel systeem als zodanig in gevaar zou brengen. Men kan de bank in kwestie niet zonder meer ten onder laten gaan, en er moet dus geld gespendeerd worden om het gevaar voor de rest van de economie in te dijken. Het afgesproken mechanisme voor het 'afwikkelen' van banken bevat regels over welke schuldeisers een vergoeding krijgen, en welke niet. Het bevat een procedure om de activa en passiva van de bank te beheren. Deze aanpak kost geld. Schuldeisers en andere banken zullen delen in deze kosten, maar de geloofwaardigheid van dit afwikkelingsmechanisme hangt uiteindelijk toch af van de toegang tot gemeenschapsgelden.

De heikele kwestie is inderdaad het kostenplaatje. Uit vrees te moeten opdraaien voor het afwikkelen van banken in andere delen van Europa waren een aantal regeringen, met vooraan de Duitsers, er niet op uit op welke manier dan ook een gemeenschappelijke pot te maken. De reden waarom het uiteindelijk vrij snel tot een akkoord kwam is dat dit heikel punt werd omzeild. Er zullen nog wat punten en komma's veranderen aan de afspraken, want de Raad moet voor een definitief besluit nog onderhandelen met het Europees Parlement, maar gezien het heikele punt van het kostenplaatje niet echt werd aangepakt kunnen we ervan uitgaan dat dit prestigeproject van de Europese Unie binnen enkele maanden definitief zal worden afgerond.

We kunnen dus nu al oordelen over de vraag in welke mate de Commissie en de Raad lessen hebben getrokken uit de financiële crisis, en in welke mate de verzuchtingen van de banken zelf de overhand hebben gekregen.

## **Wat verwachten de banken van een bankenunie?**

Het staat vast dat de grote banken en hun lobbyisten in de EU enthousiast zijn over de bankenunie, en dat van meetaf aan. Daar zijn verscheidene redenen voor.



Om te beginnen biedt de bankenunie een aantrekkelijk verhaal over de crisis en de reddingsoperaties van banken: volgens dit verhaal ligt de oorzaak van de financiële crisis en van de langdurig wankele gezondheid van de Europese banken niet in fundamentele zwakheden van de banksector, en ook niet in fundamentele gebreken van de regelgeving in de sector. De crisis wordt voorgesteld als een ongelukkige samenloop van omstandigheden, wat impliceert dat er een nieuw systeem van technisch toezicht komt op Europees niveau. Een fundamenteel andere koers is niet nodig. Het is niet nodig banken op te splitsen die te groot zijn om over de kop te laten gaan ("too big to fail"), en er moet ook niets gedaan worden aan banken die onderling te verweven zijn of die te ingewikkeld geworden zijn. Het is nog steeds een centrale doelstelling te komen tot zo groot mogelijke Europese megabanken, die globaal iedere concurrent aankunnen, en de sleutel om dit doel te realiseren is het uitdiepen van de gemeenschappelijke markt, dus haar inwendig te liberaliseren. Als overal dezelfde regels gelden en als alle hindernissen voor de expansie van de banken zijn opgeruimd, dan krijg je een 'level playing field' [vlak speelveld] dat de grootsten toelaat de markt in te nemen. Het gaat hier om één van de centrale doelstellingen sinds de lancering in 1999 van een actieplan voor de financiële diensten: een diep geïntegreerde gemeenschappelijke markt voor de financiële diensten.

Daarom zagen de banken de bankenunie niet zozeer als een uitdaging dan wel als een kans. Nu kan de liberalisering die al is doorgevoerd worden vastgeklonken, en is de weg vrij voor een verdere integratie op basis van de werking van de vrije markt.

Dit vindt men terug in alle documenten waarin de grote lobbygroepen van de banken standpunt innemen. Erik F. Nielsen, hoofdeconoom van UniCredit, drukt in een vroege commentaar op de bankenunie bijvoorbeeld zijn bekommernis uit over het feit dat "verschillende nationale toezichthouders nu kapitaalbewegingen naar de periferie beperken, waarbij occasioneel verplicht wordt kapitaal te repatriëren, met als gevolg dat de verschillen van het monetair kader tussen de landen in de eurozone worden aangescherpt" [ii]. De lobby van de banken wil met andere woorden dat de bankenunie dit soort regulerende scenario's vermijdt en dat de Europese Unie strak koers houdt op liberalisering. Haar prioriteit is integratie op basis van marktmechanismen, zoals duidelijk verwoord door een groep van grote banken uit de EU en de VS, de AFME (Association for Financial Markets in Europe, de Vereniging voor Financiële markten in Europa). "De AFME is van mening dat de bankenunie een vitaal project voor Europa is, dat moet leiden tot een sterke marktintegratie, versterking van de financiële markten en vernieuwd vertrouwen in de EU-economie", aldus de chef van het AFME [iii]. Voor het AFME is de bankenunie een "grote stap vooruit in de marktintegratie".

De lobbygroepen van de banken waren betrokken bij elke stap in het proces van creatie van de bankenunie. De Federatie van Europese Banken speelde een sleutelrol in de uitwerking van de voorstellen van de Commissie, inbegrepen bij de laatste hoeksteen: de richtlijn bankherstel en -afwikkeling, die een bijzondere werkgroep vermeldt, opgericht door de Federatie "om het werk van de Commissie te ondersteunen" [iv].

Om te beginnen hebben banken er belang bij dat er snel en effectief wordt tussengekomen voordat er niets anders opzit dan de bank op te doeken (herstel) en dat instanties zorgen voor een ordelijk proces als de bank moet worden ontbonden (afwikkeling). Het begrip 'afwikkeling' wordt uitdrukkelijk verbonden met de zorg om financiële stabiliteit, dus de wil te voorkomen dat andere financiële instellingen delen in de brokken. Afwikkeling gaat dus in niet geringe mate over het redden van activa van financiële instellingen. Het is zelfs zo dat de regelgeving over het afwikkelen van banken uitdrukkelijk zegt dat geen schuldeiser slechter mag varen onder de afwikkelingsprocedure dan het geval zou geweest zijn onder de gangbare faillissementsregels [v]. De banken hebben hier duidelijk belangen te verdedigen. De procedure voor het

afwikkelen van banken zal ook de banken geld kosten, want zij moeten dit mechanisme gedeeltelijk financieren, maar zoals we verder zullen zien gaat het om vrij kleine bedragen.

Sinds er voor het eerst sprake was van een bankenunie zijn de banklobby's erg actief. Nu we een balans kunnen maken van het nieuwe meer geïntegreerde bankenregime ziet het er naar uit dat de banken succes hebben geboekt met hun eigen prioriteiten. Het behoeft geen commentaar dat deze niet samenvallen met de belangen van de doorsnee Europese burger.

## Gemeenschappelijke regels: zijn de banken nu veilig?

De grote vraag is dus hoe het zit met het algemeen belang. Het lijkt niet overdreven te stellen dat in de nasleep van de financiële crisis en de crisis van de euro het een topprioriteit is voor het grote publiek dat er een einde komt aan reddingsoperaties gefinancierd met gemeenschapsgelden, dat banken gedisciplineerd worden en opgesplitst, en dat er een einde komt aan de harde soberheid. Maar maakt de bankenunie dit waar?

Wat de invoering van gemeenschappelijke regels betreft is het de vraag of banken veiliger zullen worden, wat dan weer leidt tot twee vragen: welke regels werden aangenomen, en welke maatregelen heeft men niet genomen?

De aangenomen regels komen neer op een aanpassing van de kapitaalvereisten. Deze kapitaalvereisten spelen voor de EU-regelgeving naar de banken een centrale rol, en dit sinds het begin meer dan tien jaar geleden. Het komt neer op regels over de hoeveelheid geld die een gegeven bank op elk moment ter beschikking moet hebben als voorzorg moest een ongunstige wending van de markt investeringen van de bank bedreigen. Twee stukken wetgeving hebben in 2013 dit luik van de financiële regelgeving sterk geharmoniseerd. Maar op zich maakt dit banken niet veiliger. Er zijn drie problemen met de nieuwe Europese regels over kapitaalvereisten – regels die afgeleid zijn van een internationaal akkoord, 'Basel III' genaamd.

Het eerste probleem heeft te maken met de omvang van de kapitaalvereisten. Deze strijd werd eigenlijk al uitgevochten tijdens de internationale onderhandelingen in Basel, die in juli-augustus 2010 werden afgerond. Lobbygroepen van de banken zoals het *Institute of International Finance* bekampten daar met succes de wil van de regeringen om te komen tot hogere kapitaalvereisten. In de loop van de onderhandelingen werd de lat steeds lager gelegd, en het resultaat lag ver onder de ambitie van de eerste voorstellen. Sommige deskundigen, zoals de voormalige voorzitter van de Amerikaanse Centrale Bank Alan Greenspan, meenden dat de aangehouden reserves gelijk moesten zijn aan minstens 14 procent van het balanstotaal, maar uiteindelijk werd 8 procent afgesproken [\[vi\]](#). Twee sprekende voorbeelden: Lehman Brothers had een kapitaalratio van ongeveer 11 procent voor het omver viel [\[vii\]](#), en Dexia slaagde onlangs in een Europese stresstest met een kapitaalratio van 10,3 procent, beter dus dan de 8 procent van Basel III [\[viii\]](#) alvorens enkele maanden later over de kop te gaan.

Het tweede probleem is dat de vereiste geldsom waarover de bank moet beschikken sterk afhangt van de manier waarop de bank zelf haar eigen investeringen inschat. Kleine banken hebben niet de middelen om dit te doen, maar grote banken kunnen zelf het risicogehalte van hun eigen investeringen berekenen, en zo bepalen hoe hoog hun minimale kapitaalvereisten zijn. Banken willen natuurlijk over zo veel mogelijk

kapitaal beschikken om er vrij mee te spelen op de financiële markten. De zelfregulering maakte het verleidelijk zeer creatief en laks om te gaan met de kapitaalsvereisten, wat een sleutelfactor was in het ontstaan van de financiële crisis. Wayne Byrnes, de secretaris-generaal van het lichaam dat onderhandelt over de Baselakkoorden verklaarde onlangs: “Men trapt open deuren in wanneer men zegt dat het geloof in (zelfregulerende) modellen een klap kreeg door de gebeurtenissen van de recente crisis” [\[ix\]](#). Alhoewel de regels voor banken die hun eigen kapitaalvereisten schatten een beetje werden aangescherpt, kwam het niet tot fundamentele veranderingen.

In de Europese Unie werd al evenmin veel vooruitgang gemaakt met het oplossen van dit achterpoortje. Er is nog steeds veel werk op de plank in verband met banken die hun eigen interne lakse modellen gebruiken om te berekenen wat hun minimale kapitaalvereisten zijn. Er is beslist de gebruikte modellen te harmoniseren, dit onder aansturen van Deutsche Bank dat wil dat haar eigen model snel wordt aangenomen. Maar er zitten geen strengere regels in de pijplijn, ook al is het een probleem voor het systeem als zodanig. De Europese Bankautoriteit onderzoekt de risicomodellen van de banken, en in een eerste rapport stelt zij vragen bij de grote verschillen tussen de waardering door de banken van hun eigen activa. Zij stelt dat de helft van deze verschillen geen verband houdt met verschillen in regelgeving of in verschillen in de structuur van de balansen, maar te maken heeft met de modellen die de banken gebruiken voor de waardering van hun activa. “Deze verschillen vragen nader onderzoek en mogelijk beleidsmaatregelen om er een oplossing voor te vinden”, verklaarde in februari 2013 de voorzitter van de Europese Bankautoriteit Andrea Enria [\[x\]](#).

Het derde probleem heeft te maken met de schaduwkanten van harmonisering, en een duidelijk voorbeeld van de tegenstelling tussen het versterken van de eengemaakte markt en het veiliger maken van de banken. Alhoewel met Basel III slechts verwaarloosbare vooruitgang werd geboekt slaagde de Europese Unie er in deze nieuwe regels toe te passen in een sterk verwaterde versie. De kapitaalvereisten werden vastgesteld op het niveau afgesproken in Basel III, maar hier werd aan toegevoegd dat een lidstaat die hogere kapitaalvereisten wil opleggen hiervoor eerst de toestemming moet vragen van de Raad en de Commissie – wat er op neer komt dat het niveau van Basel III geen minimum maar een maximum is. Dit is een buitengewone aanpak die de banken zeker niet veiliger maakt. Bovendien heeft de EU met de nieuwe regels besloten op verschillende punten de lat lager te leggen dan wat internationaal is afgesproken. De regel hoe snel de banken hoe veel van hun activa beschikbaar moeten kunnen maken om tegemoet te komen aan plotse financiële verplichtingen (bijvoorbeeld in een situatie van bank run) werd door de EU niet overgenomen in haar eigen versie van Basel III [\[xi\]](#).

Met dit alles in het achterhoofd begrijpt men waarom de banken hopen dat deze regels in marmer worden gebeiteld via de bankenunie.

## **Wat er niet gebeurde**

Even belangrijk als wat de EU reeds gedaan heeft, is wat ze niet gedaan heeft. Er wordt vaak verwezen naar maatregelen die het risico op dure reddingsoperaties van de overheid aanzienlijk zouden kunnen verminderen: regels die banken moeten verhinderen om zo groot, onderling verweven en complex te worden dat men er haast niet buiten kan om ze te redden. Met dergelijke regels kan men banken gewoon laten bankroet gaan.

Volgens twee analyses uitgebracht door FinanceWatch [\[xii\]](#) zou een geloofwaardig systeem voor bankafwikkeling in de eerste plaats ambitieuze preventieve maatregelen moeten bevatten, die een antwoord bieden op het probleem van “te groot om te falen”, “te verweven om te falen” en “te complex voor afwikkeling”. Geen enkel van deze problemen werd ook maar ietwat onder handen genomen. De Europese banksector blijft even verweven als vroeger, en wordt zelfs nog meer gedomineerd door megabanken dan in het verleden.

Maar de opdeling van grote banken staat niet op de agenda, en dat was ook nooit de bedoeling. In het beste geval zullen er in een later stadium iets hogere kapitaalvereisten zijn voor ‘systeemrelevante financiële instellingen’. Zolang er megabanken bestaan, de zgn. ‘systeemrelevante financiële instellingen’ of SIFIs (*systemically important financial institutions*), is het niet alleen onmogelijk om banken te laten failliet gaan, maar het maakt het ook zeer moeilijk, zo niet onmogelijk, om over te gaan tot afwikkeling ervan.

Er werden ook geen maatregelen genomen in verband met de verwevenheid en complexiteit van banken. FinanceWatch besluit daaruit: “Indien banken niet hervormd worden zodat ze minder systeemrisico inhouden, zullen ze simpelweg de mechanismen blokkeren die bedoeld waren voor hun afwikkeling.” [\[xiii\]](#)

Afwikkeling is een procedure die verondersteld wordt vlug uitgevoerd te worden om schade te vermijden aan het financiële systeem als dusdanig; sterke verwevenheid en complexiteit maakt dat extreem moeilijk. Wanneer de US-overheid zich met Lehman Brothers bezig hield, ontdekte ze dat de bank in werkelijkheid bestond uit niet minder dan 3000 entiteiten. Er waren 2000 mensen bij betrokken, en het duurde drieënhalf jaar om de zaak af te handelen. De huidige Europese megabanken zijn niet anders. FinanceWatch citeert een aantal details waaruit kan blijken dat Deutsche Bank uit ongeveer 2000 entiteiten bestaat. [\[xiv\]](#)

Een andere maatregel die hoge kosten voor de gemeenschap moet vermijden is de opsplitsing in zakenbanken [of investeringsbanken] en depositobanken [ook commerciële banken genoemd]. Dat verhindert dat banken speculeren met het geld van hun klanten. Er is inderdaad een debat aan de gang over het plaatsen van *firewalls* tussen investeringsdepartementen en commerciële departementen, daarbij ingaand op de voorstellen die door de expertgroep onder leiding van de Finse centrale bankier Liikanen gedaan werden [\[xv\]](#). Dat voorstel werd krachtig bestreden door de bankenlobby. En volgens persberichten zal het voorstel dat Michel Barnier, eurocommissaris voor de interne markt, aan het voorbereiden is nog maar weinig uit te staan hebben met het voorstel van de Liikanengroep, en nog maar “de schaduw zijn van wat de bedoeling was”. Waarschijnlijk zullen de firewalls achterpoortjes bevatten, zoals ook het geval is in de Amerikaanse wetgeving over dezelfde materie. Dat kwam pijnlijk aan het licht bij een recent schandaal rond JP Morgan [\[xvi\]](#).

## **Kan de ECB tijdig een falende bank identificeren?**





Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, het tweede onderdeel van de bankenunie, geeft aan de Europese Centrale Bank (ECB) de nieuwe taak van hoofdtoezichthouder van de Europese banken, met directe verantwoordelijkheid voor de 130 grootste. Daarmee krijgt de ECB de hoofdverantwoordelijkheid om banken terecht te wijzen wanneer ze zich niet houden aan de regels qua kapitaalvereisten. De vraag is dan volgens welke maatstaven de gezondheid van een bank zal gemeten worden. Helaas werden deze maatstaven vastgelegd in de onaangepaste regels voor de banken die recent aangenomen werden in de Europese Unie, de EU-versie van Basel III. En zoals we reeds uitlegden zijn deze regels niet echt een grote stap voorwaarts. Het

resultaat van het ECB-toezicht zal beperkt zijn door de tekortkomingen van deze regels. Zo moet de ECB “stress tests” uitvoeren om de gezondheid van de Europese bankensector te evalueren. Zoals reeds vermeld bleek de ondeugdelijkheid van dergelijke tests in 2011, toen een door de ECB gezond bevonden bank kort daarop ineens stortte. Als dit toezicht inderdaad maar een schertsvertoning is die de Europese bankensector er veiliger doet uitzien dan hij in werkelijkheid is, moeten we diep bezorgd zijn. Net nu de ECB van plan is decisieve stress tests uit te voeren alvorens het gemeenschappelijk toezichtmechanisme van start gaat, overweegt ze de standaard kapitaalvereisten met 25% te laten dalen, van 8% naar 6% [xvii].

Wanneer we het dan hebben over falende banken en de mogelijke gevolgen daarvan, is de belangrijke vraag welke rol de ECB daarbij zal spelen. Volgens de afgesproken afwikkelingsregels is het de verantwoordelijkheid van de ECB om op tijd een falende bank te onderkennen. Volgens het voorstel zal een bank of een groep van banken “ondersteld worden te falen of waarschijnlijk te zullen falen wanneer de groep in overtreding is met, of wanneer er objectieve aanduidingen zijn om te besluiten dat de groep in overtreding zal zijn in de nabije toekomst, met de geconsolideerde prudentiële [xviii] vereisten (d.w.z. kapitaalvereisten)” [xix]. (We zullen nog zien dat er ook andere factoren in rekening zullen worden gebracht.) Deze evaluatie moet gemaakt worden door de toezichthouder, die in het geval van de grootste banken de ECB is; er wordt nog over gediscussieerd of ook andere banken moeten opgenomen worden in de rol van toezichthouder.

Maar hoe betrouwbaar zou deze evaluatie van de kapitaalvereisten zijn? Zoals hoger uitgelegd zijn de regels die daarbij worden gehanteerd vol met gaten, ze laten aan de banken nog heel wat speelruimte voor speculatieve avonturen. Het is daarom waarschijnlijk dat de detectie van de nakende ineenstorting van een bank nogal laat zal gebeuren, zo niet te laat voor een ordentelijke afhandeling ervan.

Dat probleem zal niet uit de wereld zijn omdat de ECB de toezichthouder is geworden van de grootste banken in de eurozone. Zelfs een onberispelijk toezicht kan niet op tegen de zwakheden van de bankenregulering zelf.

## Wie identificeert een falende bank?

Het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme is het derde en laatste onderdeel van de bankenunie. Dit mechanisme moet zorgen voor een ordentelijke, georganiseerde en snelle afwikkeling van falende banken.



De Ministerraad zette in december 2013 een grote stap voor de realisatie van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme, door de goedkeuring van een gemeenschappelijk voorstel voor een verordening, maar de onderhandelingen met het Europees parlement zijn nog niet gestart. Binnen het parlement is er wat tegenkanting tegen enkele elementen van het voorstel van de Raad, maar er lijkt overeenstemming te bestaan over de grote trekken [\[xx\]](#). Een duidelijk meningsverschil is het aantal banken dat moet opgenomen worden in het mechanisme; de Raad opteert voor de 130 grootste banken onder direct toezicht van de ECB, terwijl het Europees parlement een groter aantal zou willen.

En er zijn er andere, zoals de vraag welke instelling de identificatie van falende banken op zich neemt. In het oorspronkelijk voorstel van de Commissie zou alleen de ECB het voorrecht hebben de banken en financiële instellingen aan te wijzen die moeten afgewikkeld worden. Dat is nog steeds de voorkeur van het Europees parlement, maar de Raad heeft nu beslist dat zowel een nieuwe instelling, de gemeenschappelijke afwikkelingsraad, als nationale afwikkelingsautoriteiten in staat moeten zijn om ook kandidaten aan te wijzen [\[xxi\]](#).

Zoals we reeds zegden blijft de vraag of de ECB, en de twee andere instellingen, wel zullen in staat zijn om op tijd een falende bank te identificeren op basis van het kerncriterium, de regels over kapitaalvereisten. Een tweede vraag is welke overwegingen zullen spelen bij identificatie van een falende bank. Terwijl het kerncriterium de kapitaalvereisten zijn, zullen “andere relevante omstandigheden” ook in overweging genomen worden.

Op deze manier zal het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme enorme macht over de Europese bankensector toekennen aan onverkozen autoriteiten. Daarbij rijst de vraag hoeveel macht men mag toekennen aan een onafhankelijk en niet verkozen lichaam.

De belangrijkste opdracht van de ECB is momenteel van monetaire aard, de vrijwaring van de euro. Daardoor ontstaat een belangenconflict, dat wel eens duur zou kunnen uitvallen. De ECB zou bijvoorbeeld uit alle macht een falende bank overeind kunnen houden, uit vrees dat de afwikkeling ervan gevolgen zou hebben voor de financiële stabiliteit van de eurozone, wat een kerncriterium is voor afwikkeling. In een dergelijk scenario zou de prijs voor de burger ten langen laatste hoger kunnen uitvallen als de bank dan toch failliet gaat, zoals in het geval van Cyprus. Of zoals in het geval van Ierland, waar de ECB de Ierse regering dwong een grote lening aan te gaan om de kredietverleners van Anglo-Irish Bank te redden. De bekommernis ging hier uit naar de euro, niet naar de Ieren. De kredietverleners van de bank werden uit de

wind gezet, terwijl de leren verplicht worden een lening – die ze misschien niet eens wilden – terug te betalen gedurende tientallen jaren. De twee opdrachten, monetair beleid en banktoezicht, zullen weliswaar formeel gescheiden worden binnen de ECB, maar er bestaat een reël gevaar dat de belangen waarvoor deze instelling in het leven was geroepen, een stabiele euro, zwaar zullen wegen op de beslissingen op het gebied van toezicht en afwikkeling.

## Wie beslist hoe een bank moet ontmanteld worden?



Enmaal een bank aangeduid wordt voor afwikkeling door de ECB, de gemeenschappelijke afwikkelingsraad of nationale afwikkelingsautoriteiten, moet de afwikkeling onmiddellijk aangepakt worden, en de hoofdrol bij het opstellen van de plannen wordt hierbij gespeeld door de gemeenschappelijke afwikkelingsraad. Die bestaat uit een directeur, vier personen verkozen door de Ministerraad, en telkens één persoon aangeduid door elke nationale afwikkelingsautoriteit.

De gemeenschappelijke afwikkelingsraad is de instelling met de meeste macht in het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme. Terwijl het identificeren van falende banken een gedeeld recht is, is het de afwikkelingsraad die de plannen voor de afwikkeling opstelt, en zoals we zullen zien is dat van cruciaal belang. De Ministerraad kan met de hulp van de Europese Commissie amendementen opstellen bij de voorgestelde afwikkelingsplannen, maar het is de afwikkelingsraad die het meest macht heeft over de afwikkelingsplannen.

Deze benadering laat weinig of geen ruimte voor de optie om een bank simpelweg te laten onderuitgaan via normale insolventie- en bankroetprocedures. Afwikkeling kan overheidsgeld besparen in sommige gevallen, maar het omgekeerde kan even goed voorkomen. Deze instellingen zullen niet alleen bepalen of een bank moet afgewikkeld worden, ze zullen ook zeggen hoe het moet gebeuren, inclusief het aandeel overheidsgeld dat moet ingebracht worden om de overblijfselen te redden. Op die manier wordt een verplichting ingevoerd om overheidsgeld te besteden aan falende banken, behalve indien de afwikkeling uitsluitend kan gebeuren met andere middelen, wat in dit geval hoogst onwaarschijnlijk is.

## De afwikkelingsinstrumenten: wie zal winnen bij de ontmanteling van een bank?

Het is in de afwikkelingsfase van de sluiting van een falende bank dat er geld ingebracht wordt; wie moet er betalen en wie komt er gratis vanaf? De afwikkelingsprocedure bevat drie afzonderlijke stappen: toepassing

van de afwikkelingsinstrumenten, het speciaal afwikkelingsfonds en de achtervang [*backstop*]. Enig inzicht in de instrumenten die ontwikkeld worden voor de afwikkeling is cruciaal om te begrijpen wie uiteindelijk zal betalen.

De eerste twee instrumenten (toepassing van de afwikkeling, speciaal afwikkelingsfonds) hebben in eerste instantie een brugfunctie (tijdelijke transfer van goede bankactiva naar een overheidsgecontroleerde entiteit) en splitsing van de activa (transfer van toxische of falende activa naar een afzonderlijk bedrijf of “fonds”). Deze instrumenten vormen een standaardaanpak in veel programma’s van de lidstaten voor de financiële sector, en in sommige gevallen konden ze op wat succes rekenen. Maar het venijn zit in de staart; het precieze gebruik van deze instrumenten heeft een impact op het gebruik van overheidsmiddelen, aangezien de verantwoordelijkheid voor toxische vermogens bij de overheid komt te liggen.

Andere instrumenten liggen politiek nog gevoeliger, zoals de verkoop van ondernemingen. Een van de problemen van de Europese bankensector is de hoge concentratie – de megabanken die lijken te kunnen blijven groeien – en het feit dat ze zo groot zijn dat afwikkeling uitgesloten lijkt impliceert dat bij verkoop grote banken in staat zijn banken in moeilijkheden over te nemen, en dat de grote daardoor nog groter worden. Dat is het essentiële probleem bij de verkoop als instrument bij afwikkeling. Afwikkelingsautoriteiten zullen nagaan of een andere grote bank bereid is om een bank in moeilijkheden over te nemen. Het resultaat is nog meer concentratie, en nog grotere banken. Dit onderdeel van het voorstel wordt door megabanken in Europa zoals BNP Paribas als een belangrijke opportuniteit gezien. Wanneer Jean- Laurent Bonnafé, CEO van BNP Paribas, geïnterviewd werd over de bankenunie, zei hij: “het krachtigste deel van het bankensysteem zou deel kunnen uitmaken van een soort consolidatie, ofwel door acquisitie, of door organische ontwikkeling. [xxii]”. De procedure zou kunnen onder leiding staan van de sterkste banken in de sterkste economieën, zei hij, en BNP Paribas zou daaruit een voordeel kunnen halen. “Uiteindelijk zal consolidatie de zwakkere spelers uitschakelen, zij die niet in staat waren hun posities te versterken, omwille van hun eigen situatie, of omwille van de geldende jurisdictie”, voegde hij er nog aan toe.

Meneer Bonnafé heeft zo zijn redenen om uit te kijken naar zulke consolidatie. Volgens de analyse van FinanceWatch zal de waardebeoordeling van de activa van een falende bank gebaseerd zijn op een “mark-to-market”-evaluatie [xxiii]. Dat betekent in hoofdzaak dat de prijs van de activa zal bepaald worden op basis van de prijs van het ogenblik. Die prijs zal beïnvloed worden door het ter ziele gaan van een of meer banken, en zal daardoor waarschijnlijk lager liggen dan de reële waarde. Dat zou volgens FinanceWatch betekenen dat grote banken in staat worden gesteld om vermogens te verwerven tegen koopjesprijzen, eerder dan de lange-termijnwaarde ervan. Alhoewel de analyse van FinanceWatch gemaakt werd vooraleer de eindversie [van de tekst over de bankenunie] aangenomen werd in december, was het wel degelijk voor deze aanpak dat geopteerd werd [xxiv].

Dit betekent dat het afwikkelingssysteem de problemen in de toekomst mogelijks nog zal vergroten. Van meet af aan is het afwikkelingsmechanisme onbetrouwbaar omdat het onmachtig zal blijken tegenover banken die te groot zijn om te falen. En daarom is er een reëel risico dat het mechanisme de problemen zal vergroten, op het ogenblik dat banken zoals BNP Paribas of andere reuzen van de Europese bankenwereld op koopjesticht gaan bij het ter ziele gaan van kleinere banken. Zelfs wanneer men activa met succes verkoopt, zou het “te groot om te falen”-probleem nog groter kunnen worden. Dat fenomeen lag net aan de oorsprong van de reddingsoperaties van overheden.

## Wie zal er hoofdzakelijk betalen voor de afwikkeling?

Het vierde instrument, de 'inbreng van de particuliere sector' [*bail-in*] zal door de tegenstanders van de redding van banken [*bail-out*] ongetwijfeld als goed nieuws worden beschouwd. Dit instrument moet ervoor zorgen dat houders van aandelen en obligaties hun duit in het zakje doen. Of beter gezegd, het moet ervoor zorgen dat ze op zijn minst *iets* betalen. Volgens het voorstel zullen dergelijke investeerders hoogstens 8% van de bankschulden betalen. Er zijn gevallen, zoals bij het Spaanse Bankia, waar dit de verliezen inderdaad zou hebben kunnen dekken. In andere gevallen, zoals bij Anglo Irish Bank, kostte de reddingsoperatie heel wat meer dan die 8%. Met andere woorden, de 'inbreng van de particuliere sector' zal slechts een klein deeltje van de afwikkelingskost dekken. Die 8% stemt overeen met een van de voorwaarden in het voorstel om verdere toegang te krijgen tot fondsen ter afwikkeling van een bank, dat dus de aandeelhouders en kredietverleners van de bank eerst moeten tussenkomen ten bedrage van 8% van de schulden.



Dat zou een verschil betekenen met normale insolventieprocedures, waarbij de aandeelhouders en kredietverleners in het algemeen veel méér verliezen dan 8%. Bovendien zijn er een aantal vrijstellingen ingebouwd, die veel verder gaan dan de gebruikelijke bescherming van gewone spaarders, die in alle lidstaten gewaarborgd zijn tot € 100.000 per spaarder. Het betreft een wijdlopende en vaag geformuleerde vrijstelling voor schulden waarin de particuliere sector niet snel kan tussenkomen, of waarin dergelijke tussenkomst een risico zou inhouden voor "kritische functies", of tot verdere besmetting zou leiden, of een "waardevermindering zou meebrengen zodat andere kredietverleners hogere verliezen zouden oplopen" dan wanneer geen vrijstelling werd verleend [xxv]. Het is onmogelijk te zeggen waartoe dit allemaal kan leiden. Het gevaar bestaat dat het instrument van inbreng van de particuliere sector uiteindelijk duidelijke aanwijzingen zal geven over de precieze investeringen en financiële instrumenten die beschermd zullen worden, zodat handige of machtige investeerders er telkens zullen in slagen de dans te ontlopen.

## **Het afwikkelingsfonds: zal de financiële sector de rekening betalen?**

De bankenunie werd aan het publiek verkocht als een manier om de financiële sector te laten opdraaien voor de kosten bij afwikkeling. Naast de inbreng van aandeelhouders en kredietverleners, zoals hoger uitgelegd, zullen financiële instellingen een heffing moeten betalen voor de afwikkelingsfondsen op nationaal vlak, die dan geleidelijk aan zullen vervangen worden door een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds op EU-niveau. Het geld hiervan zal aangesproken worden nadat de aandeelhouders en kredietverleners tenminste 8% van de schulden hebben betaald.

Dit is dus het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF) waarvan verondersteld wordt dat het helemaal door de bankensector wordt gefinancierd. Dit wordt bereikt door een 'taxatie' van de banken die een bedrag van ongeveer 1% van de gewaarborgde spaarsommen bijeen moet brengen, wat momenteel € 55 miljard zou betekenen. Voor de meeste lidstaten is € 55 miljard natuurlijk een grote som. Maar in de bankenwereld, en speciaal in een wereld van banken in crisis, is dat niet noodzakelijk zo indrukwekkend. Bovendien zal dit fonds niet onmiddellijk opgericht worden, het volle bedrag zal er ten vroegste in 2023 zijn. In het begin zullen de afwikkelingsfondsen volledig uit nationale bijdragen bestaan, dus uit heffingen op de nationale financiële sector; gespreid over 10 jaar zullen die dan beetje bij beetje opgaan in het gemeenschappelijk

Europees fonds. Zolang het geld er niet is in de gemeenschappelijke pot, zal er moeten beroep gedaan worden op de nationale pot, in het beste geval versterkt door leningen uit andere nationale potten of van het Europees Stabiliteitsmechanisme ESM.

De bescheiden omvang van het afwikkelingsfonds staat in schril contrast met de indruk die de Commissie gaf, namelijk dat het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds er was om de financiële sector zelf te doen betalen. Bovendien doen de banken nu hun uiterste best om het bedrag te beperken dat ze moeten afdragen aan het afwikkelingsfonds. Hun lobbygroep, de Europese bankenfederatie, neemt daarbij de leiding. Zij betogen dat het meeste geld voor afwikkeling moet komen van aandeelhouders en crediteurs van de af te wikkelen bank, niet van het fonds dat de banken zelf zouden moeten spijzen (het GAF). Ze wijzen erop dat de “uitstaande bevoorrechte niet gegarandeerde lange-termijnschuld” (*outstanding senior unsecured long-term debt* [xxvi]) van de banken 1100 miljard euro bedraagt, 20 keer meer van het volgestorte GAF. Het gebruik van GAF-gelden moet volgens hen beperkt worden tot de “operationele kosten van de afwikkeling” [xxvii]. Ze laten dus verstaan dat het GAF helemaal niet zal volstaan.

Het kan ook nog erger zijn. Als we de berekeningen ‘op de hoek van de keukentafel’ volgen van Financial Times columnist Wolfgang Münchau, zien we een vervaarlijk probleem opduiken: het kan zijn dat banken toxische activa bezitten ten bedrage van 2600 miljard euro [xxviii]. Hij geeft toe dat dit bedrag slechts een raming is met een grote foutenmarge; maar trek er nog het volledige BBP van Italië van af, zegt Münchau, dan hou je nog altijd 1000 miljard euro over. Bedenk er ook nog bij dat de crisis waar we in zitten tot dusver 1700 miljard euro aan reddingsoperaties heeft gekost.

## Wie zal de uiteindelijke rekening betalen?



Er zal met andere woorden meer geld nodig zijn, zeer waarschijnlijk zelfs nog vóór het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds volledig opgetuigd is, of het zou moeten zijn dat het spook van de financiële crisis in grote banken in moeilijkheden helemaal verdwenen is. Dit probleem is tot nog toe niet aangepakt, de Ministerraad beweerde dat het kan ontweken worden. Voor de eerste 10 jaar, wordt er geopperd, zal “in de opbouwfase geld voorhanden zijn van de respectieve nationale bronnen, of van het ESM, en dat geval per geval, in overeenstemming met de afgesproken procedures”. Het ESM werd hoofdzakelijk opgericht om de procedure vast te leggen, inclusief de voorwaarden, voor het verlenen van leningen aan landen met problemen in de eurozone. De ESM-regels bevatten reeds voorzieningen die dit fonds toelaten om banken te herkapitaliseren; de juridische obstakels om van het ESM het voorlopig vangnet te maken lijken dus beperkt. Zelfs dan blijft de vraag of het ESM de nodige financiële ‘vuurkracht’ heeft om opgewassen te zijn tegen bijvoorbeeld een reeks instortingen van grote banken.

Maar de ESM-oplossing moet men in haar juiste verhoudingen zien. Tot dusver beschikt het fonds over een totaal van 500 miljard euro, in hoofdzaak bedoeld voor leningen aan lidstaten van de eurozone. Ook dit bedrag verdwijnt in het niets als er toxische activa komen opdagen, of als er een nieuwe crisis ontstaat.

## Hoe zullen ze het gapend tekort aan gelden aanpakken?

Het probleem van de achtervang [*backstop*] werd niet aangepakt tijdens de onderhandelingen. Wanneer de gelden van het gemeenschappelijk ontwikkelingsfonds uitgeput zijn, dan is het ESM op korte termijn de enige optie. Spanje is daarvan een illustratie. In 2012 zag de Spaanse regering zich verplicht om steun te zoeken bij het ESM om de banken te herkapitaliseren, en ze probeerde daarbij in eerste instantie te ontkomen aan elke vorm van voorwaardelijkheid voor wat betreft haar eigen beleid. Dat mislukte pijnlijk. In juli 2012 legde de Spaanse regering zich neer bij harde voorwaarden.

Deze aanpak laat aan de Commissie en aan de Ministerraad toe – of dat zouden ze toch kunnen beweren – om binnen te dringen in beleidsdomeinen waar de EU geen bevoegdheid heeft. Op sommige van de eisen gesteld aan Spanje lijkt er weinig in te brengen, maar andere zijn bedenkelijker. Onder de eisen gesteld aan de Spaanse regering voor 2013 was er de “verhoging van de kostenefficiëntie van de gezondheidssector”, pensioenhervormingen, arbeidsmarkthervormingen, hervorming van het openbaar vervoer, enzovoort [xxix]. Anders gezegd, de tekortkomingen van Spaanse banken werden aangewend om de algemene neoliberale agenda door te drukken, en het is het publiek dat het gelag betaalt.

Maar als men deze weg opgaat zal dat alleen maar bevestigen dat de bankenunie geen bescherming biedt tegen reddingsoperaties met overheidsgeld, en ook niet tegen de soberheidsmaatregelen die ermee gepaard gaan. Dit geldt zeker voor de eerstkomende 10 jaar, zolang het GAF niet helemaal operationeel is. Het is dan de vraag aan welke achtervang de Raad denkt om operationeel te worden eenmaal het GAF ingevoerd is; voorlopig bestaat daar geen antwoord op. Toen de Raad haar standpunt innam werd overeengekomen om te beginnen werken aan een meer permanente achtervangoplossing, op een termijn van 10 jaar.

## Het uiteindelijke antwoord binnen 10 jaar

Waar zal het uiteindelijk allemaal toe leiden? Het is duidelijk nog te vroeg om daarop te antwoorden. Maar de onderhandelingen over de bankenunie werden tot nog toe gedomineerd door de positie die vooral door de Duitse regering wordt ingenomen, met discrete steun van andere regeringen: er zullen geen gemeenschappelijke middelen ingezet worden zonder een reeks regels die de lidstaten een streng economisch beleid opleggen, en aan alle leningen zal een streng pakket voorwaarden verbonden zijn. Behalve wanneer het politieke landschap van de Europese Unie dramatisch zou veranderen in de komende jaren, ziet het er naar uit dat de bankenunie een nieuwe factor zal zijn die het economisch en begrotingsbeleid in de richting drijft van neoliberale soberheid.

Naar aanleiding van de Europese top van oktober 2013 zei Angela Merkel: “Het systeem van economische coördinatie dat we opgezet hebben is niet voldoende. We willen kwaliteitsvol toezicht, een nauwere coördinatie van het economisch beleid en meer bindende overeenkomsten over hervorming.” In ruil daarvoor zou Duitsland het gemeenschappelijk ontwikkelingsfonds goedkeuren, sluitstuk van de bankenunie. Uiteindelijk keurden Angela Merkel en haar regering inderdaad de bankenunie goed, maar op een manier die de kwestie van de achtervang [*backstop*] met overheidsmiddelen uit de weg ging. Maar die kwestie zal niet verdwijnen, en zal blijven bediscussieerd worden gedurende de komende 10 jaar. Het zou zware gevolgen hebben indien Merkels positie het haalt. Het zou kunnen uitdraaien op wat de econoom Galgoczi omschreef als ‘een begrotingsunie langs de achterdeur’. Opdat een bankenunie zou kunnen werken, zou ze moeten beschikken over middelen ten bedragen van 4-5 procent van het BBP van de eurozone. Een zo groot bedrag in een gemeenschappelijke pot zou de facto leiden tot een soort budget van de eurozone, en bijgevolg een gemeenschappelijk begrotingsbeleid [xxx].

Op deze manier leidt de bankenunie tot een veel omvattender project dan men op het eerste gezicht zou

denken. Het zou het meest ambitieuze integratieproject ooit worden, zodat men de gevolgen van een bankenunie niet kan overschatten.

## Besluit

Alhoewel de bankenunie een ambitieus project is, is het niet bepaald veelbelovend.

Bankiers, eurocommissarissen, politici en de regeringen hebben de bankenunie voorgesteld als een oplossing voor alle kwalen van de bankensector. Maar alhoewel een systeem dat een ordentelijke bankafwikkeling zou moeten garanderen in principe een schitterend idee lijkt, voorspelt de omschrijving van de Europese bankenunie weinig goeds. Deze zal de bankensector niet behoeden voor toekomstige crisissen, ze zal geen eind maken aan dure reddingsoperaties met overheidsgeld, en het daaraan gekoppelde soberheidsbeleid zal niet tot het verleden behoren. Integendeel, twee van de grootste kwalen van het EU-beleid zullen voortduren: dure reddingen van banken, en het opleggen van soberheidsmaatregelen.

De achilleshiel van de bankenunie is de zwakheid van de EU-regulering inzake banken. De grondslag voor het probleem is het gebrek aan politieke wil om effectief iets te ondernemen rond banken die te groot zijn om te falen, verder de sterke verwevenheid van het banksysteem, en zijn complexiteit. Hoe sterk de waarschuwing ook is die uitgaat van de financiële crisis en de eurocrisis, de nieuwe regels komen neer op niet meer dan een aanpassing, niet een fundamentele hervorming. We blijven opgezaagd met megabanken die men niet zomaar kan laten failliet gaan, en bijgevolg moet er een duur systeem opgericht worden als veiligheidsnet.

Voor de banken is de bankenunie veel meer dan het veiligheidsnet van het afwikkelingsmechanisme. Het is de garantie dat de eengemaakte markt voor financiële diensten niet alleen beschermd wordt, maar ook uitgediept. De aangenomen bankregels houden meer harmonisatie in, en maken het dus moeilijker voor lidstaten om strengere eisen op te leggen aan hun banken. Voor grote banken maakt zo een geharmoniseerd systeem van regels het gemakkelijker om uit te breiden, want alles is voorspelbaarder. Vandaar hun steun voor het gemeenschappelijk toezichtmechanisme, dat het toezicht op de grootste banken toevertrouwt aan de ECB.

Ook het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme lijkt op maat gemaakt voor de grote banken. Bij de inbreng van de particuliere sector worden de meest speculatieve producten, over-the-counter derivaten (*OTC derivatives*) ontzien, en een van de instrumenten, de verkoop van activa, zou het probleem in de toekomst nog kunnen verscherpen. Inderdaad, grote banken krijgen vaak een aanval van koopwoede voor de activa van voormalige concurrenten, wanneer ze die aan een verlaagde prijs kunnen bemachtigen, wat deze banken nog groter maakt.

De belofte van de bankenunie was een eind te stellen aan de reddingsoperaties door overheden, of die toch te reduceren, en de financiële sector zelf te laten opdraaien voor de afwikkeling van banken. Dat zal nauwelijks het geval zijn. Het lijkt wel zeker dat aandeelhouders en kredietverleners zullen moeten instaan voor 8% van de schuld van een bank, maar dan blijft er nog heel wat over. Sommigen stemde het optimistisch dat de financiële sector 55 miljard euro zou moeten betalen voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds, maar die som zal helemaal niet volstaan. Het lijkt onvermijdelijk dat er nog meer overheidsgeld zal moeten gestopt worden in het redden van banken.

De strijd rond de bankenunie was eigenlijk nooit een politieke strijd die publiek werd uitgevochten. De aangelegenheid is misschien te gecompliceerd voor de meesten. Bijgevolg had de bankenlobby nogal vrij



spel. Onder het motto “versterking van de eenheidsmarkt” zagen ze in de bankenunie een opportuniteit die nieuwe kansen bood, terwijl er maar weinig toegevingen moesten gedaan worden. Op dat vlak hebben ze een succes geboekt, en kunnen ze erop vertrouwen in de toekomst het zelfde spel te kunnen spelen op de financiële markten, en als puntje bij paaltje komt de overheid te laten opdraaien voor de brokken.

Dat voorspelt weinig goeds voor de overheidsfinanciën, en dat probleem blijft centraal in de aanhoudende politieke betwistingen over de bankenunie in de Ministerraad. Want wat zouden de politieke implicaties zijn als in de toekomst alle regeringen een deel betalen van de redding van grote banken in andere lidstaten? De vermoedelijke reactie is een nog verder aanscherpen van de regels voor economisch beleid en budgettaire politiek. In de huidige Europese politieke context kan men zich haast niet voorstellen dat regeringen zonder meer gulle steun zullen bieden aan de financiële sector in andere lidstaten. Aan geld zullen politieke voorwaarden verbonden zijn, en bijgevolg zal de bankenunie gevolgd worden door eisen voor verdere centrale controle van het budget en het economisch beleid van de lidstaten.

We moeten hieruit besluiten dat de bankenunie geen eind stelt aan de stroom van overheidsgeld naar grote banken, en ook niet aan het soberheidsbeleid dat volgde in het zog van de crisis. Het ziet er eerder naar uit dat de bankenunie de status-quo zal bevestigen, wat betekent dat de banken kunnen voortgaan met hun onverantwoord speculatief gedrag ten koste van een hoop miserie voor de meerderheid van de mensen. ■

Voor de duidelijkheid geven we hieronder een overzicht van Engelse uitdrukkingen uit het jargon, en hun Nederlandse vertaling. Voor deze laatste gebruikten we de termen die gebruikelijk zijn in officiële Nederlandstalige documenten van de EU. Bij enkele hebben we ook de betekenis nader omschreven. [Noot van de vertaler]

Engels	Nederlands	Betekenis
banking union	bankenunie	Gemeenschappelijk beleid naar de banken toe in verschillende landen. De Europese bankenunie richt zich in eerste instantie op de landen van de eurozone, die er verplicht zullen deel van uitmaken.
resolution	afwikkeling	De behandeling van een falende bank. De afhandeling kan bestaan in herstructurering, onderbrengen van de slechte gedeelten in een ‘bad bank’, verkoop van een deel van de bank etc.
single rulebook	gemeenschappelijke regels,	
Single Supervisory Mechanism (SSM)	gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM)	Systeem waarbij een Europese instantie (de ECB) toezicht houdt op de banken, i.p.v. nationaal toezicht

Deposit Guarantee Scheme	Depositogarantiestelsel	Een waarborg voor spaarders dat de overheid hun centen terugbetaalt (tot een bepaald bedrag) zelfs al gaat de bank failliet
Bank Recovery and Resolution Directive	richtlijn bankherstel en -afwikkeling	Europese richtlijn die bepaalt wat moet gebeuren met banken in moeilijkheden
European Banking Authority	Europese Bankautoriteit	De EBA staat in voor de regelgeving voor de banken; de ECB zal het toezicht houden op de toepassing ervan.
systemically important financial institution	systeemrelevante financiële instelling	Financiële instellingen waarvan de functionering essentieel geacht wordt; hun falen zou daarom zware gevolgen hebben
Single Resolution Board	gemeenschappelijke afwikkelingsraad	Een commissie op Europees niveau die beslist over de afwikkeling
Single Resolution Mechanism (SRM)	gemeenschappelijke afwikkelingsmechanisme (GAM)	Een algemene procedure op EU-niveau voor de afwikkeling van banken
assets	activa, vermogen, middelen	
liabilities	passiva, het passief, schulden	
bail-out	redding, reddingsoperatie etc.	<i>To bail out</i> betekent letterlijk: uithozen (van water uit een lek schip) .
bail-in	inbreng van de particuliere sector	<i>To bail in</i> is een woordspeling (er wordt naar binnen gepompt), voor het geval er door de privésector geld ingebracht wordt in een wankelende bank
Single Resolution Fund (SRF)	gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF)	Afwikkeling kost geld, waarvoor het GAF zou moeten instaan
European Stability Mechanism (ESM)	<a href="#">Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM)</a>	Een Europees fonds dat tegen strenge voorwaarden leningen geeft aan lidstaten in financiële moeilijkheden
backstop	achtervang	De betaler in laatste instantie

## [TERUG NAAR OVERZICHT](#)

**NOTEN** (Klik op [^](#) om naar de tekst terug te keren.)

[i] [^](#) Europese Commissie, persbericht, Michel Barniers opmerkingen bij de persconferentie, 19 december 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1186\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1186_en.htm)

[ii] [^](#) Commentaar in de Financial Times, 4 september 2012.

[iii] [^](#) AFME, persbericht 18 oktober 2012.

[iv] [^](#) Europese Commissie, Impact Assessment, BRRD, juni 2012, pag. 86.  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/crisis-management/2012\\_eu\\_...](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/2012_eu_...)

[v] [^](#) Regulation on the Single Resolution Mechanism, 17 december 2013, artikel 13 para f,  
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&...>

[vi] [^](#) Dit is de zgn. 'basisvereiste', of in Basel III-taal, de som van Common Equity Tier 1, Additional Tier 1 and Tier 2.

[vii] [^](#) The Economist, 21 januari 2010.

[viii] [^](#) Financial Times, 5 oktober 2011.

[ix] [^](#) Wayne Byrnes, speech op BCBS-EMEAP-FSI High-Level Meeting, 25-26. februari 2013.

[x] [^](#) Persbericht EBA, februari 2013.

[xi] [^](#) Meer over de stap terug die de EU-regels betekenen t.o.v. het internationaal Basel III-akkoord, zie Vestergaard & Retana; "Behind smoke and mirrors", DIIS, pag. 48-49,  
<http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/Reports2013/RP2013-10-Smoke-...>

[xii] [^](#) FinanceWatch; "Europe's banking trilemma", september 2013,  
<http://www.finance-watch.org/our-work/publications/687-europe-banking-tr...> & "Report on the Bank Resolution Recovery Proposal of the European Commission", March 2013,  
<http://www.finance-watch.org/our-work/publications?page=2>

[xiii] [^](#) FinanceWatch; "Europe's banking trilemma", september 2013, pag. 7.

[xiv] [^](#) FinanceWatch; "Europe's banking trilemma", september 2013, pag. 23.

[xv] [^](#) FinanceWatch; "Europe's banking trilemma", september 2013, pag. 23.

[xvi] <sup>^</sup> Zie bv. USA Today, 22 oktober 2013, <http://www.usatoday.com/story/opinion/2013/10/22/jpmorgan-chase-13-billi...> en Huffington Post, 31 mei 2013, [http://www.huffingtonpost.com/2013/05/31/jpmorgan-chase-lobbying\\_n\\_33666...](http://www.huffingtonpost.com/2013/05/31/jpmorgan-chase-lobbying_n_33666...)

[xvii] <sup>^</sup> Zie de scherpe commentaar van Tyler Durden op Zerohedge.com, 15 januari 2014: <http://www.zerohedge.com/news/2014-01-15/ecb-eases-european-bank-street-...>

[xviii] <sup>^</sup> *Prudentieel* betekent in een financiële context: omzichtig, overwogen, volgens de regels. Prudentieel toezicht moet ervoor zorgen dat functioneringsregels worden nageleefd. [Noot van de vertaler]

[xix] <sup>^</sup> Regulation on the Single Resolution Mechanism, 17 december 2013, artikels 6 en 18. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&...>

[xx] <sup>^</sup> Voor een kort overzicht van de meningsverschillen, zie [http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2014/01/Vergleich\\_Position...](http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2014/01/Vergleich_Position...)

[xxi] <sup>^</sup> Regulation on the Single Resolution Mechanism, artikel 18, para 2.

[xxii] <sup>^</sup> "Banking union could trigger consolidation", Emerging Markets, 11 oktober 2013, <http://www.emergingmarkets.org/Article/3266188/Banking-union-could-trigg...>

[xxiii] <sup>^</sup> FinanceWatch; "Report on the Bank Resolution Recovery Proposal of the European Commission", maart 2013, pp. 25-27. <http://www.finance-watch.org/our-work/publications?page=2>

[xxiv] <sup>^</sup> Bank Recovery and Resolution Directive, artikel 30, para 2a litra f & paragraph 3a.

[xxv] <sup>^</sup> Bank Recovery and Resolution Directive, artikel 38, para 3c.

[xxvi] <sup>^</sup> 'Bevoorrechte schuld' (*senior debt*) is schuld die prioritair moet terugbetaald worden in het geval van bankroet. De senioriteit bepaalt de volgorde van vergoeding, *junior debt* komt het laatst aan de beurt. [Noot van de vertaler]

[xxvii] <sup>^</sup> EBF; "EBF positioning on the principles underlying the Single Resolution Mechanism", 17 september 2013.

[xxviii] <sup>^</sup> Wolfgang Münchau; “Europe is ignoring the scale of bank losses”, Financial Times, 23 juni 2013.

[xxix] <sup>^</sup> Council Recommendation on Spain’s 2013 national reform programme, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st10/st10656-re01.en13.pdf> . Deze tekst hoort bij de aanbevelingen aan Spanje voorgesteld door de Commissie en aangenomen door de Raad in het kader van het ‘Europees Semester’. Maar in een ‘memorandum of understanding’ ondertekend door de Spaanse regering in juli 2012 aanvaardde ze om dergelijke aanbevelingen volledig uit te voeren. Voor de tekst van het memorandum, zie <http://www.abc.es/gestordocumental/uploads/economia/bruselas-memorando.pdf>

[xxx] <sup>^</sup> Bela Galgoczi, Social Europe Journal, 14 februari 2013, <http://www.social-europe.eu/2013/02/banking-union-federal-europe-through...>

---

Foto’s: via Flickr en onder [CC BY-NC 2.0](#) or [CC BY-NC-ND 2.0](#) or [CC BY 2.0](#) Authors, in this order: [Dystopos](#), [European Parliament](#), [401\(K\) 2012](#), [essygie](#), [Franco Folini](#), [Fergus Ray Murray](#), [Canadian Pacific](#), [Public Citizen](#)

Hits: 19

Dit delen:

[Facebook](#)

[Twitter](#)