

SUPRANATIONAAL TOEZICHT OP EUROPESE BANKEN:  
EEN KWESTIE VAN EIGENBELANG OF OPGELEGDE WIL?



**Universiteit Utrecht**

**Naam:**

Robert Jan Prins

**Studentnr.:**

3464717

**Mastercriptie:**

Internationale  
Betrekkingen in  
Historisch Perspectief

**Begeleider:**

Prof. Dr. D. Hellema

**Datum:**

30 juli 2015



## **Supranationaal toezicht op Europese Banken: een kwestie van eigenbelang of opgelegde wil?**

*Een onderzoek naar het totstandkomen van het SSM (Single Supervisory Mechanism). Welke Europese integratietheorie biedt de meest plausibele verklaring om het SSM te kunnen verklaren, het neofunctionalisme of het liberaal intergouvernementalisme?*

### **Abstract:**

Naar aanleiding van de kredietcrisis en de Europese staatsschuldencrisis hebben veel banken een zogenoemde 'bail-out' nodig gehad: Europese soevereine staten moesten veel schulden van de banken overnemen opdat zij niet failliet zouden gaan. Het gevolg hiervan is dat de belastingbetaler is opgedraaid voor schulden uit de bancaire sector. De Europese Commissie heeft in 2012, op het hoogtepunt van de Europese staatsschuldencrisis, een voorstel ingediend om over te gaan tot gecentraliseerd toezicht op de bancaire sector, als onderdeel van een bankenunie. Dit gecentraliseerde toezicht (SSM) werd als oplossing gezien voor het falende toezicht door Nationale Banken op internationaal opererende commerciële banken. Landen moesten hiervoor wel soevereiniteit opgeven: de Nationale Banken van lidstaten zouden immers niet meer de toezichthouder zijn op de nationale bankensector. Waarom zijn Europese lidstaten als Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk wel of niet akkoord gegaan met dit voorstel? Was dit eigenbelang? Of hebben Europese instellingen als de Europese Centrale Bank en de Europese Commissie de diepe crisis aangegrepen om soevereiniteit af te romen van deze lidstaten om zo diepere integratie klaar te spelen? Op basis van twee theorieën rondom Europese integratie (het neofunctionalisme en het liberaal intergouvernementalisme) probeer ik deze vragen te beantwoorden.



<b>Introductie</b> .....	<b>1</b>
Opzet.....	4
Methodologie.....	7
<b>Hoofdstuk 1: de crisis en de bankenunie</b>	
<b>1.1 Welke financiële crisis?</b> .....	<b>8</b>
<b>1.2 Beschrijving van toezicht tot 2012</b> .....	<b>9</b>
<b>1.3 Nodzaak tot het SSM</b> .....	<b>10</b>
<b>1.4 De bankenunie: ‘towards a genuine economic and monetary union’</b> .....	<b>13</b>
1.4.1 Single Supervisory Mechanism.....	15
1.4.1.1 Kenmerken van het SSM.....	15
1.4.1.2 Waarom de ECB? Welke bevoegdheden krijgt zij? .....	18
1.4.1.3 Tijdlijn van de totstandgekomen afspraken m.b.t. het SSM.....	19
1.4.2 Overige pilaren EBU: het SRM en het SDGS en SRF.....	20
<b>Hoofdstuk 2: Interdependentie, neofunctionalisme en liberaal intergouvernementalisme</b>	
<b>2.1 Interdependentie</b> .....	<b>23</b>
<b>2.2 Neofunctionalisme</b> .....	<b>25</b>
2.2.1 Achtergrond en kenmerken van het neofunctionalisme.....	25
2.2.2 Theorie in context bankenunie.....	28
2.2.3 Kritiek op neofunctionalisme.....	29
<b>2.3 Liberaal intergouvernementalisme</b> .....	<b>30</b>
2.3.1 Achtergrond en kenmerken liberaal intergouvernementalisme.....	30
2.3.2 Theorie in context bankenunie.....	34
2.3.3 Kritiek op liberaal intergouvernementalisme.....	35
<b>Hoofdstuk 3: Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Europese instellingen</b>	
<b>3.1 Waarom Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk?</b> .....	<b>37</b>
<b>3.2 Frankrijk</b>	
3.2.1 Hoe ziet de bankensector van Frankrijk er uit? .....	38
3.2.2 Standpunt Franse bankensector t.a.v. SSM.....	38
3.2.3 Standpunt Nationale Bank t.a.v. SSM.....	39
3.2.4 Binnenlandse politiek.....	40
3.2.5 Nationale opinie.....	41
3.2.6 Regeringsstandpunt verklaard.....	42
<b>3.3 Duitsland</b>	
3.3.1 Hoe ziet de bankensector van Duitsland er uit? .....	43
3.3.2 Standpunt Duitse bankensector t.a.v. SSM.....	44
3.3.3 Standpunt Nationale Bank t.a.v. SSM.....	46
3.3.4 Binnenlandse politiek.....	46
3.3.5 Nationale opinie.....	47
3.3.6 Regeringsstandpunt verklaard.....	48
<b>3.4 Verenigd Koninkrijk</b>	
3.4.1 Hoe ziet de bankensector van het VK er uit? .....	51
3.4.2 Standpunt Britse bankensector t.a.v. SSM.....	52
3.4.3 Standpunt Nationale Bank t.a.v. SSM.....	53
3.4.4 Binnenlandse politiek.....	54
3.4.5 Nationale opinie.....	55
3.4.6 Regeringsstandpunt verklaard.....	55
<b>3.5 Europese Instellingen</b> .....	<b>57</b>
3.5.1 Europese Commissie.....	57
3.5.2 Europese Centrale Bank.....	59
<b>3.6 Neofunctionalisme of liberaal intergouvernementalisme?</b> .....	<b>61</b>
<b>Conclusie</b> .....	<b>66</b>
<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>68</b>



## Introductie

“Only a crisis—actual or perceived—produces real change. When that crisis occurs, the actions that are taken depend on the ideas that are lying around.”<sup>1</sup>

*Milton Friedman*

Sinds het uitbreken van de kredietcrisis in 2008 zijn het woelige tijden voor de financiële sector in de Europese Unie geweest. Er is grote maatschappelijke aandacht voor economische problemen als oplopende werkloosheid, oplopende staatschuld en de rol van de banken, die in sommige gevallen het hoofd maar net boven water konden houden. Deze maatschappelijke aandacht voor de economische problematiek is niet opmerkelijk te noemen: ook in 2015 verkeert Europa nog in een diepe financiële crisis die vele sectoren hard raakt. Zo zijn er alleen al tussen 2007 en 2010 meer dan 23 miljoen mensen extra werkeloos geworden in de EU. De economische depressie wordt door vele wetenschappers gezien als de grootste economische crisis sinds de jaren dertig.<sup>2</sup>

De kredietcrisis heeft vele banken en daarmee ook Europese staten in ernstige financiële problemen gebracht. In Nederland is de nationalisatie van ABN AMRO hiervan een goed voorbeeld, net als de staatssteun aan SNS en ING. In 2007 werden de eerste tekenen van de crisis duidelijk toen de huizen- en hypotheekmarkt in de Verenigde Staten implodeerde. Leningen in de Verenigde Staten werden vervolgens op veel lagere waardes gewaardeerd, en – naar later bleek – stonden deze ‘rommelhypotheek’ garant als onderpand voor nieuwe leningen die veel Amerikaanse en Europese banken op de balans hadden staan. Miljardenafschrijvingen waren het gevolg voor vele kredietinstellingen zoals de Europese banken.<sup>3</sup> De geleden verliezen door Europese financiële instellingen als het gevolg van de kredietcrisis worden op 8% van het bruto binnenlands product van de EU geschat, oftewel bijna 1 biljoen euro.

Deze afschrijvingen hebben tot grote problemen in de reële economie geleid. Met deze reële economie bedoel ik de materiële economische bedrijvigheid, niet de financiële markten. Europese banken werden zeer terughoudend met het verstrekken

---

<sup>1</sup> M. Friedman, *Capitalism & Freedom* (Chicago 1962) IX. Het vervolg van het citaat: “That, I believe is our basic function: to develop alternatives to existing policies, to keep them alive and available until the politically impossible becomes politically inevitable.”

<sup>2</sup> Europese Commissie, Commission Staff Working Paper: The effects of temporary state aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis (Paper Europese Commissie, Brussel 5 oktober 2011) 19.

<sup>3</sup> M. de Leersnyder, Het Europese toezicht op de financiële markten. (Wetenschappelijke verhandeling, Gent 2012) 3.

van nieuwe leningen aan bedrijven en particulieren. Daarmee onstonden ernstige problemen. Banken worden door velen gezien als een cruciale motor van economische ontwikkeling en groei. Zaken als betalingsverkeer, het verlenen van krediet, het opbouwen van pensioen- en spaartegoeden lopen allen via de bancaire sector. Juist deze sector kwam in de problemen, zodat overheden vervolgens met publiek geld banken 'overeind' moesten houden.<sup>4</sup> De gezamenlijke Europese munt (de euro) en de gemeenschappelijke markt ('*European Single Market*'; ESM) die samen de vergaande financiële integratie van Europa tot op heden behelsden, hebben voor een versnelde verspreiding van de crisis gezorgd in plaats van een remedie. Het falen van de banken heeft mede bijgedragen aan een zeer brede Europese staatsschuldencrisis, maar het falen van banken is niet de enige veroorzaker van deze staatsschuldencrisis zoals we later zullen zien.

Hoewel de kredietcrisis als mondiaal te bestempelen is, is het opmerkelijk te noemen dat - in vergelijking met de eurozone- de Verenigde Staten zowel een minder sterke recessie zagen tijdens de crisis, alsmede een sneller economisch herstel lieten zien na de sterkste krimp van hun economische groei.<sup>5</sup> Terwijl de eurozone in 2012 en 2013 opnieuw in een recessie terecht kwam, de zogenoemde '*double dip*', noteerde de economie van de Verenigde Staten in die jaren, zij het voorzichtig, een herstel. In tegenstelling tot de eurozone hadden de Verenigde Staten een goed functionerende monetaire unie.<sup>6</sup> Sommige wetenschappers vermoeden daarom dat het economisch herstel in Europa, vanwege het ontbreken van een goed functionerende monetaire unie, achtergebleven is.<sup>7</sup> Het gebrekkige toezicht op de bankensector binnen de EMU leek gedeeltelijk de oorzaak te zijn geweest voor de aanhoudende crisis in Europa. Eurocommissaris Michel Barnier voor de Interne Markt en Diensten zei in 2012: "Weak bank capitalisation, weak and poorly harmonised liquidity rules, and fragmented and uncoordinated supervision were all contributing factors to the financial crisis".<sup>8</sup> De president van de Europese Commissie in 2012, José Manuel Barroso, gaf aan dat: ".the unregulated financial sector led to irresponsible practices and hence to the global financial crisis".<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> F. Breuss, European Banking Union: The last building block towards a new EMU? Bijdrage aan de Inaugural Jean Monnet Conference 6-7 mei 2013 (Wenen 2014) 12.

<sup>5</sup> F. Breuss, European Banking Union 1-2.

<sup>6</sup> Tressel, T. 'The Single Supervisory Mechanism' in: T. Tressel, C. Enoch en J.P Zhou (eds.), *From Fragmentation to Financial Integration in Europe* IMF bundel (New York 2013) 212-213.

<sup>7</sup> Tressel, T. 'The Single Supervisory Mechanism' 213.

<sup>8</sup> M. Barnier, 'Statement by Commissioner Barnier following the ECOFIN Council: CRD4' (versie 12 maart 2015) [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/barnier/headlines/speeches/2012/05/20120515\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/headlines/speeches/2012/05/20120515_en.htm) (15 mei 2015) 1.

<sup>9</sup> F. Breuss, European Banking Union 5.



De oplossing van de Europese Commissie liet zich dan ook niet moeilijk raden: een herstructurering van toezicht op en regelgeving binnen de Europese financiële sector.<sup>10</sup> Het idee dat enkel een geïntegreerde markt en een monetaire unie stabiliteit konden verzorgen zonder gecentraliseerd toezicht werd al eerder door het Internationaal Monetair Fonds afgewezen. Zelfs binnen de Europese Centrale Bank gingen al in een eerder stadium stemmen op om over te gaan tot gecentraliseerd toezicht.<sup>11</sup> Maar het opgeven van meer soevereiniteit is voor lidstaten uiteraard geen kleinigheid, zeker niet in een nationaal-economisch zeer belangrijke sector als de bankensector. De herstructurering moest vorm krijgen in een zogenoemde Europese Banken Unie (EBU) en had tot doel het vergroten van economische stabiliteit en "to break the link between banking debt and subsequent bank failure and national debt that can lead countries into bankruptcy".<sup>12</sup>

Het totstandkomen (van – tot nu toe – een gedeelte) van de bankenunie en het proces daartoe is maatschappelijk gezien een interessant onderzoeksgebied. Juist omdat banken als motor van de economie gezien worden zijn veel Europese landen vanuit het verleden protectionistisch ingesteld wat de bancaire sector betreft, zeker in tijden van crisis.<sup>13</sup> Toch hebben Europese landen gedeeltelijk hun soevereiniteit op dit gebied opgegeven aan de Europese Centrale Bank: de ECB zal de volledige autoriteit krijgen om op de Europese bancaire sector toe te zien en gaat deze bovendien indien noodzakelijk verder reguleren.<sup>14</sup> Hoe is deze plotselinge 'opgave' van soevereiniteit van Europese landen te verklaren? Of anders gezegd, hoe is de dramatische en plotselinge verruiming van de bevoegdheden van de ECB te verklaren? Waarom zouden Europese lidstaten hieraan meewerken? Was deelname aan het SSM eigenbelang of opgelegde wil?

Wetenschappelijk en theoretisch gezien is de financiële regulering van de Europese bankensector ook interessant. Verschillende theoriën hebben getracht het Europese integratieproces te verklaren. Veruit de bekendste hiervan zijn het neofunctionalisme en het liberaal intergouvernementalisme. Deze twee theoretische benaderingen zijn onderwerp van hevige wetenschappelijke discussies. Europese integratie wordt door neofunctionalisme opgevat als het product van een supranationale dynamiek en de daarbij behorende supranationale (Europese) instellingen. Met andere woorden: de integratie van de EU is vooral te verklaren door de activiteiten van de reeds

---

<sup>10</sup> Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Een routekaart naar een bankenunie (Mededeling Europese Commissie, Brussel 19 september 2012) 2-3.

<sup>11</sup> S. de Rynck, 'Banking on a union: the politics of changing eurozone banking supervision', *Journal of European Public Policy* 17 (2015) 8.

<sup>12</sup> <sup>12</sup> Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Een routekaart naar een bankenunie 1.

<sup>13</sup> S. de Rynck, 'Banking on a union' 6.

<sup>14</sup> Europese Commissie, Memo: Banking union, restoring financial stability in the Eurozone (Persbericht Europese Commissie 9 maart 2015) 4.

bestaande Europese instellingen zoals de Europese Commissie en het Europese Parlement, die als *'policy entrepreneur'* te werk gaan en daarbij steeds verdere integratie hebben gerealiseerd.<sup>15</sup> Aanhangers menen dus kort gezegd dat integratie tot meer integratie leidt mede door het beleid van deze Europese instellingen. Liberaal intergouvernementalisme verklaart de Europese integratie echter vooral vanuit het eigenbelang van de betrokken staten om samen te werken op internationaal niveau.<sup>16</sup> Bij deze theorie staat de keuze van de lidstaat centraal ook al is deze keuze niet altijd even vrijwillig. Beide theorieën bouwen voort op interdependentie, dat zich vooral richt op de globale economische en technologische ontwikkelingen die de achtergrond vormen van Europese integratie in het algemeen. Interdependentie richt zich in veel gevallen vooral op de noodzaak tot coöperatie, oftewel dat wat voorafgaat aan de integratie zelf.

Deze maatschappelijke en theoretische relevantie van het totstandkomen van de bankenunie brengt mij tot de volgende hoofdvraag:

Welke van de twee EU integratietheorieën is de meest plausibele om de plotselinge integratie van de Europese bankensector, in de vorm van een Single Supervisory Mechanism als onderdeel van een Europese bankenunie, te kunnen verklaren?<sup>17</sup>

Is deze plotselinge integratie dus vooral een gevolg van het eigenbelang van staten? Dan zou de liberaal intergouvernementalistische integratietheorie de keuze van lidstaten voor een bankenunie kunnen verklaren. Als het erop lijkt dat verdergaande integratie eigenlijk de enige en logische vervolgstap is van al bestaande integratie, op voorspraak van Europese instellingen, dan biedt neofunctionalisme een betere verklaring voor de plotselinge integratie. De uitkomst van dit theoretische debat is interessant met betrekking tot de toekomst van de EMU en de EBU. Daarom zal ik in de conclusie kort ingaan op de vraag wat deze theoretische uitkomst ons kan zeggen over de toekomst.

## Opzet

Het beantwoorden van de hoofdvraag vindt plaats in drie stappen. Ten eerste een beschrijving van de bankenunie (hoofdstuk 1), ten tweede het theoretische kader (hoofdstuk 2) en als laatste een casestudie over de rol van Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en van enkele Europese instellingen om conclusies te kunnen trekken.

<sup>15</sup> L. Quaglia, 'The politics of financial services regulation and supervision reform in the European Union', *Journal of Political Research* 46 (2007) 270.

<sup>16</sup> M. Cini, 'Intergovernmentalism', in M. Cini, *European Union Politics* (Oxford 2006), 87-89.

<sup>17</sup> SSM staat voor het Single Supervisory Mechanism. Het onderzoek richt zich dus op de reeds totstandgekomen integratie namelijk het toezichtsmechanisme op de banken. In hoofdstuk één volgt een nadere verklaring hiervan.

In paragraaf 1.1 wordt kort ingegaan op de financiële crisis die de achtergrond vormt van de bankenunie. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden vindt er vervolgens een korte beschouwing plaats van het toezicht en van de problemen ten aanzien van de crisis tot en met 2012 (1.2). Aan de hand hiervan zal het streven van een gecentraliseerd toezicht toegelicht worden in paragraaf 1.3 .

Vervolgens wordt de bankenunie nader beschreven aan de hand van de routekaart die Herman van Rompuy als voorzitter van de Europese Raad heeft opgesteld (de initiële opzet van de bankenunie door de Europese Commissie) en de drie pilaren waaruit deze bankenunie zou moeten bestaan. Ten eerste komt het '*Single Supervisory Mechanism*' (1.4.1) aan de orde. Er zal in 1.4.1.1 een korte tijdlijn gemaakt worden waar we nu staan met betrekking tot de implementatie van het SSM. Daarnaast zullen het '*Single Resolution Mechanism*' alsmede het '*Single Resolution Fund*' kort aan bod komen als overige pilaren van de bankenunie in 1.4.2.

In hoofdstuk 1 wordt antwoord gegeven op vragen als 'welke EU/EMU landen meedoen mee aan de bankenunie?', 'voor welke banken dit nieuwe centrale toezicht toegepast door het SSM geldt?', en 'welke instituties zijn belast met het toezicht van de deelnemende banken'. De antwoorden op deze vragen kunnen later, in hoofdstuk 3, de keuzes van verschillende landen voor of tegen een bankenunie mede verklaren.

In hoofdstuk 2 worden drie Europese integratietheorieën geïntroduceerd. Ten eerste wordt er een beschouwing gepresenteerd over het begrip interdependentie (2.1). Hoewel deze theorie op zichzelf niet de Europese financiële integratie kan verklaren, speelt de theorie wel een belangrijke rol in de zogenoemde '*background-setting*' zoals aangetoond zal worden. Daarnaast zullen de twee theorieën die in het huidige debat met betrekking tot EU-integratie het meeste aangehaald zijn uiteengezet worden. Het neofunctionalisme (2.2) zal toegelicht worden, alsmede de vraag waarom deze theorie een belangrijke rol zou kunnen spelen met betrekking tot de '*agenda-setting*'. Als laatste wordt het liberaal intergouvernementalisme (2.3) uitgelegd. Deze theorie komt voort uit het (neo)realisme en kan volgens aanhangers de concrete besluitvorming tot Europese integratie het beste verklaren. Per theorie zal er een hypothese opgesteld worden die in hoofdstuk 3 aan de hand van het gekozen standpunt per lidstaat getoetst zal worden. Daarnaast zal bij zowel het neofunctionalisme als het liberaal intergouvernementalisme kort ingegaan worden op de kritieken die er op beiden bestaan.

In hoofdstuk 3 zullen de economische oogmerken en binnenlandse voorkeuren aan bod komen die van belang zijn geweest bij de opstelling van de lidstaten Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk om zich als voor- of tegenstander van het SSM op te stellen. Antwoorden op vragen uit hoofdstuk 1, zoals welke banken wel of niet geïncorporeerd moeten worden binnen dit SSM als welke landen wel of niet meedoen aan het SSM, kunnen de keuze van lidstaten mede verklaren. Aan de hand van dit hoofdstuk

hoop ik te kunnen analyseren waarom deze landen (wel of niet) zijn overgaan tot de financiële integratie middels de EBU en wat hun belangen en oogmerken hierbij waren. Het pad dat zij hebben gevolgd hebben tot de besluitvorming geeft inzicht om de vraag te beantwoorden welke integratietheorie uit hoofdstuk twee hier het beste bij aansluit. Dus: zijn het nationale belangen die prevaleerden zoals het liberaal intergouvernementalisme veronderstelt of zijn het voornamelijk de supranationale instellingen als de EC en de ECB geweest die financiële integratie hebben 'doorgedrukt'? Er wordt afgesloten met een korte conclusie.

Voor hoofdstuk 1 aanvangt wijs ik de lezer op drie belangrijke punten. Ten eerste is het onderzoek er niet op gericht een theorie te kiezen die op zichzelf de plotselinge financiële integratie verklaart in de vorm van het SSM. Het doel is een beschouwing te geven van het gekozen beleid per lidstaat om aan de hand daarvan conclusies te kunnen trekken welke integratietheorie dat beleid, zij het gedeeltelijk, zou kunnen verklaren. Ten tweede is het onderzoek er niet op gericht de keuzes van lidstaten voor of tegen het SSM te beoordelen, de doelstelling is ook hier het verklaren van de keuzes die zij maken aan de hand van de behandelde integratietheorieën. Ten derde is de besluitvorming met betrekking tot de EBU en de financiële integratie binnen de Europese Unie nog lang niet volledig voltooid, laat staan geïmplementeerd. Dit betekent dat het onderzoek geen kant en klare conclusies kan trekken uit een proces dat nog niet afgerond is. Hoewel dit een relativering van de conclusie kan betekenen die getrokken gaat worden is het onderzoek naar het proces tot op heden desalniettemin zowel theoretisch als maatschappelijk relevant genoeg.<sup>18</sup> Het onderzoek zal zich daarom dan ook richten op de eerste pilaar van de bankenunie, het '*Single Supervisory Mechanism*', waarin het grootste gedeelte van de besluitvorming en implementatie al wel heeft plaatsgevonden.<sup>19</sup> De hoofdvraag en het onderzoek richten zich dus ook op de eerste pilaar van de bankenunie: het toezicht. In hoofdstuk 1 worden echter ook de andere twee onderdelen van de bankenunie kort belicht: het SSM als losstaande pilaar vormt namelijk geen werkende bankenunie.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> N. Veron, 'Europe's Banking Challenge: Reregulation without Refragmentation' (versie 3 mei 2015) <http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CEsifo%20Forum%202008/CEsifo%20Forum%204/2008/forum4-08-focus8.pdf> (2008) 51-52.

<sup>19</sup> Europese Commissie, 'An important step towards a real banking union in Europe: Statement by Commissioner Michel Barnier following the trilogue agreement on the creation of the Single Supervisory Mechanism for the eurozone' (versie 10 mei 2015) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-251\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-251_en.htm?locale=en) (19 maart 2013)

<sup>20</sup> Het SRM en het SDGS met zijn SRF zijn de andere twee pilaren van een werkende bankenunie.

## *Methodologie*

Er is veel literatuur voor handen over de integratie van de Europese financiële sector. Er zal voornamelijk gebruik worden gemaakt van secundaire wetenschappelijke literatuur om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Daarnaast is er uiteraard veel primair bronnenmateriaal beschikbaar, uitgegeven door de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank. Ook memo's en persberichten van onafhankelijke lidstaten vallen onder het primaire bronnenmateriaal en zullen gebruikt worden om de beslissingen van lidstaten te analyseren. De combinatie van de standpunten van lidstaten die ik kan opmaken uit deze persberichten en memo's en de theorieën uit secundaire literatuur helpen mij de hoofdvraag te beantwoorden.

Er moet opgemerkt worden dat memo's, nota's en persberichten uitgevaardigd door Europese instellingen (Europese Commissie of ECB) dan wel door lidstaten afzonderlijk sterk 'gekleurd' zijn. Zowel lidstaten als Europese instellingen nemen in hun onderhandelingen bepaalde standpunten in (bijvoorbeeld meer integratie of juist meer decentralisatie). Door persberichten en memo's te analyseren van verschillende lidstaten kan ik hun 'gekleurde' standpunt vaststellen. Vervolgens kan ik met behulp van secundaire literatuur deze standpunten analyseren in het licht van de te behandelen integratietheorieën.

Omdat de Europese Banken Unie een zeer relevant maatschappelijk onderwerp is, zijn er ook vele artikelen verschenen in kranten en tijdschriften. Ook deze artikelen kunnen worden gebruikt om de onderzoeksvraag te beantwoorden. In veel gevallen zetten deze artikelen namelijk uiteen wat het standpunt van een lidstaat is en wat hun redenen daarvoor zijn.

## Hoofdstuk 1: de crisis en de bankenunie

In dit eerste hoofdstuk zal een beschrijving plaatsvinden van de door de Europese Commissie voorgestelde Europese Banken Unie. In het bijzonder zal er aandacht zijn voor het vernieuwde banktoezichtsmechanisme van de Europese Centrale Bank, het *Single Supervisory Mechanism*. Hoewel de beschrijving op zichzelf geen onderzoek vormt is het van belang de status van het financiële toezicht tot op heden aan de orde te stellen. Immers: toezicht is van fundamenteel belang voor het welvaren van de sector en juist dit toezicht op de Europese bankensector heeft grotendeels gefaald voorafgaand aan de crisis.<sup>21</sup> Grensoverschrijdende problemen in de Europese financiële sector zijn niet voorkomen door de reeds bestaande toezichtsmechanismen.<sup>22</sup> Om er voor te zorgen dat er niet nogmaals een financiële crisis binnen de EMU zou plaatsvinden was een herziening van toezicht op en regulering van de sector dus zeer relevant.

### 1.1 Welke financiële crisis?

In de inleiding zijn de termen kredietcrisis en Europese staatsschuldencrisis genoemd. Om in de volgende paragrafen een beschrijving van het toezichtsmechanisme SSM te kunnen geven en om de noodzaak daartoe te beschrijven is het belangrijk de verschillende crises eerst van elkaar te onderscheiden.

De kredietcrisis is de term voor de crisis die in 2007 begon en in 2008 en 2009 een hoogtepunt kende. Zoals in de inleiding beschreven is, werd dit in eerste instantie veroorzaakt door de 'bubbel' die barstte op de Amerikaanse huizen- en hypotheekmarkt. Omdat veel Europese banken Amerikaanse 'rommelhypotheken' direct of indirect op de balans hadden staan werden zij hard geraakt door het barsten van de 'bubbel' en kwamen zij hierdoor in de financiële problemen.<sup>23</sup> Bovendien bleek hun kapitaalratio onvoldoende om deze klappen op te vangen.<sup>24</sup> De kredietcrisis is dus de term voor de problematische kapitaalposities van banken doordat de huizenbubbel barstte.

Banken moesten zelfs 'overeind' gehouden worden door kapitaalinjecties vanuit overheden, Europese instellingen als de ECB of vanuit het IMF. Sommige banken hadden een dusdanige slechte kapitaalpositie dat zij zelfs genationaliseerd moesten worden. Vanaf begin 2010 veranderde daardoor het karakter van de crisis: de staatsschulden

<sup>21</sup> Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Een routekaart naar een bankenunie 2.

<sup>22</sup> R.H. Maatman en C.F. Flinterman (ed.), 'Financieel toezicht voor en na de kredietcrisis', in: N. Faber, C. Grundmann-van de Krom, F. Beekhoven van den boezem (eds.), *De kredietcrisis* (Deventer 2010) 39.

<sup>23</sup> M. de Leersnyder, Het Europese toezicht op de financiële markten 3. Rommelhypotheken zijn hypotheek met een lage kredietwaardigheid. De kans dat deze schulden worden terugbetaald is laag.

<sup>24</sup> De kapitaalratio is kortgezegd de verhouding tussen de liquide buffers van banken en de uitstaande leningen.

(*GDP to debt ratio*) van verschillende Europese landen liepen extreem op als gevolg van deze 'bail-outs'.<sup>25</sup> Europese overheden raakten in de schulden door de hoge kosten van deze 'bail-outs' en de belastingbetaler diende te betalen. Dit wordt ook wel de 'linkage between sovereign debt and banking debt' of 'vicious circle between sovereign debt and banking debt' genoemd. Het doel van het toezichtsmechanisme SSM als onderdeel van de bankenunie is deze link of vicieuze cirkel te verbreken zodat overheden en dus belastingbetalers niet meer de dragers van deze schulden worden. Door deze schulden heeft de reële economie van Europa immers grote schade opgelopen.

De Europese staatsschuldencrisis is niet enkel te verklaren door de 'bail-outs' van banken. Er bestaat volgens verschillende economen een mix van oorzaken voor de Europese staatsschuldencrisis: "Weak actual and potential growth; competitive weakness; liquidation of banks and sovereigns; large pre-existing debt-to-GDP ratios; and considerable liability stocks (government, private, and non-private sector)".<sup>26</sup> De belangrijkste conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat falend toezicht slechts één van de vele redenen is geweest voor de Europese staatsschuldencrisis. Maar falend toezicht is wel een erg belangrijke reden geweest. Omdat het toezicht van de SSM binnen de bankenunie erop gericht is de vicieuze cirkel te doorbreken tussen banken en overheden, is de crisis die bedoeld wordt in dit onderzoek de Europese staatsschuldencrisis. Er moet echter in ogenschouw worden genomen dat de kredietcrisis gedeeltelijk de oorzaak is van de Europese staatsschuldencrisis én dat de kredietcrisis mede heeft kunnen ontstaan door falend toezicht.

## 1.2 Beschrijving van toezicht tot 2012

Veel wetenschappers voorspelden vanaf het invoeren van de euro in 2002 dat marktintegratie en financiële stabiliteit in een monetaire unie onhaalbaar zouden zijn zonder gecentraliseerd toezicht op internationaal opererende banken.<sup>27</sup> De Europese Commissie zag dit in en hoewel er fora georganiseerd werden, de informatie-uitwisseling toenam en rapportages gereguleerd werden, waren dit slechts enkele 'soft-law' toepassingen waarbij geen bindend, regelgevend gecentraliseerd toezicht tot stand

<sup>25</sup> Een bailout is een reddingsoperatie opgezet door overheden om banken en overheden die *Too Big Too Fail* zijn financieel te steunen. Dit kan via leningen, cash, of het opkopen van obligaties. De kosten liggen in eerste instantie bij de overheid en feitelijk dus bij de belastingbetaler.

<sup>26</sup> P.E. Petrakis, P.C. Kostis en D. Valsamis (ed.), *European Economics and Politics in the Midst of the Crisis: From the Outbreak of the Crisis to the Fragmented European Federation* (New York 2014) 274.

Overigens zijn bekende economen als Joseph Stiglitz het hier slechts gedeeltelijk mee eens: zij leggen de schuld direct bij de banken. Critici als hij spreken daarom van een 'banking crisis' in plaats van een 'sovereign debt crisis'.

<sup>27</sup> S. de Rynck, 'Banking on a union' 3.

kwam. Deze vrijblijvende afspraken hebben er mede voor gezorgd dat de problemen hebben kunnen ontstaan.

Het is van belang de financiële integratie van de Europese Unie nader toe te lichten. Met het vastleggen van een *European Single Market Act* (ESA) aan het einde van de jaren tachtig in de Europese Gemeenschap, kwam ook de liberalisatie tot stand van kapitaal. Het '*banking directive 1989*', uitgevaardigd door de Europese Commissie, elimineerde obstakels voor financiële instellingen om internationaal te kunnen opereren. De licentie van een bank in een thuisland (ook wel '*home-country*' genoemd) werd met de nieuwe regelgeving ook geldig in andere landen binen de ESM (de zogenoemde '*host-countries*').<sup>28</sup> De commissie heeft met het invoeren van de ESA gestreefd naar een liberalisering van de Europese financiële markten, althans binnen de Europese Gemeenschap.

De Commissie heeft vanaf de jaren negentig tot 2008 uitgebreide bevoegdheden aan de nationale toezichthouders toegekend. Dit betekende dat toezicht in principe een nationale zaak was die niet op Europees niveau gecentraliseerd hoefde te worden. De nationale toezichthouders werden ook verantwoordelijk voor het toezicht op internationaal opererende takken van banken in het buitenland. Hoewel '*host-supervisors*' (bijvoorbeeld de Spaanse Nationale Bank) enig toezicht hadden op internationaal opererende takken van een buitenlandse bank (bijvoorbeeld op ING in Spanje), lag het ultieme toezicht op deze bank, en dus ook op de takken in Spanje, bij '*home-supervisor*' De Nederlandsche Bank. Het probleem hierbij was dat, bijvoorbeeld in het geval van crises, de banken (bijvoorbeeld ING) kapitaal terugtrokken uit de zwakke periferie (bijvoorbeeld de Spaanse markt) onder druk van de '*home-supervisors*'.<sup>29</sup> Door deze situatie werd het noodzakelijk geacht gecentraliseerd toezicht en vastomlijnde regels met betrekking tot '*bail-outs*' op te tuigen. In de volgende paragraaf zal dit uitgebreid toegelicht worden.

### **1.3 Noodzaak tot het SSM binnen een Europese bankenunie**

De noodzaak tot het SSM is deels te herleiden tot het falende nationale toezicht op de internationaal opererende bankensector. Hoewel banken op steeds grotere schaal internationaal opereerden, bleef toezicht nationaal van karakter. De vorm van dit toezicht per land in Europa verschilde sterk van karakter. Oftewel: het toezichtsbeleid verschilde sterk per land. Redenen hiervoor waren verschillende economische systemen,

<sup>28</sup> S. de Rynck, 'Banking on a union' 3. Met de *European Single Market Act* kwam de *European Single Market* (ESM) tot stand. De term ESM zal in het vervolg van de scriptie gehanteerd worden om de geïntegreerde markt van Europa te duiden.

<sup>29</sup> R. A. Epstein en M. Rhodes (ed.), *International in Life, National in Death? In KFG Working Paper series 61* (Berlijn 2014) 9.



verschillende politieke en bureaucratische culturen en tradities, lessen uit het verleden (bijvoorbeeld eerdere nationale crises), of een gebrek aan consensus wat nou precies het juiste toezicht zou kunnen zijn.<sup>30</sup> Dit duidt klaarblijkelijk op een *'lack of intellectual consensus'*: een juiste manier voor financieel toezicht in de EU was simpelweg nog niet gevonden.<sup>31</sup> Maar waarom leidde dit verschillende toezicht tot pan-Europese problemen en beperkte dit zich niet tot de zwakke landen, bijvoorbeeld Spanje of Griekenland?

Dit kwam omdat in het eerdere voorbeeld van Spanje het terugtrekken van kapitaal uit dat land van internationaal opererende banken niet alleen tot problemen in Spanje leidde, maar ook tot problemen in Nederland. De Spaanse overheid maar ook andere overheden zoals Ierland konden de financiering voor *'bail-outs'* van hun banken niet vanuit eigen overheidsfinanciën voorzien. Het gevolg hiervan was dat vanuit Europa geld bijgelegd moest worden om zwakke staten financieel te steunen opdat hun bancaire sector niet failliet zou gaan:

"While in countries such as Germany, Belgium and the Netherlands, initial bank restructurings had been insufficiently drastic, the sovereign had the capacity to absorb subsequently further losses or guarantee more risks. That was not the case in Ireland in 2010 and Spain in 2012, with dramatic consequences for the eurozone."<sup>32</sup>

De kredietcrisis in 2008 liet dus grote onregelmatigheden zien in het handelen van nationale toezichthouders op (internationaal opererende) banken. Door ontbrekende regelgeving en falend toezicht moesten verschillende Europese overheden banken financieel steunen. Deze banken konden vanwege de problemen op de financiële markten geen geld meer lenen en daarnaast waren hun financiële buffers veel te klein waardoor zij hun eigen hoofd niet boven water konden houden.<sup>33</sup>

Hier vindt de *'vicious circle between banks and sovereigns'* zijn oorsprong: banken zaten in de financiële problemen waardoor overheden te hulp moesten schieten (immers was de bankensector te belangrijk voor de reële economie om failliet te gaan). Vervolgens kwamen deze nationale overheden in financiële problemen (*'sovereign debt'*) omdat deze zogenoemde *'bail-outs'* een gat sloegen in hun nationale begroting.

Dit gat werd opgevuld met financiering vanuit de belastingbetaler.<sup>34</sup> De gevolgen hiervan drukten sterk op de reële economie. Overheden gingen immers bezuinigen en

---

<sup>30</sup> D.J. Elliott, *Key issues on European Banking Union. Trade-offs and some recommendations in Global Economy & Development Working Paper Series 52* (Washington 2012) 20-21.

<sup>31</sup> D.J. Elliott, *Key issues on European Banking Union* 5.

<sup>32</sup> S. de Rynck, 'Banking on a union' 5.

<sup>33</sup> Ibidem 4.

krediet in de reële economie was nauwelijks voorhanden met als gevolg een economische recessie. Europese instellingen, overheden en het IMF hebben tot en met 2011 voor 440 miljard euro geïnjecteerd in de Europese bankensector.<sup>35</sup> Hoeveel de Europese belastingbetalers van dat bedrag terugzien (en hoeveel zij dus daadwerkelijk hebben betaald) is uiteraard een vraag voor de toekomst. Het loskoppelen van bankenschuld en overheidsschuld is dus wellicht het belangrijkste doel van de bankenunie.

Ook het versterken van de gemeenschappelijke markt is een doel van gecentraliseerd toezicht door het SSM: kapitaal vloeit namelijk niet meer naar het buitenland omdat banken in onzekerheid zitten over de kredietwaardigheid van zowel andere buitenlandse banken als overheden.<sup>36</sup> Een noodzaak en doel van de bankenunie is dus het laten toenemen van kapitaalmobiliteit door deze onzekerheid weg te nemen. Het doel is een geherintegreerde financiële markt in kracht te laten toenemen. In eerste instantie zal dit de reële economie in de landen versterken die daadwerkelijk meewerken aan het toezichtsmechanisme SSM; de landen binnen de EMU.

Feitelijk is de Europese kapitaalmarkt versplinterd in vele nationale kapitaalmarkten. Dit proces zal gestopt moeten worden middels de EBU waardoor financiële stabiliteit en kapitaalmobiliteit toe zullen kunnen nemen. Voor een echte Economische en Monetaire Unie ondermijnde de afwezigheid van een bankenunie het daadwerkelijke functioneren van een gemeenschappelijke munt en een gemeenschappelijke markt.<sup>37</sup> Protectionisme binnen de bankensector moest volgens de Europese Commissie worden verminderd middels het SSM, omdat juist dit protectionisme afbreuk zou doen aan het concept van een ESM en EMU. Volgens de Europese Commissie moesten financiële markten niet gereguleerd worden door nationale toezichthouders maar door de Europese Centrale Bank. Alleen zo kunnen de voordelen van een gemeenschappelijke markt en munt hun werk doen.

Dit zijn de twee hoofdredenen voor het opzetten van de EBU: het verbreken van de link tussen '*banking debt*' en '*sovereign debt*', en het vertrouwen laten doen toenemen om zo krediet weer binnen een waarlijke ESM te laten doen stromen, wat de reële economie zal versterken. Deze twee redenen houden direct verband met het

---

<sup>34</sup> Hier komt het principe *Too Big To Fail* naar voren. Een kritiek op ons huidige financiële stelsel waar banken dusdanig groot zijn, dat de overheid niet kan toestaan dat zo'n instelling failliet gaat. De consequenties voor de reële economie zouden te groot zijn. Voor een spaarbank die failliet gaat betekent dit bijvoorbeeld dat alle spaarders hun spaargeld kwijt zijn. Ook betalen belastingbetalers fictief gezien ongelimiteerd mee aan het overleefden van dit systeem.

<sup>35</sup> The Economist, 'From bail-out to bail-in' (versie 18 maart 2014)

<http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2013/12/european-banks> (14 december 2013)

<sup>36</sup> D.J. Elliott, *Key issues on European Banking Union* 8-10.

<sup>37</sup> N. Veron, A. Sapir, en J. Pisani (eds.), 'What Kind of Banking Union?', in *Breugel Policy Contribution* (Brussel 2015) 7.

ultieme doel van de bankenunie: het versterken van financiële stabiliteit van de EMU. De Europese Commissie heeft het doel van de bankenunie als volgt verwoord:

"..Garanderen dat banktoezicht en –afwikkeling in heel de eurozone aan strenge normen voldoen, zal de burgers en de markten geruststellen dat een gemeenschappelijk, hoog niveau van prudentiële regelgeving consistent voor alle banken geldt. Als banken in de toekomst in moeilijkheden geraken, moet het publiek er vertrouwen in hebben dat noodlijdende banken zullen worden geherstructureerd of gesloten en de kosten voor de belastingbetaler zullen worden geminimaliseerd. Dit toekomstige systeem zal bijdragen tot het opbouwen van het noodzakelijke vertrouwen tussen de lidstaten, hetgeen een eerste vereiste is voor de invoering van alle gemeenschappelijke financiële regelingen om depositohouders te beschermen en een ordelijke afwikkeling van failliet gaande banken te ondersteunen."<sup>38</sup>

#### **1.4 De bankenunie: 'towards a genuine economic and monetary Union'**

Met de noodzaak tot herstructurering van het toezicht naar aanleiding van de kredietcrisis en de Europese staatsschuldencrisis vaardigde de Europese Raad, met als president Herman van Rompuy, een document uit. Dit document met als werktitel '*Towards a genuine economic and monetary union*' is totstandgekomen met hulp van de Europese Commissie, de Eurogroep en de Europese Centrale Bank (ECB). In het document werd de toekomst van de monetaire unie in beeld gebracht. Van Rompuy gaf in deze zogenoemde '*roadmap*' aan wat zowel de bedreigingen voor de EMU waren alsmede de oplossingen zoals de Commissie ze zag. De belangrijkste bedreigingen werden als volgt aangekaart:

"The euro area is diverse and policy-making at the national level is the most effective method for many economic decisions. Yet, national policies cannot be decided in isolation if their effects quickly propagate to the euro area as a whole. Therefore, such national policies must reflect fully the realities of being in a monetary union". En verderop: "But to ensure stability and growth in the euro area, Member States have to act and coordinate according to common rules. There have to be ways on ensuring compliance when there are negative effects on other EMU members."<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Een routekaart naar een bankenunie 3.

<sup>39</sup> H. van Rompuy, 'Towards a Genuine Economic and Monetary Union' (versie 5 mei 2015) <https://m.contexte.com/medias-documents/2012/06/e42ec15a-6dcb-4ca6-a314-7194a788afdf.pdf> (26 juni 2012) 2.

Een belangrijke opmerking hierbij is: alle Eurogroep leden zijn onderdeel van de gemeenschappelijke markt. Maar niet alle leden van de gemeenschappelijke markt zijn onderdeel van de Eurogroep (zoals het Verenigd Koninkrijk). De EBU zou zich op het versterken van zowel de Euro richten alsmede de financiële stabiliteit binnen de gehele gemeenschappelijke markt.

Om ook in de toekomst een financieel stabiele en voorspoedige eurozone en gemeenschappelijke markt te kunnen bewerkstelligen voerde Van Rompuy vier zogenaamde '*building blocks*' op: ten eerste een geïntegreerd raamwerk voor de financiële sector, ten tweede een geïntegreerd begrotingsraamwerk, ten derde een volledig geïntegreerd economisch beleidsmodel en als laatste voerde hij '*democratic legitimacy and accountability*' op (oftewel: elke beslissing dient zowel juridisch als democratisch gezamenlijk genomen te worden). Van deze vier bouwstenen is vooral de eerste bijzonder relevant voor dit onderzoek, immers is het SSM de start van een daadwerkelijk geïntegreerde financiële sector binnen de EMU.

Van Rompuy heeft op de tekortkomingen van financieel toezicht gewezen in de EMU (zoals beschreven in hoofdstuk 1.3) en meende dat dit bijzonder schadelijk was voor wederzijds afhankelijke landen binnen de EMU. Er zijn twee elementen die in het nieuwe gecentraliseerde bankenunie een belangrijke rol moesten innemen: gecentraliseerd, supranationaal toezicht en een gemeenschappelijk deposito- en reguleringsraamwerk.<sup>40</sup> Het gecentraliseerde toezicht moest volgens van Rompuy voor effectieve toepassing zorgen van prudentiële regels (regels m.b.t. buffers en kapitaalratio's), risicomanagement en crisispreventie. Er zou een twee-lagen structuur van toezicht opgebouwd moeten worden: de nationale laag zou belast blijven met het toezicht op kleinere financiële instellingen maar de ultieme verantwoordelijkheid, alsmede het dagelijkse toezicht op grote internationaal opererende banken, zou gaan liggen op supranationaal niveau bij de ECB.

Het gemeenschappelijke deposito- en reguleringsraamwerk moest volgens het document zorgen voor een Europese dimensie in de financiële buffers in deposito's om crises op te kunnen vangen: "it would strengthen the credibility of the existing arrangements and serve as an important assurance that eligible deposits of all credit institutions are sufficiently insured."<sup>41</sup> Een zogenoemd '*single rulebook*' moest voor Europese financiële instellingen als technisch leidraad dienen wat betreft regelgeving.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> H. van Rompuy, 'Towards a Genuine Economic and Monetary Union' (versie 5 mei 2015) <https://m.contexte.com/medias-documents/2012/06/e42ec15a-6dcb-4ca6-a314-7194a788afdf.pdf> (26 juni 2012) 4.

<sup>41</sup> Ibidem 4.

<sup>42</sup> European Banking Authority, 'The Single Rulebook' (versie 6 mei 2015) <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook> (2012)

De EBU, zoals voorgesteld door van Rompuy, zou rusten op drie pilaren om zo effectief mogelijk te kunnen operen. Deze pilaren werden het SSM (*'Single Supervisory Mechanism'*), dat vanuit de ECB toe zou zien op de naleving van regels, het SRM (*'Single Resolution Mechanism'*), inclusief het *'single rulebook'*, en een SDGS (*'Single Deposit Guarantee Scheme'*). Het SRM en SDGS zouden een aanlooptijd van tien jaar hebben om volledig geïmplementeerd te worden.<sup>43</sup> Omdat het SSM per november 2014 al volledig geïmplementeerd werd richt ik mij in dit onderzoek vooral op dit nieuwe toezichtsmechanisme.<sup>44</sup> Want wat is er nu precies totstandgekomen met dit SSM? Met andere woorden: welke bevoegdheden hebben nationale autoriteiten af moeten staan aan het Europese niveau?

### 1.4.1 Single Supervisory Mechanism (SSM)

#### 1.4.1.1 Kenmerken van het SSM

Welke kenmerken van het SSM zijn er te onderscheiden en hoe zag de implementatie van het SSM eruit? Voorafgaand aan de implementatie van het SSM heeft de ECB een financiële analyse gemaakt van alle banken die direct onder haar toezicht zouden komen te staan. In eerste instantie waren dat de 128 grootste banken binnen de EMU (aangezien de crisis aanhield wilde men eerst de status van deze banken vaststellen voordat men overging tot vernieuwd toezicht).<sup>45</sup> Deze 128 banken besloegen ongeveer 85% van het totaal van de Europese banken gemeten naar kapitaal en worden ook wel significante of systeemkritische banken genoemd.<sup>46</sup>

Het eerste en het meest belangrijke kenmerk van het SSM is daarom ook het direct toezichthouden op deze systeemkritische banken. Een bank is systeemkritisch als het aan minimaal één van de volgende vijf voorwaarden voldoet:

1. De totale waarde van de activa bedraagt meer dan 30 miljard euro.
2. De instelling is één van de drie meest belangrijke kredietinstellingen die in een lidstaat gevestigd zijn.
3. De instelling ontvangt rechtstreekse bijstand van het Europees Stabilisatie Mechanisme (een Europees noodfonds t.b.v. *'bail-outs'*).

<sup>43</sup> F. Breuss, European Banking Union 14.

<sup>44</sup> M. Barnier, 'Statement by Commissioner Barnier following the ECOFIN Council: CRD4' (versie 12 maart 2015) [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/barnier/headlines/speeches/2012/05/20120515\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/headlines/speeches/2012/05/20120515_en.htm) (15 mei 2015)

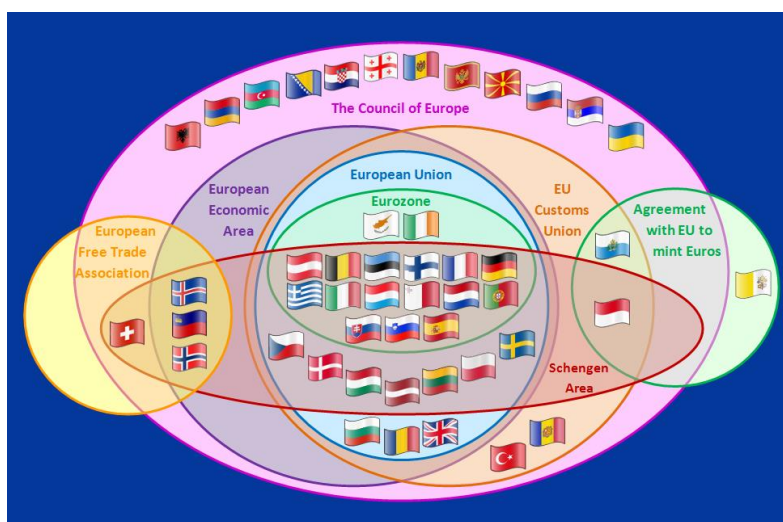
<sup>45</sup> Europese Centrale Bank, 'ECB Starts comprehensive assessment in advance of supervisory role' (versie 18 mei 2015) <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2013/html/pr131023.en.html> (23 oktober 2013)

<sup>46</sup> Ibidem

4. De totale waarde van haar activa is meer dan 5 miljard euro en de verhouding van haar grensoverschrijdende activa/passiva bedraagt in meer dan één andere deelnemende lidstaat meer dan 20% van haar totale activa/passiva.
5. Of – tenzij die waarde minder dan 5 miljard euro bedraagt – het aandeel ervan bedraagt meer dan 20% van het bbp.<sup>47 48</sup>

Nationale toezichthouders zouden in eerste instantie toezicht blijven houden op de minder significante banken, oftewel banken die niet aan minimaal één van de bovenstaande vijf voorwaarden voldoen.<sup>49</sup> Uiteindelijke verantwoordelijkheid van toezicht op minder significante banken berustte echter ook bij de ECB: deze behield het recht te allen tijden in te grijpen (ook bij minder significante banken) en kon zo dus nationale toezichtouders 'overrulen'.

Wat werd er precies verstaan onder toezicht? Toezicht houdt in deze context onder andere in: het toezicht houden op naleven van minimumkapitaalvereisten, het zorgen voor toereikend intern kapitaal ten aanzien van het risicoprofiel van kredietinstellingen en het naleven van bepaalde liquiditeitsregels en kapitaalbuffers. Ook vele andere technische vereisten, zoals opgesteld in het 'single rulebook', zal het SSM moeten controleren.



**Figuur 1.** Landen die verplicht deelnamen aan het SSM vallen binnen de groene lijn. Landen binnen de de paarse lijn van de European Economic Area, hadden een opt-in en konden zo kiezen voor deelname aan het SSM. Bron: <http://one-europe.info/would-member-states-benefit-from-a-two-speed-europe>

<sup>47</sup> Europese Commissie, 'Legislative package for banking supervision in the Eurozone – frequently asked questions' (versie 18 mei 2015) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-780\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-780_en.htm?locale=en) (12 september 2013)

<sup>48</sup> Europese Centrale Bank, Guide to Banking Supervision (Frankfurt 2014) 8-9.

<sup>49</sup> Europese Centrale Bank, Guide to Banking Supervision (Frankfurt 2014) 8.

Ten tweede moest het toezicht zich in eerste instantie richten op alle eurolanden. Deelname aan het SSM is verplicht voor EMU-deelnemers vanaf de implementatie in 2014. Echter zijn het SSM, en de EBU in zijn geheel, ook toegankelijk voor niet Euro-landen die wel onderdeel zijn van de ESM zoals bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Deze landen zijn wel geïntegreerd binnen de gemeenschappelijke markt maar nemen niet deel aan de EMU. Deze landen hebben de mogelijkheid om toch deel te nemen aan het SSM (het zogenoemde *'opt-in'*, zie figuur 1). Tot op heden heeft nog geen enkel land gebruikt gemaakt van een *'opt-in'* om onderdeel van het SSM uit te maken.<sup>50</sup>

Ten derde zou het bestuur van het SSM niet identiek zijn aan die van de ECB. Binnen de ECB moest een separaat *'Supervisory Board'* totstandkomen met een *'steering committee'*, die beslissingen van het bestuur van de ECB kon afwijzen. Daarnaast zou er ook nog een bemiddelingscommissie opgesteld moeten worden. Het *'Supervisory Board'* zou de dagelijkse leiding nemen in het toezicht op significante banken:

"The Supervisory Board is composed of the Chair and Vice-Chair, four representatives of the ECB, and one representative of the NCAs [Nationale Toezichthouders / Banken als DNB] in each participating Member State, usually the top executive of the relevant NCA responsible for banking supervision."<sup>51</sup>

Het steering committee werd ook wel *'administrative board'* genoemd en heeft de volgende taken en compositie:

"Any natural person or supervised entity may request a review of an ECB decision, which is addressed to them, or is of direct and individual concern. The Administrative Board of Review may also propose to the Governing Council that it suspend the application of the contested decision for the duration of the review procedure. The Board is composed of five independent members who are not staff of the ECB or an NCA."<sup>52</sup>

De uiteindelijke beslissingen die het *'Supervisory Board'* ging nemen zouden moeten worden goedgekeurd of afgekeurd door de Raad van Bestuur van de ECB. Deze RvB is het belangrijkste besluitvormende orgaan van de ECB en bestaat uit zes leden van de ECB-directie plus alle presidenten van de nationale banken.<sup>53</sup> Mocht de ECB-directie het voorstel van het *'Supervisory Board'* afkeuren dan zou het bemiddelingscommissie in

<sup>50</sup> Europese Centrale Bank, 'List of Supervised Banks as of 16 march 2015' (versie 21 mei 2015) <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html> (16 maart 2015)

<sup>51</sup> Europese Centrale Bank, Guido to Banking Supervision 12.

<sup>52</sup> Ibidem 12-13.

<sup>53</sup> Europese Centrale Bank, 'Raad van Bestuur' (versie 19 mei 2015) <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/index.nl.html> (2015)



actie kunnen komen om te bemiddelen tussenbeide. In dit comité zitten 5 onafhankelijke leden die noch werken voor de ECB noch voor nationale toezichthouders. Zij zien toe op de besluitvorming van het *'Supervisory Board'*.

Als vierde en laatste is een kenmerk van het SSM dat de monetaire taken van de ECB strikt gescheiden zouden gaan worden van de toezichthoudende rol die het ging aannemen, omdat anders de onafhankelijkheid van de ECB in het geding zou komen. De scheiding van het SSM van het bestuur van de ECB was hier een direct voorvoelisel uit: "Het voorstel van de Commissie bevat sterke waarborgen betreffende verantwoordingsplicht, met name tegenover het Europees Parlement en de Raad, om democratische legitimiteit te garanderen."<sup>54</sup> Door de monetaire taken van de toezichthoudende taken te scheiden wordt zowel aan de wens voldaan om deze *an sich* te scheiden, alsmede aan het garanderen van legitimiteit en verantwoording jegens het Europees Parlement en de Raad. Of het lukt deze monetaire taken inderdaad volledig te scheiden van de toezichtstaken is natuurlijk een interessante vraag voor de toekomst. In hoofdstuk 3 zal de kanttekening vanuit het perspectief van de lidstaat nader toegelicht worden. De Duitsers, tijdens de onderhandelingen over het SSM, hadden op dit punt namelijk veel kritiek. Zij meenden dat de ECB met de rol als monetaire toezichthouder en als toezichthouder op de banken een belangenverstremming zou veroorzaken.

#### **1.4.1.2 Waarom de ECB als toezichthouder? Welke bevoegdheden en sanctiemogelijkheden krijgt de ECB?**

De vraag blijft bestaan waarom de ECB de taak toegewezen heeft gekregen en niet een nieuw op te richten instelling. De Commissie heeft drie argumenten aangedragen waarom de ECB belast zou moeten worden met het toezicht.<sup>55</sup> Ten eerste heeft de ECB geen nationale belangen en behartigt daarom beter het belang van de geïntegreerde markt. Vanwege deze onpartijdigheid zou de ECB beter in staat zijn de vicieuze cirkel tussen *'banking debt'* en *'sovereign debt'* te doorbreken aldus de Europese Commissie. Ten tweede beschikte de ECB over ruime expertise in de financiële sector. Ten derde was volgens het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (TFEU) al vastgelegd dat toezichtstaken toegewezen mochten worden aan de ECB.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Een routekaart naar een bankenunie 7.

<sup>55</sup> Europese Commissie, 'Legislative package for banking supervision in the Eurozone – frequently asked questions' (versie 18 mei 2015) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-780\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-780_en.htm?locale=en) (12 september 2013)

<sup>56</sup> Europese Unie, 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie' (versie 29 mei 2015) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (26 oktober 2012) 57. Artikel 127.6: De Raad kan volgens een bijzondere wetgevingsprocedure bij verordeningen, na raadpleging van het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank, met eenparigheid van stemmen besluiten aan de Europese



De bevoegdheden van de ECB werden, met het toestandkomen van het SSM, verruimd ten opzichte van het al bestaande nationale toezicht en konden zeer ingrijpend zijn voor het reilen van een bankonderneming. Als de ECB zou besluiten dat een bank niet volgens de regels of richtlijnen opereerde konden boetes worden opgelegd die tot 10% van de gehele bankomzet op zouden kunnen lopen.<sup>57</sup> Bij een bank als ING zou het dan om boetes tot een maximum van 1,5 miljard euro kunnen gaan.

Naast de afschrikwekkende werking van boetes had de ECB de ultieme bevoegheid om – waar nodig – de bankvergunning in te trekken. Banken die volgens het SSM dusdanig afweken van bijvoorbeeld kapitaalvereisten of verantwoorde risicospreiding liepen hierdoor het risico gesloten te worden door de ECB. Het sluiten van banken zou voor lidstaten grote gevolgen kunnen hebben: het lenen van geld door banken aan de reële economie zou zo bemoeilijkt kunnen worden waardoor er economische problemen konden ontstaan.

#### **1.4.1.3 Tijdelijk van de totstandgekomen afspraken met betrekking tot het SSM**

Van Rompuy's routekaart naar een bankenunie werd op 12 september 2012 gepresenteerd. De eerste stappen hiertoe werden gezet tijdens de bijeenkomst van euroministers in Brussel op 28 en 29 juni 2012. Naar aanleiding van de afspraken die daar gemaakt zijn heeft de Europese Commissie een voorstel voor een bankenunie aangedragen in september van dat jaar (met als kenmerken de in dit hoofdstuk besproken punten; zie paragraaf 1.4.1.1).<sup>58</sup>

De ECB verwelkomde het voorstel maar de Duitse bondskanselier Merkel betwijfelde of de ECB wel de capaciteiten had om op korte termijn op alle 6000 Europese banken toe te zien. Mede hierdoor was het toezicht van het SSM in eerste instantie enkel gericht op de systeemkritische, grote banken. Toch behield de ECB het toezicht als eindverantwoordelijke op alle banken. Op 19 maart 2013 werd er overeenstemming bereikt over het SSM in het Europees Parlement en na enkele wijzigingen werd er op 12 september 2013 ingestemd met het SSM als in hoofdstuk 1.4.1.1 beschreven. De Raad van Ministers (ook wel 'de Raad') gaf toestemming tot de verruimde bevoegdheden van de ECB op 15 oktober 2013. Deze Raad oefent samen met het Europese Parlement de wetgevingstaak uit. De Raad moet goedkeuring geven aan elk wetsvoorstel voorgesteld

---

Centrale Bank specifieke taken op te dragen betreffende het beleid op het gebied van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en andere financiële instellingen, met uitzondering van verzekeringsondernemingen.

<sup>57</sup> Parlementair Documentatiecentrum Leiden Universiteit Leiden, 'Europese Bankenunie' (versie 29 mei 2015) [http://www.europa-nu.nl/id/vj05k11iguz/europese\\_bankenunie](http://www.europa-nu.nl/id/vj05k11iguz/europese_bankenunie) (2014)

<sup>58</sup> Europese Commissie, 'Commission proposes new ECB powers for banking supervision as part of a banking union' (3 juni 2015) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-953\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-953_en.htm) (12 september 2012)

door de Commissie, zoals ook die voor de invoering van het SSM. De Raad moest dus ook toestemming geven voor het instellen van het SSM dat verplicht zou worden voor alle eurolanden.

Op 4 november 2013, ongeveer een jaar nadat de Commissie het voorstel deed om tot invoering van SSM over te gaan is het nieuwe gecentraliseerde toezicht op de financiële markten van kracht geworden.<sup>59</sup> De volledige implementatie van van het SSM heeft evenwel tot november 2014 geduurd.<sup>60</sup> Het SSM wordt juridisch gedragen door twee verschillende 'regulations' binnen het kader van al bestaande Europese verdragen.<sup>61</sup> Een verdragswijziging was dus niet noodzakelijk om het SSM in werking te stellen.

Het opzetten van het SSM is als een plotselinge en fundamentele verandering te omschrijven omdat het een volledig nieuwe benadering van toezicht en regulering zou geven:

"The 2012 SSM reform is not the continuation of an adjustment process but the introduction of a new approach. Harmonized rules and centralized supervision will put an end to an era whereby member states used the model of regulatory competition and mere co-ordination of supervision for the purpose of protecting and expanding domestic banks. Giving exclusive and direct supervisory powers to the ECB changes the role of national governments in banking."<sup>62</sup>

#### **1.4.2 Overige pilaren EBU: Single Resolution Mechanism (SRM) en Single Deposit Guarantee System (SDGS)**

De andere twee pilaren van de EBU zijn het SRM en SDGS. Deze zijn beiden nog niet volledig geïmplementeerd en zijn daarom ook niet onderhevig aan onderzoek in mijn scriptie. Omdat ze toch van belang zijn voor het functioneren van het SSM behandel ik ze kort. Het SRM raamwerk is een uitgebreid draaiboek dat beschrijft "hoe overheden, prudentiële [nationale] toezichthouders en resolutie autoriteiten [SSM] moeten samenwerken in geval van grensoverschrijdende problemen."<sup>63</sup> Daarnaast moet het de instrumenten op Europees niveau harmoniseren die nationale toezichthouders tot hun beschikking hebben, zoals het verplichten van banken om hun resolutieplannen (eigenlijk

<sup>59</sup> Raad van Ministers, 'Council approves single supervisory mechanism for banking' (3 juni 2015) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/139012.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/139012.pdf) (15 oktober 2013)

<sup>60</sup> Europese Centrale Bank, Guido to Banking Supervision 1.

<sup>61</sup> Raad van Ministers, 'Council approves single supervisory mechanism for banking'

<sup>62</sup> S. de Rynck, 'Banking on a union' 6.

<sup>63</sup> Nederlandse Vereniging van Banken, 'Bankenunie – Single Resolution Mechanism (SRM)' (versie 3 juni 2015) <https://www.nvb.nl/contentpagina-s/3440/bankenunie-single-resolution-mechanism-srm.html> (22 oktober 2014)

de plannen voor het herstel van hun bank) aan te passen. De handhaving van deze regulering in de toekomst ligt bij het SSM.

Het SRM gaat vooral handelen over algemeen geldende regels waar banken zich in de EMU aan moeten houden. Dus ongeveer 6000 banken in de EMU moeten zich aan het 'single rulebook' (uitgebreide technische gedragsregels in de financiële sector) houden onder toezicht van het SSM. Verder zal het SRM zich in crisissituaties nuttig moeten tonen: het zal de gemeenschappelijke regels omtrent 'Bank Recovery and Resolution Directive' moeten toepassen om banken, die ondanks strikt toezicht van het SSM toch in de problemen komen, middels een 'Single Resolution Fund' (SRF) overeind te houden. Op 10 juli 2013 heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend om het SRM in te voeren.<sup>64</sup> De Europese Commissie zegt over het nut van het SRM bij crises:

"The Single Resolution Mechanism (SRM) will ensure that – not withstanding stronger supervision - if a bank subject to the Single Supervisory Mechanism faces serious difficulties, its resolution can be managed efficiently. In case of cross-border failures, it would be much more efficient than a network of national resolution authorities and avoid risks of contagion."<sup>65</sup>

Het SRF ('Single Resolution Fund') is een onderdeel van het deposito-raamwerk SDGS. Dit raamwerk zou je kunnen zien als een soort garantiestelsel voor tegoeden op bankrekeningen. Het SRF is een langetermijnplan waarbij SSM deelnemers naar rato kapitaal storten in dit fonds. De gelden uit dit fonds zijn dan bedoeld om in crisissituaties banken overeind te kunnen houden. Het is de bedoeling dat spaartegoeden van Europese particulieren tot €100.000 gegarandeerd kunnen gaan worden. Debiteuren en aandeelhouders worden in eerste instantie aansprakelijk gesteld om over de brug te komen in het geval een bank in de problemen komt. Pas daarna kan er op het SRF aanspraak gemaakt worden.<sup>66</sup>

Tot op heden is besloten dat eerst via gelden van nationale resolutie mechanismen banken overeind gehouden zullen worden, eventueel aangevuld met Europese gelden uit het Europees Stabiliteits Mechanisme (ESM, niet te verwarren met de 'European Single Market').<sup>67</sup> Landen als Duitsland en Nederland zijn tot op heden evenwel erg terughoudend om mee te werken aan een SRF. Deze landen zien liever dat

<sup>64</sup> Europese Commissie, 'A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone' (versie 3 juni 2015) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1168\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1168_en.htm) (17 december 2013)

<sup>65</sup> Ibidem

<sup>66</sup> Europese Commissie, 'A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone' (versie 3 juni 2015) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1168\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1168_en.htm) (17 december 2013)

<sup>67</sup> F. Breuss, European Banking Union 18.

lidstaten hun eigen 'potjes' aanhouden om hun bancaire sector te kunnen steunen, eventueel aangevuld met al bestaande fondsen voor noodhulp zoals het ESM:

"For countries whose banks are in good shape, the obvious danger is that they will end up bailing out countries whose banks are in a bad way. That is why the Germans objected to the original proposal from the commission in July, which centralised power to resolve defunct banks in the hands of a single resolution board (with the commission ultimately taking the decision) and envisaged a single resolution fund. The German government argued instead for a network of national authorities and funds."<sup>68</sup>

Als twee van de pilaren van de EBU, zullen belangrijke beslissingen met betrekking tot het SRM en het SRF, als onderdeel van SDGS, nog genomen moeten worden. Critici (en ook de Europese Commissie zelf) wijzen op het feit dat een daadwerkelijke totstandkoming van een gezamenlijk depositofonds om de bancaire sector van de EMU als geheel te ondersteunen waarschijnlijk nog erg lang gaat duren.<sup>69</sup> Tot op heden is er dus ook nog geen definitief ontwerp voor zo'n gemeenschappelijke depositofonds. Een interim-oplossing is totstandgekomen waarbij in een aanloopperiode van 5 jaar nationale nationale resolutieprogramma's nog in werking zijn, waarna dit zich in een periode van tien jaar omvormt tot een daadwerkelijk SRF op Europees niveau.<sup>70</sup>

Het totstandkomen van het gemeenschappelijke resolutiefonds SRF is van groot belang voor het slagen van de bankenunie op zich. Zowel toezicht, resolutie als garantie (de drie pijlers van de bankenunie) zijn op zichzelf krachteloos zonder de andere pijlers. Zoals ik in de inleiding aangeeft, relateert dit mijn conclusie.

Omdat toezicht op dit moment de enige pijler is die geïmplementeerd is middels het SSM ligt het zwaartepunt van mijn onderzoek hierop. Dit neemt niet weg dat de andere twee pijlers van de bankenunie van minimaal even groot belang zijn voor het slagen van de bankenunie. Zoals we in hoofdstuk 3 zullen zien kan voor het ene land de éne pijler van de bankenunie (bijvoorbeeld het SRF voor Frankrijk) de doorslaggevende factor zijn om deel te nemen aan een bankenunie terwijl voor een land als Duitsland het SSM wellicht de doorslaggevende factor zou kunnen betekenen. Dit is afhankelijk van de situatie per land. Over deze kwestie komt opheldering in hoofdstuk 3.

---

<sup>68</sup> The Economist, 'From bail-out to bail-in' (versie 18 maart 2014)

<http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2013/12/european-banks> (14 december 2013)

<sup>69</sup> Europees Parlement Directoraat-Generaal Interne Markt en Diensten, 'Deposit Guarantee Schemes' (versie 4 juni 2015)

[http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201307/20130705ATT69284/20130705ATT69284E\\_N.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201307/20130705ATT69284/20130705ATT69284E_N.pdf) (Juli 2013) 11.

<sup>70</sup> F. Breuss, European Banking Union 18.

## Hoofdstuk 2: interdependentie, neofunctionalisme en liberaal intergouvernementalisme

In hoofdstuk 1 valt te lezen wat de Europese bankenunie inhoudt en waarom deze noodzakelijk geacht wordt door de Commissie. In hoofdstuk 2 zal dieper ingegaan worden op de verschillende integratietheorieën. Deze theorieën bieden de mogelijkheid om de plotselinge diepe integratie van de Europese financiële markt te analyseren. Nadat de verschillende theorieën – interdependentie, neofunctionalisme en liberaal intergouvernementalisme – behandeld zijn zal in hoofdstuk 3 afgesloten worden met een analyse van drie belangrijke lidstaten en de belangrijkste Europese instellingen m.b.t. het SSM. Aan de hand van deze analyse zal een antwoord gegeven kunnen worden op de hoofdvraag hoe verschillende theorieën de keuzes van deze lidstaten voor of tegen het SSM kunnen verklaren.

### 2.1 Interdependentie

De conceptualisering van interdependentie ontstond rond 1970 binnen de Leer van de Internationale Betrekkingen. De interdependentieleer probeert de vraag te beantwoorden wanneer overheden overgaan tot samenwerken danwel in conflict raken met elkaar. Keohane en Nye zijn twee Amerikaanse wetenschappers die als de grondleggers van de theorie worden gezien. In hun *Power and Interdependence* definieerden zij interdependentie als volgt:

“Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. These effects often result from international transactions – flows of money, goods, people, and messages across international boundaries”<sup>71</sup>

Vanaf 1945 werden de Europese staten steeds meer verantwoordelijk voor de welvaart van haar burgers. Om deze welvaart te verzekeren moesten nationale economieën sterk zijn. Om economische groei te behouden moesten staten hun markten openen wat leidde tot meer afhankelijkheid en dus interdependentie. Naarmate staten steeds meer economisch afhankelijk werden, verloren ze gedeeltelijk hun politieke legitimiteit en soevereiniteit aan instellingen als de Europese Gemeenschap voor Kolen en

---

<sup>71</sup> R. Keohane en J. Nye, *Power and Interdependence* (Harrisonburg 2001) 7.

Staal en later aan de Europese Unie en de Europese Commissie.<sup>72</sup> Uiteindelijk zijn het politieke besluiten geweest die hebben geleid tot meer interdependentie en vervolgens tot meer integratie. De besluitvorming tot de ESM en de EMU zijn hier goede voorbeelden van. Interdependentie verzorgt de achtergrond van politieke integratie: wanneer economische of commerciële belangen internationaal convergeren zal integratie plaatsvinden.

Globalisatie en technische ontwikkelingen vormen de primaire achtergrond van toenemende interdependentie. Het falen van overheden om goederenstromen, vervuiling, ziektes en ideeën tegen te houden wordt soms als een verlies van soevereiniteit gezien voor staten.<sup>73</sup> Keohane en Nye menen dat een toename van interdependentie door globalisatie overheden 'dwingt' om hun nationale standpunten te herzien tot een wijze waar het nationale belang in grote mate convergeert met die van internationale, gemeenschappelijke standpunten. De komst van Europese supranationale instellingen helpen deze gemeenschappelijke standpunten te versterken.<sup>74</sup> Richard Cooper, een bekende Amerikaanse econoom, gaf in zijn klassieke werk uit 1970 *The Economic of Interdependence* aan dat "in a world of large open capital markets smaller states would not be able to control their own monetary policy because they could not control the transorder movements of capital".<sup>75</sup> Met betrekking tot de geïntegreerde economieën van Europese landen is dit uiteraard ook van toepassing: de bankensector van Europa is tot een zeer hoog niveau afhankelijk van elkaar op het gebied van interbancaire leningen.<sup>76</sup>

Daarom is de interdependentie belangrijk om op te nemen in dit onderzoek ook al kan het de financiële integratie van de EMU middels het SSM op zichzelf niet verklaren. Interdependentie dient als achtergrond voor de wijze waarop zowel neofunctionalisme als liberaal intergouvernementalisme Europese integratie verklaren. Interdependentie argumenteert dat instellingen (zoals de ECB en EC in het geval van neofunctionalisme) of staten (in het geval van liberaal intergouvernementalisme) genalyseerd moeten worden tegen de achtergrond van toenemende internationale economische afhankelijkheid. Staten die met elkaar handelen, of anderzijds via een ESM of EMU afhankelijk zijn, zijn ook afhankelijk van elkaars beleidsvorming en juridische wetgeving. Keohane en Nye zeggen hierover: "In other words, in many instances what we might consider to be the effects of European Integration are really effects of a much wider phenomenon. Changes to the international political economy – international modernization in particular – have led to greater and greater levels of interdependence, and these have changed the way in

<sup>72</sup> C. Jensen, 'Neofunctionalism', in M. Cini, *European Union Politics* (Oxford 2006) 78.

<sup>73</sup> S. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton 1999) 12.

<sup>74</sup> M. de Leersnyder, Het Europese toezicht op de financiële markten 26.

<sup>75</sup> S. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* 13-14.

<sup>76</sup> A.B. Spendzharova, 'Banking union under construction: The impact of foreign ownership and domestic bank internationalization on European Union members-states' regulatory preferences in banking supervision', in *Review of International Political Economy* 21-4 (Maastricht 2014) 88.

which states and other non-state actors relate to each other. While interdependence theory cannot really be considered a discrete theory of European integration, it does add to our understanding of the background conditions".<sup>77</sup>

Aangezien interdependentie niet als verklaring wordt gegeven voor de keuze voor of tegen het SSM en dus integratie meen ik eventuele kritiek op deze theorie niet op te hoeven nemen. Immers is het doel van de theorie ook niet het verklaren van de integratie op zichzelf. Uit dit hoofdstuk concludeer ik dat binnen de eurozone, de ESM en de EMU een substantiële vergroting van internationale financiële interdependentie kunnen verklaren. Deze interdependentie vormt de achtergrond voor het opzetten van het SSM binnen de EBU en dus de plotselinge financiële integratie.

## 2.2 Neofunctionalisme

### 2.2.1 Achtergrond en kenmerken van het neofunctionalisme

Na de jaren zeventig en tachtig verdwenen het neofunctionalisme en het liberaal intergouvernementalisme grotendeels uit het wetenschappelijke debat met betrekking tot de Europese financiële integratie. De methodes van beide theorieën baseren zich namelijk op zogenoemde '*grand bargains*' oftewel grote besluitvormingen en verdragen. En juist deze grote besluiten werden na die jaren zeventig en tachtig voor de financiële sector niet genomen omdat protectionisme in de bankensector hoogtij vierde.<sup>78</sup> Zoals we gezien hebben heeft interdependentie sinds de invoering van de ESA (jaren tachtig) en de EMU (jaren negentig) de afhankelijkheid van staten naar nieuwe hoogtepunten gebracht en vanaf dat moment speelden beide integratietheorieën weer een grotere rol van betekenis.<sup>79</sup>

Neofunctionalisme houdt nauw verband met de evolutie van Europese integratie. Ernst Haas, een van de grondleggers van de moderne wetenschap van de Internationale Betrekkingen, ziet neofunctionalisme als 'logica van integratie' en dit is eigenlijk ook de kern van het neofunctionalisme: de gekozen integratie leidt automatisch tot verdere integratie.<sup>80</sup> Haas conceptualiseerde het neofunctionalisme voor het eerst in zijn in 1968 verschenen *The uniting of Europe*.<sup>81</sup> De neofunctionalistische theorie houdt in dat er wel degelijk politieke wil nodig is voor integratie; staten hebben juist een eigen dynamiek.

<sup>77</sup> M. Cini, 'Intergovernmentalism', in M. Cini (ed.) *European Union Politics* (Oxford 2007) 105.

<sup>78</sup> L. Quaglia, 'The politics of financial services regulation and supervision reform in the European Union' 269-270

<sup>79</sup> M. Chang, *The Rising Power of the ECB: The case of the Single Supervisory mechanism* (Paper voor Biennial conference of the European Union Studies Association 2015) 11.

<sup>80</sup> J. G. Ruggie, P.J Katsenstien, R.O Keohane en C. Schmitter, 'Transformation in World Politics: The Intellectual contributions of Ernst B. Haas' in *Annual Review of Political Science* 8 (2005) 271-296.

<sup>81</sup> E. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford, 1968)

Hoewel supranationale instellingen een eigen dynamiek hebben spelen natiestaten dus een belangrijke rol in het neofunctionalisme: "Nation states are recognized to be important actors as they are the ones able to create organizations for functional integration. Successful integration in one area is expected to trigger integration in related sectors, thus creating an integration dynamic promoted by supranational interest groups".<sup>82</sup> Omdat staten belangrijke actoren zijn volgens neofunctionalisme zullen zij hun handelswijzen aanpassen naarmate de tijd vordert. Politieke actoren zijn slechts gedurende korte tijd aan de macht en daarom neigen zij om langetermijn belissingen internationaal uit te besteden: "This allows institutions, once they are established, to take on a life on their own and benefit from unintended consequences from previous decisions."<sup>83</sup>

Belangrijk is om het neofunctionalisme te onderscheiden van het functionalisme. De Britse politicoloog David Mitrany is de grondlegger van het functionalisme. Hij conceptualiseerde het begrip functionalisme in zijn in 1943 verschenen boek *A Working Peace System*.<sup>84</sup> Waarin onderscheidt het neofunctionalisme zich duidelijk van het functionalisme? Het functionalisme zoals door Mitrany beschreven legt nadruk op de functionele eigenschappen die als voordelen voor integratie dienen, enkel in de economische sfeer. De functie van de staat verschuift volgens hem zo steeds meer naar een economische rol.<sup>85</sup>

Volgens de klassieke liberale theorie is economie a-politiek. Hierin ligt het grote verschil met neofunctionalisten als Haas; die menen juist dat de toenemende interdependentie uit politieke wil voortkomt. Volgens Haas zijn er geen technische zaken zonder politieke inhoud.<sup>86</sup> De politieke elites hebben belang bij verdere integratie en gaan hier voor ijveren volgens het neofunctionalisme. Waar het functionalisme integratie als een sneeuwbal ziet die steeds groter wordt terwijl die van de berg afrolt, ziet het neofunctionalisme dat deze sneeuwbal door politieke wilsvorming een zet is gegeven. Door de centrale rol van nationale staten in de Europese besluitvorming hebben staten juist zelf de hand gehad in de integratie van verschillende beleidsterreinen in Europa.

Neofunctionalisme bevat drie kerneigenschappen. Ten eerste bouwt neofunctionalisme op het concept '*spillover*'. Dit '*spillover*'-effect werkt als volgt: wanneer landen menen dat samenwerking om hun doel in een bepaalde sector te bereiken nuttig is, zal deze samenwerking ook leiden tot samenwerking en dus integratie van beleid in andere sectoren. Bijvoorbeeld: internationaal opererende banken krijgen de

---

<sup>82</sup> L. Kern, Europe towards Banking Union. (Wetenschappelijke verhandeling, University of Twente 2013) 3

<sup>83</sup> A. Niemann en P.C. Schmitter, 'Neofunctionalism' in: A. Wiener en T. Diez (eds.), *European Integration Theory* (New York 2009) 48.

<sup>84</sup> D. Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago 1966)

<sup>85</sup> R. Coolsaet, *Anarchie, orde, dominantie* (Gent 2006) 138.

<sup>86</sup> R. Coolsaet, *Anarchie, orde, dominantie* 143.



mogelijkheid om met een licentie van het thuisland in heel Europa te opereren, vervolgens zal op het gebied van toezicht op banken ook meer integratie plaatsvinden. De ene integratie leidt dus tot de andere. Dit wordt ook wel *'functional spillover'* genoemd.<sup>87</sup> Zo kunnen de euro en de gemeenschappelijke markt, politieke beslissingen in het licht van toenemende interdependentie, ook als *'functional spillovers'* gezien worden.<sup>88</sup>

Ten tweede spelen politieke *'spillovers'* en *'elite socialization'* een hoofdrol in het neofunctionalisme. Politieke *'spillover'* houdt in dat, om overeenkomsten te kunnen sluiten in internationaal verband, er vrijwel altijd op meerdere terreinen tot samenwerking wordt besloten. Haas beargumenteerde dat nationale belangengroepen een sleutelrol vervulden bij deze integratie (ergo: integratie gaat niet vanzelf volgens het neofunctionalisme maar wordt politiek geëngageerd). Hoewel overheden terughoudend kunnen zijn met betrekking tot verdere integratie, zullen belangengroepen (banken, multinationals, NGO's etc.) om verdere integratie vragen omdat dit in hun belang is. Al deze groepen zien, volgens het neofunctionalisme, *'regional integration as a means to their desired ends'*.<sup>89</sup> De loyaliteit van deze *'elite'* ligt dan ook op het Europese niveau in plaats van op het nationale niveau.<sup>90</sup>

Een derde kenmerk van neofunctionalisme en *'spillover'* is het zogenoemde *'cultivated spillover'*. Ambtenaren en politici die in nauw verband staan met de Europese integratie (zij worden in werk voorzien door Europese integratie) zullen logisch gezien loyaal zijn jegens de EU en zullen hierdoor integratie willen bevorderen, verdere integratie verschaft hen immers werk.<sup>91</sup> Zij komen bijeen in supranationale instellingen zoals het Europees Parlement en de Europese Commissie of op andere plekken waar Europese besluitvorming tot stand komt of waar beleid wordt gemaakt. In deze instellingen zal volgens het neofunctionalisme het gemeenschappelijke belang altijd prevaleren boven een nationaal belang.

De Europese Commissie zal in principe alleen beleid aandragen dat leidt tot verdere integratie ('meer Europa') gedurende de onderhandelingen over belangrijke economische vraagstukken terwijl argumenten die vooral vanuit nationale belangen ontstaan, afgewezen worden of zelfs niet aangehaald worden.<sup>92</sup> Dit is dus ook de reden dat supranationale actoren als de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Centrale Bank zeer belangrijke actoren zijn in het stimuleren van integratie in

---

<sup>87</sup> C. Jensen, 'Neofunctionalism', in M. Cini, *European Union Politics* (Oxford 2007) 60.

<sup>88</sup> I. Demosthenes, P. Leblond en A. Niemann, 'European integration and the crisis: practice and theory', *Journal of European Public Policy* 22-2 (2015) 24-25.

<sup>89</sup> C. Jensen, 'Neofunctionalism' 60.

<sup>90</sup> Ibidem 63.

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Ibidem.

de neofunctionalistische theorie.<sup>93</sup> Er zijn geen voorbeelden te noemen van een Europese supranationale instelling die integratie wil ontmoedigen. Dit is immers tegen de visie van een geïntegreerde markt en munt in.

### **2.2.2 Theorie in context bankenunie**

Alle drie de kenmerken van het neofunctionalisme zijn relevant voor het proces van besluitvorming tot een Europese bankenunie. De creatie van de ESM en de EMU zijn uiteraard te zien als 'opstapjes' naar een bankenunie, oftewel van de ene integratie naar verdere integratie. Zoals we gezien hebben is dit veroorzaakt door een sneeuwbaaleffect maar moedwillige politiek heeft er voor gezorgd dat deze integratie op gang kon komen (de ESM en de EMU zijn uiteindelijk politieke beslissingen). Neofunctionalisme wijst, zoals beschreven, ook op technische druk vanuit belangengroepen die als een van de belangrijkste stuwende krachten van integratie gezien kunnen worden. De financiële sector, en het toezicht erop en de regulering ervan, is precies zo'n beleidsgebied dat zeer technisch is. De technische complexiteit van de sector zorgt ervoor dat beleid afhankelijk is van veel informatie en expertise uit de private sector. Bij banken bezit men deze expertise en hierdoor kan men het proces tot integratie als belangengroep, volgens het neofunctionalisme, sturen.<sup>94</sup> Juist de crisissituatie heeft gezorgd voor een druk vanuit deze belangengroepen om te lobbyen voor financiële integratie.

Als neofunctionalisme inderdaad de verklarende theorie is voor financiële integratie wat heeft geleid tot de bankenunie, zal deze bankenunie moeten zijn ontstaan ondanks het feit dat overheden op nationaal niveau niet eenvoudig geneigd waren om soevereiniteit op te geven. Hierbij zullen de ECB en andere Europese instellingen volgens het neofunctionalisme dus een sturende rol gespeeld hebben, nadat nationale staten daar aanleiding toe hebben gegeven: nationale politieke wil vormt namelijk de aanzet tot integratie binnen het neofunctionalisme. Europese instellingen bezitten evenwel een eigen dynamiek en dienen niet slechts als instrumenten voor lidstaten. De Britse econome Lucia Quaglia, professor op het gebied van financiële regulering binnen de Europese Unie, zei hierover:

"Transactional economic and financial exchange intensified by previous integration, together with a proactive and skillful set of supranational actors such as the Commission, the ECB and the EP, facilitated the policy evolution. The Member States were marginal

<sup>93</sup> A. Niemann en P.C. Schmitter, 'Neofunctionalism' 50.

<sup>94</sup> A. Werksma, The changing role of the ECB and the EBA in the Banking Union (Wetenschappelijke verhandeling, University of Twente 2013) 8.

actors, whose preferences were shaped to different degrees by the activity of supranational institutions and by the very functioning of the EU".<sup>95</sup>

Maar zijn de EU-instellingen waar Quaglia het over heeft ook doorslaggevend geweest met betrekking tot de daadwerkelijke keuzes die lidstaten hebben gemaakt om tot het SSM als onderdeel van de EBU over te gaan? Of spelen deze instellingen slechts een rol als 'agenda-setters' of 'policy entrepreneurs', of zoals Quaglia het zegt, bij het faciliteren van 'policy evolution'? Deze vragen brengen mij mij tot hypothese H1: *Europese instituties speelden een doorslaggevende rol in de promotie en implementatie van het SSM binnen de bankenunie. Dit houdt in dat lidstaten, volgens het neofunctionalisme, zelf niet de controle hadden om de uitkomst van de onderhandelingen te bepalen ondanks dat hun eigen politieke dynamiek de aanleiding vormde tot de integratie. De uitkomst reflecteert zo de wensen van de Europese supranationale instellingen.*

### 2.2.3 Kritiek op neofunctionalisme

Er is vanaf de jaren zeventig veel kritiek gekomen op neofunctionalisme. Deze kritiek is gefundeerd op zowel empirische als theoretische gronden. Als neofunctionalisme in theorie aangeeft dat vanwege 'spillover' integratie tot verdere integratie leidt, is afwezigheid van verdere integratie of een dalende trend daarin een forse empirische kritiek op de theorie *an sich*.

Een dalende trend in integratie vond plaats tussen 1975 en 1985 in de Europese gemeenschap. Juist in deze jaren is daarom de meeste kritiek op het neofunctionalisme geformuleerd.<sup>96</sup> Maar ook in de jaren zeventig en eerder waren er al problemen met de verklaringen van het neofunctionalisme. De 'empty chair crisis' is hier een goed voorbeeld van. De Franse president Charles de Gaulle en de Franse regering waren terughoudend om politieke soevereiniteit en legitimiteit op te geven aan supranationale instellingen in die periode. Daarom besloot president de Gaulle in 1966 Frankrijk terug te trekken op het moment dat er gestemd moest worden over het te voeren landbouwbeleid. Door het terugtrekken van de Gaulle ontstond er een 'empty chair' en kon er niet gestemd worden. Dit is feitelijk gezien het tegenovergestelde van 'spillover'. Daarom wordt zo'n situatie in sommige gevallen 'spillback' genoemd: neofunctionalisme faalt hier in het verklaren van afwezige of stagnerende integratie.<sup>97</sup>

Theoretische kritieken zijn driedig. Ten eerste wijzen wetenschappers op het feit dat de loyaliteit van de nationale elite niet bij de EU ligt vanwege hun voorkeur voor

<sup>95</sup> L. Quaglia, 'The politics of financial services regulation and supervision reform in the European Union' 273.

<sup>96</sup> C. Jensen, 'Neofunctionalism' 79.

<sup>97</sup> Ibidem.

Europese integratie, maar juist om hun nationale belangen in de internationale arena te verdedigen. Zo valt er bijvoorbeeld te verwachten dat er boeren- en vrouwengroepen zijn die een uitgesproken voorkeur hebben voor Europese integratie: het EU beleid richt zich immers op het verlenen van landbouwsubsidies en het versterken van *'gender-equality'*. Uit onderzoek blijkt echter dat dit niet geval is wat het *'elite socialization'* van neofunctionalisme in kracht doet afnemen.<sup>98</sup>

Ten tweede werd er vanaf de jaren zeventig meer nadruk gelegd op internationale interdependentie in plaats van regionale Europese interdependentie. Europese integratie moet geanalyseerd worden tegen een achtergrond van mondiale interdependentie in plaats van regionale interdependentie waar het neofunctionalisme vooral nadruk op legt. Externe factoren kunnen hiermee dus van invloed zijn op Europese integratie. *'Spillover'* alleen is volgens deze kritiek te sumier voor een solide verklaring voor integratie. De derde en laatste kritiek richt zich op de nadruk die neofunctionalisme op supranationale actoren legt die *'pushen'* voor integratie. Een veel grotere impact hebben nationale staten menen deze critici.

Deze derde kritiek is de liberaal intergouvernementalistische benadering die meent dat internationale verhoudingen en integratie beschouwd moeten worden vanuit de doelstelling van de natiestaat in plaats van de wensen van supranationale instellingen. Deze natiestaten kiezen voor internationale samenwerking niet vanwege de pushfactoren van Europese instellingen, maar omdat dit delegeren van soevereiniteit naar Europees niveau schijnbaar voordelen voor hen biedt. Andrew Moravcsik, de grondlegger van deze benadering zegt hierover: "Whereas neo-functionalism stresses the autonomy of supranational officials, liberal intergovernmentalism stresses the autonomy of national leaders".<sup>99</sup> Dit liberaal intergouvernementalisme is het onderwerp van de volgende sectie.

## **2.3 Liberaal intergouvernementalisme**

### **2.3.1 Achtergrond en kenmerken liberaal intergouvernementalisme**

Liberaal intergouvernementalisme is een theorie die grotendeels voortkomt uit twee stromingen op het terrein van de IB: het liberalisme en het intergouvernementalisme. De intergouvernementalistische theorie wordt gekarakteriseerd door een staatcentrische benadering: volgens intergouvernementalisme zijn staten de daadwerkelijke actoren die

---

<sup>98</sup> C. Jensen, 'Neofunctionalism' 80.

<sup>99</sup> A. Moravcsik, 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach' in *Journal of Common Market Studies* 3-1 (1993) 491.

leiden tot het proces van Europese integratie.<sup>100</sup> Integratie wordt zo gezien als een methode voor staten om hun nationale belangen te beschermen. Maar "it is limited to policy areas that do not touch on fundamental issues of national sovereignty, and argues that European Integration is driven by the interest and actions of nation states".<sup>101</sup>

Bovendien wijst intergouvernementalisme ook op de verschillen tussen natiestaten in plaats van hun gemeenschappelijke belangen. Intergouvernementalisme heeft sterke overeenkomsten met klassieke theorieën uit de Internationale Betrekkingen zoals het realisme en het neorealisme. Het realisme houdt in dat het eigenbelang ('overleven') van staten in een anarchische omgeving het doel is van nationale overheden. In deze anarchische omgeving is "no global authority capable of securing order".<sup>102</sup> Neorealisme is een herziening van de realistische theorie waarbij, net zoals in de realistische theorie, natiestaten de centrale actoren zijn. Echter is binnen het neorealisme meer aandacht voor de rol van internationale samenwerking. Deze samenwerking kan vorm krijgen in supranationale instellingen, die daarmee gezien kunnen worden als een rationele '*means-to-ends*' van staten om in de internationale arena anarchie te verminderen. Zo kunnen deze staten beter 'overleven' of anderszins voordeel behalen.

Hoewel realisme en neorealisme een achtergrond vormen voor de intergouvernementalistische theorie, is deze theorie in eerste instantie voortgekomen als een kritiek op het neofunctionalisme. Vanaf de jaren zestig werd intergouvernementalisme "the dominant paradigm to explain European integration, replacing the earlier neo-functional orthodoxy and reflecting more accurately, it seemed, the practice of European integration by that time".<sup>103</sup> Vanwege stagnerende integratie (of '*spillback*') kwam intergouvernementalisme bovendien als meest geaccepteerde integratietheorie met betrekking tot de Europese integratie.

Onder andere de eerder aangehaalde '*empty chair crisis*', maar ook het bestaan van vetorechten binnen sommige Europese instellingen gaven aan dat er duidelijke grenzen konden zijn binnen de internationale samenwerking. Stanley Hoffmann is de grondlegger van de intergouvernementalistische theorie. Hoffmann maakte een groot onderscheid in politieke beslissingen. '*Low politics*' geven aan dat in sectoren waar integratie minder controversieel is (bijvoorbeeld de economische sfeer) er ook daadwerkelijk integratie zal plaatsvinden, zo kan er veel voordeel behaald worden zonder dat er fundamentele ('*high politics*') soevereiniteit moet worden afgestaan. In '*high politics*' (controversiëler, bijvoorbeeld het afstaan van politieke soevereiniteit) is integratie minder voor de hand liggend. Maar wat is precies het verschil tussen

---

<sup>100</sup> M. Cini, 'Intergovernmentalism' 87.

<sup>101</sup> Ibidem 100.

<sup>102</sup> <sup>102</sup> M. Cini, 'Intergovernmentalism' 88.

<sup>103</sup> Ibidem 90.

intergouvernementalisme en het liberaal intergouvernementalisme van Andrew Moravcsik?

In de jaren negentig ontwikkelde Andrew Moravcsik een theorie die de Europese integratie trachtte te verklaren. Hij werd hiermee de grondlegger van het liberaal intergouvernementalisme. Feitelijk gezien is liberaal intergouvernementalisme (in het kort LI) de kristallisatie van Hoffmanns intergouvernementalistische theorie. Deze LI theorie is de derde van de drie theorieën die opgenomen wordt in het onderzoek en wordt als hoeksteen van de huidige Europese integratietheorieën beschouwd.<sup>104</sup> Of dit, ook naar aanleiding van mijn onderzoek, terecht is zal moeten blijken.

Staten gedragen zich volgens LI rationeel: "which means that the actions of states are assumed to be based on utilizing what are judged to be the most appropriate means of achieving their goals."<sup>105</sup> De liberaal intergouvernementalistische theorie benadrukt hiermee dat integratie plaatsvindt en geïnitieerd wordt omdat staten dit zelf willen. Nationale politici verdedigen het staatsbelang in de internationale arena, dit staatsbelang komt voort uit binnenlandse voorkeuren. Het staatsbelang kan zijn om over te gaan tot internationale samenwerking, omdat het bijvoorbeeld, naar aanleiding van een kosten-batenanalyse, voordeliger is om autoriteit en/of soevereiniteit te delegeren. Ook kan dit delegeren lange-termijn doelen van staten veiligstellen.<sup>106</sup>

LI bestaat uit twee zijdes: de vraag- en de aanbodzijde. De vraagzijde behelst de druk vanuit de natietstaat om tot verdere integratie over te gaan. De aanbodzijde beslaat de mogelijkheden voor een natiestaat om op internationaal niveau samen te werken en de nationale belangen te behartigen. Hier ontleent LI zijn naam ook aan, de aanbodzijde incorporeert de neoliberale theorie terwijl de vraagzijde het realistische intergouvernementalisme beslaat.

Moravcsik laat ons in zijn theorie langs drie etappes gaan. De eerste etappe leidt ons langs binnenlandse-politieke preferentievorming (de vraagzijde). Moravcsik ziet dat binnenlandse conflicten om politieke invloed leiden tot een vraag naar internationale samenwerking: "National interests emerge through domestic political conflict as societal groups compete for political influence, national and transnational coalitions form and new policy alternatives are recognized by governments. An understanding of domestic politics is a precondition for, not a supplement to, the analysis of strategic interaction among states".<sup>107</sup> Standpunten van regeringen worden volgens Moravcsik bepaald door

<sup>104</sup> L. Quaglia, 'The politics of financial services regulation and supervision reform in the European Union' 275.

<sup>105</sup> L. Buonanno en N. Nugent, *Policies and Policy Processes of the European Union* (New York 2013) 509.

<sup>106</sup> A. Moravcsik en F. Schimmelfennig, 'Liberal Intergovernmentalism', in: A. Wiener en T. Diez (eds.) *European Integratoin Theory* (New York 2009) 69. Een zittende regering heeft slechts een beperkte houdbaarheid. Europese instellingen hebben over het algemeen een langere houdbaarheidsdatum.

<sup>107</sup> B. Rosamond, *Theories of European integration* (Hampshire 2000) 137.

binnenlandse groepen met economische belangen.<sup>108</sup> Deze economische belangen komen tot stand via een samenspel van lobbyen, politieke discussies en kosten-batenanalyses.<sup>109</sup> Op basis hiervan wordt de binnenlandse preferentie (of het nationale belang) vastgesteld en komt Moravcsik op de tweede etappe in zijn theorie.

Deze tweede etappe is de aanbodzijde van de Europese integratie. Staten verdedigen hun nationale voorkeuren in de internationale arena. In principe zullen lidstaten en hun regeringen enkel beslissen om samen te werken als hun economische belangen convergent zijn. Door de sterke integratie van de Europese banken door globalisering, de ESM en de EMU zal in de meeste gevallen een passend besluit gevonden kunnen worden.<sup>110</sup> Hieruit blijkt ook dat interdependentie inderdaad in veel (economische) gevallen de '*background setting*' of aanleiding vormt tot integratie. Tegelijkertijd zorgt integratie voor meer interdependentie. Lidstaten worden hierdoor immers steeds meer afhankelijk van elkaar. Standpunten van lidstaten zullen echter nooit unaniem gemeenschappelijk zijn. Hoe wordt dan bepaald wie de meeste invloed op de te varen koers kan uitoefenen?

Hier beroept Moravcsik zich op het realisme en het intergouvernementalisme. Er is assymetrische interdependentie in de Europese Unie: staten worden door globalisering en dus, interdependentie, gedwongen om samen te werken. Maar niet alle landen hebben even veel onderhandelingskracht. Welke landen staan het sterkst aan de onderhandelingstafel? Aan de Europese onderhandelingstafel staan de relatief kleine lidstaten het zwakst: "Not surprisingly, the power of individual states is very important in determining whose interests matter. And as such Moravcsik focuses his attention largely on the preferences of the largest EU states: UK, France and Germany."<sup>111</sup> Deze landen kunnen dus een relatief sterke onderhandelingspositie innemen. Nadat onderhandelingen via verschillende diplomatieke methodes heeft plaatsgevonden zal een uitkomst volgen "[which] depends on the power and resources available to the Member States, the size and strength of competing coalitions of states and patterns of asymmetric interdependence".<sup>112</sup>

Als derde stap volgt na de uitkomst van de onderhandelingen tussen lidstaten het delegeren van autoriteit of soevereiniteit naar Europese instellingen die (volgens LI) opereren als '*agents*' van lidstaten om voordelen te behalen. Zoals we hebben gezien zal er eerder in '*low-politics*' (bijvoorbeeld economische beleid) integratie plaatsvinden dan in '*high politics*' (zaken die raken aan de politieke soevereiniteit van een lidstaat).

<sup>108</sup> A. Moravcsik, 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach' 480.

<sup>109</sup> Ibidem 481.

<sup>110</sup> M. de Leersnyder, Het Europese toezicht op de financiële markten 30. Ik bedoel met een passend besluit: er zullen pas belangrijke beslissingen genomen worden als de economische belangen convergent zijn.

<sup>111</sup> M. Cini, 'Intergovernmentalism' 98.

<sup>112</sup> L. Quaglia, 'The politics of financial services regulation and supervision reform in the European Union' 275.

Tegenwoordig kun je je afvragen in hoeverre economie nog als *'low politics'* gezien kunnen worden. De financiële crisis heeft ons juist gewezen op de enorme impact die *'low politics'* op *'high politics'* kunnen hebben. Zo heeft een falend toezicht op de financiële sector tot een sterke beperking van de soevereiniteit van lidstaten geleid: de ECB gaat immers toezien op de essentiële bankensector.

Het uitgangspunt bij LI is dat staten "bevoegdheden afstaan uit eigenbelang".<sup>113</sup> Deze delegering leidt, aldus het LI, tot kostenverminderingen (vanwege een positieve kosten-batenanalyse) maar veel belangrijker nog; het leidt tot een verhoogde geloofwaardigheid van interstatelijke afspraken. Internationale instellingen (zoals de EU, ECB ed.) die als delegeringsmiddel worden gehanteerd door lidstaten vergroten ook de geloofwaardigheid van binnenlandse politieke groeperingen. Moeilijke of controversiële beslissingen worden immers vaak afgeschoven naar een Europees niveau. Oftewel: lidstaten kunnen vanwege de sterkere geloofwaardigheid van internationale afspraken moeilijke beslissingen eenvoudiger verkopen aan hun binnenlandse belangengroepen. Deze beslissingen worden op dat moment immers op Europees niveau en niet op nationaal niveau genomen. Uiteraard is een derde fase pas aan de orde als er in fase twee overeenstemming is bereikt tijdens de onderhandelingen op Europees niveau.

### 2.3.2 Theorie in context bankenunie

De discussie over de kosten om de EMU in stand te houden (o.a. de wederkerende mogelijkheid van een *'grexit'*) en het financieel steunen van lidstaten die bijna bankroet zijn via de Europese gelden wordt gewogen tegen respectievelijk het verdwijnen van de euro of de kosten van faillissementen van lidstaten.<sup>114</sup> Als het LI inderdaad de theorie is die de plotselinge integratie van de Europese bankensector kan verklaren dan zullen politieke partijen de belangen van individuele stemmers, lobbygroepen en andere nationale actoren in de Europese arena behartigen. De kosten-batenanalyse staat hierbij in het nationale belang voorop: levert het delegeren naar internationaal niveau het nationale belang iets op? De sterkste lidstaten zullen de meeste onderhandelingskracht bezitten zo stelt Moravcsik voor, zo ook bij de toestandkoming van het SSM.

Toch is het van belang om in Moravcsik's theorie het verschil tussen *'high'* en *'low politics'* (economische integratie) ook in de context te zien. Omdat Europese lidstaten middels het SSM daadwerkelijk soevereiniteit afstaan aan de ECB ben ik van mening dat het hier zowel om *'low'*, als *'high politics'* gaat: immers zorgt de integratie voor een

<sup>113</sup> M. de Leersnyder, Het Europese toezicht op de financiële markten 31.

<sup>114</sup> D.J. Elliott, *Key issues on European Banking Union* 26.



controversiële en fundamentele soevereiniteitsoverdracht in een fundamentele economische sector.

Uit bovenstaande alinea's kan ik een hypothese H2 opstellen met betrekking tot het LI: *De positie van lidstaten tegenover het SSM is het gevolg van de belangen van verschillende invloedrijke nationale actoren die behartigd worden door nationale overheden. De relatieve onderhandelingskracht van de lidstaten en de posities van deze nationale actoren bepalen de uitkomst van de onderhandelingen die hebben geleid tot de totstandkoming van het SSM. De totstandkoming van het SSM reflecteert dus de wensen van nationale actoren, in plaats van internationale instellingen (EU, ECB) zoals bij het neofunctionalisme.*

### 2.3.3 Kritiek op liberaal intergouvernementalisme

Juist omdat LI een invloedrijke integratietheorie is heeft het het veel wetenschappelijke kritiek opgeroepen. Er zijn grofweg drie kritieken te onderscheiden. De eerste en meest gehoorde kritiek is dat het LI eerder een zeer omvangrijke en accurate case-studie is dan een daadwerkelijk toepasbare theorie. Moravcsik heeft zijn theorie namelijk gebaseerd op empirische bewijzen uit een aantal grote onderhandelingen binnen de geschiedenis van de EU (o.a. het Verdrag van Rome, ESA en het verdrag voor de Europese Unie TFUE).<sup>115</sup> LI als integratietheorie wordt volgens critici voornamelijk aangehaald in gebieden waarin de theorie inderdaad de verklarende factor vormt, met name in 'low politics': "Applying the theory to cases of intergovernmental negotiation, where economic integration is the main concern and where decisions were taken on the basis of unanimous voting in the Council, will invariably lead to the conclusions that Moravcsik reaches".<sup>116</sup> Volgens critici wordt te weinig nadruk gelegd op "incremental changes that occur over time via judicial or administrative policies"<sup>117</sup> Hoewel dit een veelgehoorde kritiek is, is hij niet bijzonder relevant voor de integratie die heeft geleid tot SSM. Immers is met betrekking tot het SSM sprake van een zogenoemde 'grand-bargain' of grootschalige onderhandeling, waar deze kritiek zich meer focust op dag-tot-dag politiek die LI niet kan verklaren.

Ten tweede wordt er volgens critici door Moravcsik te snel voorbijgegaan aan het totstandkomen van het standpunt van een lidstaat. Volgens deze critici is een veel meer gedetailleerde beschrijving noodzakelijk van de krachtvelden die leiden tot het standpunt van een lidstaat.<sup>118</sup> Moravcsik richt zich voornamelijk op de economische factoren die belangengroepen lijken te beïnvloeden. Dit terwijl in de praktijk er een grote diversiteit

<sup>115</sup> M. Cini, 'Intergovernmentalism' 99.

<sup>116</sup> Ibidem.

<sup>117</sup> M. Eilstrup-Sangiovanni, *Debates on European integration* (Houndsmills 2006) 192.

<sup>118</sup> L. Buonanno en N. Nugent, *Policies and Policy Processes of the European Union* 510.

bestaat aan redenen die bij kunnen dragen aan de totstandkoming van een nationaal belang.

Ten derde onderschat LI de kracht van supranationale instellingen als onafhankelijke actoren. Oftewel: de aanbodzijde van zijn model richt zich vrijwel volledig op onderhandelingen tussen staten onderling. Moravcsik portretteert de Europese Commissie als niets meer dan een facilitator van statelijke belangen. Verschillende studies wijzen erop dat de Commissie, in een toenemende mate, belangrijke beslissingen beïnvloedt en zo de uitkomst van de onderhandelingen kan doen veranderen.<sup>119</sup> Supranationale instellingen lijken volgens critici wel degelijk de kracht te hebben om verschillende lidstaten tegen elkaar uit te spelen om zo hun eigen supranationale agenda te kunnen promoten. In veel opzichten lijkt deze kritiek dus op het neofunctionalisme: het benadrukt de eigen onafhankelijke dynamiek van een supranationale instelling als het ECB of de Europese Commissie.

---

<sup>119</sup> L. Buonanno en N. Nugent, *Policies and Policy Processes of the European Union* 510-511.

## Hoofdstuk 3: Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Europese instellingen

In hoofdstuk 1 zijn de noodzaak, de werking en de kenmerken van het SSM en de bankenunie toegelicht. In hoofdstuk 2 hebben we gezien hoe interdependentie, neofunctionalisme en liberaal intergouvernementalisme het plotselinge ontstaan van een bankenunie zouden kunnen verklaren. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden welke integratietheorie het beste de plotselinge integratie zou kunnen verklaren moet een analyse gemaakt worden van de keuzes van de drie grootste lidstaten (Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) ten aanzien van het SSM en de bankenunie. Ook zal er een analyse volgen van de rol die Europese instellingen gespeeld hebben met betrekking tot de totstandkoming van het SSM. Strookt de theorie met de realiteit? Door een brede beschouwing van deze betrokken partijen te geven hoop ik uiteindelijk te kunnen analyseren waarom een bepaalde lidstaat overgegaan is tot aanvaarding van het SSM. Als deze waarom vraag beantwoord is, is het ook mogelijk om een antwoord te geven welke theorie de meest plausibele verklaring geeft voor de plotselinge totstandkoming van het SSM.

Voor elke lidstaat wordt ten eerste kort de karakteristiek van hun bankensector geschetst. De standpunten van hun Nationale Bank en de bankensector in zijn geheel ten aanzien van het SSM volgen hierop. Vervolgens vindt een beknopte beschrijving plaats van de binnenlandse politieke verhoudingen en de nationale opinie. Waarom zijn al deze zaken van belang? Ze geven inzicht in de nationale preferentievorming, oftewel: waarom steunen binnenlandse actoren de bankenunie wel of niet? Vervolgens wordt het besluit van de nationale regering geanalyseerd tegen de twee integratietheorieën en kan zo de hoofdvraag beantwoord worden.

### 3.1 *Waarom Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk?*

Waarom zijn juist deze drie landen belangrijk om in dit onderzoek op te nemen? Hier zijn verschillende, wellicht voor de hand liggende redenen voor te geven. Ten eerste hechtten deze drie staten historisch gezien veel waarde aan hun soevereiniteit.<sup>120</sup> Omdat hun belangen groot zijn is hun invloed (door hun inwoneraantal) op het Europees Parlement en de Europese Commissie ook bijzonder groot. Als laatste hecht LI veel waarde aan de voorkeuren van deze drie grote staten. De macht van individuele staten is volgens LI namelijk cruciaal voor het bepalen van de uiteindelijke uitkomst van onderhandelingen in de Europese arena. Omdat de macht van deze drie staten het grootst is in Europa, is het

---

<sup>120</sup> A. Verdun, *European Responses to Globalization and Financial Market Integration: Perceptions of Economic and Monetary Union in Britain, France and Germany* (Hampshire 2002) 9.

volgens het LI aannemelijk dat hun belangen het meest in de uitkomst van onderhandelingen gereflecteerd worden. Daarom ligt de nadruk van mijn onderzoek op deze drie staten.

## 3.2 Frankrijk

### 3.2.1 Hoe ziet de bankensector van Frankrijk er uit?

De structuur en het karakter van banken door de hele EMU heen is zeer divers. Frankrijk bevindt zich aan het ene kant van het Europese spectrum: de Franse bankensector is geconcentreerd rondom een klein aantal grote bancaire instellingen.<sup>121</sup> Hoewel Frankrijk veel kleine lokale, coöperatieve banken kent zijn deze vrijwel allen geconsolideerd in financiële conglomeraten die zo significant zijn dat ze onder het SSM zouden vallen. De Franse bankensector wordt gedomineerd door 5 grote banken (waaronder BNP Paribas, Société Générale en Crédit Agricole) die allen onder het vernieuwde toezichtmechanisme van de ECB zijn komen te vallen. In totaal zouden 13 financiële instellingen (die 95% van de totale bezittingen van Franse banken beslaan) onder het nieuwe toezicht van de ECB gaan vallen.<sup>122</sup> Het SSM zou dus op vrijwel de gehele Franse bancaire sector toezien zonder dat de nationale toezichthouder hier nog een doorslaggevende rol in zou kunnen spelen.

De bankensector in Frankrijk wordt als relatief stabiel beschouwd. Maar tegelijkertijd is deze sector buitensporig afhankelijk van zogenoemd '*wholesale-funding*'. Deze manier van financiering wordt gebruikt door banken om risico's te spreiden en hun investeringen te beschermen. Staatsobligaties vormen, zeker in de Franse bankensector, het grootste gedeelte van deze '*wholesale funding*'. Staatsobligaties zijn wereldwijd in waarde gedaald en de Franse bankensector had voornamelijk veel staatsobligaties uit Zuid-Europese landen als Portugal, Spanje, Italië en Griekenland op de balans staan. In plaats van gespreide en beheersbare risico's liepen Franse banken hierdoor (vanwege de Europese staatsschuldencrisis) juist een verhoogd risico.<sup>123</sup>

### 3.2.2 Standpunt Franse bankensector t.a.v. SSM

De bankensector in Frankrijk is over het algemeen zeer positief geweest over het

<sup>121</sup> L. Laeven en T. Tressel, 'European Union Financial Integration before the crisis' in: T. Tressel, C. Enoch en J.P. Zhou (eds.), *From Fragmentation to Financial Integration in Europe* IMF bundel (New York 2013) 56-57.

<sup>122</sup> D. Howarth en L. Quaglia, *The Political Economy of the new Single Supervisory Mechanism: Squaring the 'Inconsistent Quartet'* (Preliminary Paper, Trier 2014) 10.

<sup>123</sup> J. Treanor, 'Socgen boss insists Greek exposure can be managed' (versie 4 juni 2015) <http://www.theguardian.com/business/2011/sep/13/socgen-boss-plays-down-fears> (13 september 2011).

instellen van het SSM en de bankenunie. Onmiddellijke implementatie werd door de banken als gewenst beschouwd om als 'tool' de crisis mee te kunnen bezweren.

Hun zorgen in 2012 betroffen ten eerste dat "the EU is aiming at an extensive proposal requiring a prolonged discussion between the member states and the EU institutions, thus failing to act accordingly".<sup>124</sup> Oftewel: de trage besluitvorming had er voor kunnen zorgen dat het SSM en de bankenunie als middel om de crisis te bezweren te laat zou komen. Direct ingrijpen was immers gewenst tijdens de crisis en dus steunden de banken een overdracht van soevereiniteit naar de ECB.

Ten tweede wensten de Franse banken dat álle 6000 banken in de EMU onder toezicht van de ECB zouden moeten komen te staan. Het argument was hierbij dat toezicht op slechts een gedeelte van de markt zou leiden tot een verdere fragmentatie van de geïntegreerde financiële markt (iets wat de bankenunie juist wilde voorkomen). Daarnaast meenden leidinggevenden van Franse banken dat het SSM leidde tot volledig direct toezicht over hun sector. Indien toezicht in de EMU niet op alle 6000 Europese banken toegepast zou worden, betekende dit voor de Franse banken een oneerlijke behandeling. De FBF (Fédération Bancaire Française) stelde dat "[it is] essential that all euro zone banks should be submitted to the same supervision".<sup>125</sup>

Nog belangrijker is dat de FBF aangaf dat het SRF, het 'noodfonds' waarmee banken overeind gehouden zouden worden in de toekomst prioriteit had "[we are] favourable to a European framework [for a resolution and prevention fund]".<sup>126</sup> Dit standpunt vloeide voort uit de grote investeringen van Franse banken in Zuid-Europese staatsobligaties. De Franse banken wilden graag aanspraak kunnen maken op de noodfondsen die een bankenunie zou kunnen vrijgeven. Hier kom ik in hoofdstuk 3.2.6 op terug als ik het standpunt van de Franse overheid probeer te verklaren.

### **3.2.3 Standpunt Nationale Bank t.a.v. SSM**

De President van de Franse Nationale Bank, Christian Noyer, gaf al in oktober 2012 aan dat "Banking Union was essential to break the link between bank and sovereign debt that many see at the heart of the Eurozone crisis". De Franse Nationale Bank, Banque de France, steunde de belangen van de nationale bankensector ten volste en pleitte in eerste instantie voor een SSM dat toezicht moest houden op de gehele bankensector.

<sup>124</sup> L. Kern, Europe towards Banking Union 13.

<sup>125</sup> Fédération Bancaire Française, 'The FBF favours a single supervision mechanism for European banks' (versie 4 juni 2015) <http://www.fbf.fr/en/press-room/press-releases/the-fbf-favours-a-single-supervision-mechanism-for-european-banks> (12 september 2012)

<sup>126</sup> Ibidem.

### 3.2.4 Binnenlandse politiek

De start van de besprekingen rondom een bankenunie vielen samen met de start van het presidentschap van François Hollande. In tegenstelling tot de voorgaande president Sarkozy, die een groot voorstander was van warme Franco-Duitse betrekkingen, voorzag Hollande voor Frankrijk een andere rol. Hij zag de rol van Frankrijk in de eurocrisis "as one of a linchpin between Northern and Southern countries, assuming that the support of Southern Member States might give France more bargaining power than close coordination with the more powerful and resourceful German partner".<sup>127</sup>

Zowel de partij van Hollande (de Parti Socialiste) als de partij van de voormalige president Sarkozy (de conservatievere Union pour un Mouvement Populaire) steunden de implementatie van het SSM en een bankenunie in zijn geheel. De doelstelling van beide partijen was hierbij snelle implementatie van toezicht gevolgd door het in werking stellen van resolutiemechanismen om banken die in de problemen kwamen verantwoord af te kunnen wikkelen (en om de vicieuze cirkel tussen bankenschuld en overheidsschuld daarmee te doorbreken). Ook het resolutiefonds SRF speelde voor beide partijen een prominente rol.<sup>128</sup> Beide partijen meenden dat gemeenschappelijke Europese fondsen direct beschikbaar moesten worden om de eurocrisis te bezweren in de Zuidelijke lidstaten.<sup>129</sup>

De opstelling van de Franse binnenlandse politiek is wellicht eenvoudig te verklaren. Economische analisten zeiden in juni 2012 daarover: "They bloody well know they're next in line. They're after Italy", hiermee doelend op de zwakke economische positie van Franse banken.<sup>130</sup> Bovendien verloor Frankrijk zijn AAA 'credit rating' van Moody's. Dit betekende dat het voor de Franse overheid steeds moeilijker werd om geld te lenen. Deze 'downgrade' was een optelsom van de slechte prestaties van de Franse economie, de hoge 'exposure' van Franse banken in Zuid-Europese landen als Griekenland en een uitblijvende oplossing van de crisis op Europees niveau. Het was al met al dus niet opmerkelijk te noemen dat er binnen de Franse binnenlandse politiek consensus bestond over het zo spoedig mogelijk implementeren van het SSM en de bankenunie in zijn geheel.

<sup>127</sup> J. Schild, Leading together or opposing each other? Germany France and the European banking union (Paper voor Biennial Conference of the European Union Studies Association 2015) 22.

<sup>128</sup> Zie hiervoor de websites van beide partijen. Parti Socialiste, 'La supervision bancaire européenne en 2014' (versie 8 juni 2015) <http://www.parti-socialiste.fr/articles/bernard-cazeneuve-la-supervision-bancaire-europeenne-2014> (2014) en UMP, 'Union bancaire européenne: l'arbre ne doit pas cacher la forêt' (versie 8 juni 2015) <http://www.u-m-p.org/actualites/espace-presse/union-bancaire-europeenne-larbre-ne-doit-pascacher-la-foret-81961412> (2012)

<sup>129</sup> Reuters, 'France fights to avoid euro zone bank contagion' (versie 9 juni 2015) <http://www.reuters.com/article/2012/06/25/eurozone-france-banks-idUSL5E8HP2QE20120625> (25 juni 2012)

<sup>130</sup> Ibidem.

Naast deze pragmatische redenen, was er ook een idealistische redenering mogelijk. De Parti Socialiste van Hollande was namelijk een groot voorstander van integratie die gebaseerd op solidariteit was waarbij Hollande de tegenstellingen niet geografisch zag als in Noord tegen Zuid, maar als progressief tegen conservatief.<sup>131</sup> Solidariteit is het motto van de Parti Socialiste en Hollande wilde geen confrontatie tussen conservatief en progressief in Europa. Merkel werd in dit opzicht door leden van de PS egoïstisch genoemd en "that she thinks about nothing else but the deposits of German savers, the trade balance recorded for Berlin and her electoral future".<sup>132</sup> Hierbij werden de pragmatische redenen voor de PS buiten beschouwing gelaten in deze beschuldiging, Frankrijk bevond zich immers zelf in een economisch precaire situatie.

### 3.2.5 Nationale Opinie

Peilingen in maart 2013 lieten zien dat de Franse bevolking veel pessimistischer was over de economische vooruitzichten van hun land ten opzichte van bijvoorbeeld de Duitse bevolking.<sup>133</sup> Uit de peilingen bleek dat 71% van de Fransen zich ernstige zorgen maakte over de staatsschuld. Daarnaast bleek uit de gegevens van de peiling dat slechts 11% van de ondervraagden op korte termijn verbetering zag komen in hun economie. Slechts de helft van de ondervraagden vond bovendien dat de bevoegdheden van de ECB of andere Europese instellingen verruimd moesten worden.

Opmerkelijk is dat dit pessimisme heeft geleid tot een afname van steun voor Europese maatregelen (met betrekking tot banken 'bail-outs' of het lenen aan landen met een hoge staatsschuld als Griekenland en Ierland). In 2010 steunde 53% van de ondervraagden deze Europese steunmaatregelen maar in 2013 nog maar 40%. Hoewel het onderzoek niet direct heeft gevraagd naar voorkeur voor of tegen een bankenunie, geeft het wel een duidelijke indicatie hoe de Franse bevolking tegenover Europese steunmaatregelen en de verruiming van Europese bevoegdheden stond. De Franse bevolking was dus zeer verdeeld over het onderwerp en nationale preferentievorming leek niet vanuit de landelijke opinie ontstaan te zijn. Eerder leek het erop dat idealistische motieven van Hollande en de druk vanuit de bankensector hieraan hebben bijgedragen.

<sup>131</sup> E. Adelaar, Breaking the 'vicious circle between banks and sovereigns' (Wetenschappelijke verhandeling University of Twente 2013) 22.

<sup>132</sup> Euractiv, 'French socialists lash out at Merkel's selfish intransigence' (versie 10 juni 2015) <http://www.euractiv.com/priorities/french-socialists-burst-merkel-s-news-519416> (29 april 2013)

<sup>133</sup> PewResearchCenter, 'The New Sick Man of Europe: the European Union' (versie 10 juni 2015) <http://www.pewglobal.org/2013/05/13/the-new-sick-man-of-europe-the-european-union/> (13 mei 2013)

### 3.2.6 Regeringsstandpunt verklaard

Nu de bankensector geanalyseerd is en er een schets is gemaakt van verschillende standpunten van binnenlandse actoren kan het regeringsstandpunt verklaard worden. Frankrijk nam een zeer positief standpunt in ten aanzien van het instellen van een SSM en een bankenunie.

Ten eerste had de Franse regering vóór 2012 (dus voor de onderhandelingen over het SSM) geen specifieke voorkeur voor gecentraliseerd toezicht. Waarom werd vanaf juni 2012 dan toch steun verleend aan het totstandkomen van het SSM? In juni 2012 werd duidelijk voor de Franse regering dat zij, na Griekenland en Ierland, de *'next in line'* waren. Dit werd veroorzaakt door de hoge *'exposure'* van Franse banken in de Zuid-Europese lidstaten. Hierdoor kwam de Franse bankensector ernstig in de problemen. Op zijn beurt had dit kunnen leiden tot grote problemen in de reële economie van Frankrijk omdat deze grote banken als katalysator voor de Franse economie werkten. Een verlaagde *'credit-rating'* van bedrijven als Moody's en Standard & Poor zorgde er bovendien voor dat geld lenen voor zowel de Franse overheid als banken steeds moeilijker werd.

Hieruit volgt dat de steun voor het SSM niet zozeer het doel was van de Franse regering maar meer een middel. Het doel was namelijk de mogelijkheid tot directe herkapitalisering van de bankensector vanuit noodfondsen van de EU (eerst via het ESM, op langere termijn via het SRF).<sup>134</sup> Frankrijk stond met deze doelstelling niet alleen binnen de EMU: een coalitie van Zuid-Europese landen schaarde zich achter Frankrijk. De Franse regering was bereid om hiervoor soevereiniteit af te staan aan Europese instituties: "[a coalition] led by France who favor for reasons of national solvency, as rapid and complete a move towards an expansion of bank rescue funds at European level as possible and are willing to accept the transfer of sovereignty quid pro quo that implies".<sup>135</sup> De Franse coalitie wilde een zogenaemde "big bang approach that would allow both direct bank recapitalization immediately upon the decision to transfer supervision to the EU level".<sup>136</sup> Om de concurrentiepositie van Frankrijk niet te schaden werd er door Franse onderhandelaars gehamerd op het feit dat alle Europese banken onder ECB toezicht zouden moeten komen te staan. Omdat Frankrijk een bankensector had bestaande uit enkele grote spelers zou anders een oneerlijke situatie kunnen ontstaan.

Ten derde kan het Franse standpunt verklaard worden door een punt van idealisme op politiek niveau. Zoals we gezien hebben was de nationale opinie ten aanzien

<sup>134</sup> In dit geval ESM: Europees Stabiliteits Mechanisme, niet de gemeenschappelijke markt.

<sup>135</sup> R. A. Epstein en M. Rhodes (ed.), *International in Life, National in Death?* 15-16.

<sup>136</sup> M. Chang, *The Rising Power of the ECB* 19.



van Europese steunmaatregelen in Frankrijk verdeeld. Deze relatieve bewegingsvrijheid kon door Hollande gebruikt worden om een idealistisch standpunt in te nemen. Hollande verklaarde dat solidariteit moest prevaleren en dat er geen tegenstelling tussen de progressieve stroming (de Franse coalitie) en het conservatieve kamp (Duitsland) mocht ontstaan. Idealisme en politiek-economisch pragmatisme kwamen hiermee, in het geval van Frankrijk, op hetzelfde standpunt neer: een afweging die werd gemaakt tussen nationale autonomie en het welzijn van de Franse economie. Door bevoegdheden af te hebben gestaan aan het Europese niveau werd de Franse economie, voor zover dat nu ingeschat kan worden, gedeeltelijk beschermd.

### 3.3 Duitsland

#### 3.3.1 Hoe ziet de bankensector van Duitsland er uit?

De bankensector in Duitsland vertoont maar weinig overeenkomsten met die van Frankrijk. Dit heeft, zoals we later zullen zien, voor een grote divergentie in standpunten tussen beide lidstaten gezorgd met betrekking tot de bankenunie.

Het bankensysteem in Duitsland rust op drie pilaren. Ten eerste heeft Duitsland een klein aantal grote, internationaal opererende commerciële instellingen (Deutsche Bank en Commerzbank zijn veruit de grootste). Ten tweede heeft Duitsland een middelgroot aantal publieke banken (ook wel *Landesbanken* of deelstaatbanken genoemd, banken die vaak regionaal aan een bepaalde deelstaat gebonden zijn). De laatste pilaar bestaat uit een zeer groot aantal lokale coöperatieve banken (ook wel *Sparkassen* genoemd, vaak zijn deze banken samen met regionale overheden grootaandeelhouder van *Landesbanken*). Duitsland, Oostenrijk en Italië zijn het thuisland van 80% van alle 'kleinere' banken in de EMU. Hiervan zijn er in Duitsland alleen al 1697 kleine banken die volgens de ECB niet significant zijn.<sup>137</sup> In totaal is één derde van alle banken in de EMU Duits.<sup>138</sup>

Het grote aantal lokaal opererende *Sparkassen* was van zeer groot belang voor de Duitse reële economie. Over het algemeen waren deze banken ondergekapitaliseerd, dat wil zeggen dat hun kapitaalvereisten niet voldeden aan de strenge eisen van de ECB.<sup>139</sup> Indien al deze duizenden Duitse banken aan de nieuwe opgezette regels van de ECB zouden moeten voldoen, zou dit betekenen dat er geherstructureerd moest worden

<sup>137</sup> N. Veron, 'Europe's Single Supervisory Mechanism: Most small banks are German (and Austrian and Italian)' (versie 10 juni 2013) <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1437-europes-single-supervisory-mechanism-most-small-banks-are-german-and-austrian-and-italian/> (22 september 2014)

<sup>138</sup> D. Howarth en L. Quaglia, 'The Political Economy of the new Single Supervisory Mechanism' 15.

<sup>139</sup> Mocht u geïnteresseerd zijn in welke eisen de ECB en de EBA stellen zie BASEL I, II en III en CRDV –I en CRDV II op <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy>

binnen deze banken met als gevolg een sterke daling van financieringen aan de reële economie. De lokale, coöperatieve *Sparkassen* voorzagen de financiering voor vrijwel het gehele Duitse midden- en kleinbedrijf en voor vele persoonlijke kredieten.<sup>140</sup> De vaak genationaliseerde *Landesbanken* speelden ook een belangrijke rol in het financieren van Duitse bedrijven: zij voorzagen voor meer dan een kwart de financieringen voor grote bedrijven in Duitsland.<sup>141</sup> Het doel van *Landesbanken* was niet winst alleen, maar vooral het financieren van de lokale sector. Ze dienden bovendien als huisbankier voor de deelstaatregeringen. *Landesbanken* verstrekten goedkope leningen om de regionale economie te stimuleren.<sup>142</sup>

Het Duitse banksysteem was een centrale pijler van de Duitse gecoördineerde markt economie ('*Coordinated Market Economy*', CME). Het systeem zorgde ervoor dat bedrijven goedkoop konden lenen van *Landesbanken*, omdat deelstaten voor deze *Landesbanken* garant stonden. Zo kwam er een sterk verband tussen bedrijven, banken en overheid.<sup>143</sup> Er ontstond zo een langetermijnrelatie van vertrouwen en verantwoordelijkheid tussen midden- en kleinbedrijf en hun '*Hausbank*' (danwel *Landesbanken*, danwel *Sparkassen*).<sup>144</sup> Dit verband versterkte de belangrijke rol van banken in de Duitse economie: *Sparkassen* namen een cruciale positie in in het financieren van het Duitse midden- en kleinbedrijf terwijl *Landesbanken* de '*corporate sector*' voor een groot gedeelte financierden, waarbij de staat garant stond. Gecentraliseerd Europees toezicht op deze twee bankensoorten, waardoor kapitaalregels aangescherpt zouden worden en er minder uitgeleend zou kunnen worden aan het Duitse bedrijfsleven in het algemeen, zou desastreus zijn voor Duitsland.

### 3.3.2 Standpunt Duitse bankensector t.a.v. SSM

Met de geschetste karakteristieken van de Duitse bankensector zijn de standpunten van de verschillende Duitse banken te verklaren. Grofweg vallen deze in tweeën te verdelen. Ten eerste waren de grote Duitse commerciële banken als Deutsche Bank en Commerzbank een groot voorstander van het SSM en de bankenunie in zijn geheel. Commerzbank "declared Banking Union to be a logical consequence from the single

<sup>140</sup> D. Howarth en L. Quaglia, *The Political Economy of the new Single Supervisory Mechanism*' 15.

<sup>141</sup> *Ibidem* 19.

<sup>142</sup> The Economist, 'German Landesbanken: Lost a fortune, seeking a role' (versie 11 juni 2015) <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21638143-seven-german-landesbanken-survived-financial-crisis-are-still> (10 januari 2015)

<sup>143</sup> The Economist, 'German Landesbanken: Lost a fortune, seeking a role' (versie 11 juni 2015) <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21638143-seven-german-landesbanken-survived-financial-crisis-are-still> (10 januari 2015)

<sup>144</sup> D. Howarth en L. Quaglia, *The Political Economy of the new Single Supervisory Mechanism*' 16.

European Market".<sup>145</sup> Door harmonisatie van regels en centraal toezicht hierop door het SSM zou de concurrentiepositie van deze banken immers verbeteren.<sup>146</sup> Het verband van commerciële banken stond positief tegenover het SSM en de bankenunie. Dit verband steunde in zijn algemeenheid het SSM en de bankenunie. Zij wilden enkel als voorwaarde zien dat een resolutiefonds (het noodfonds voor 'bail-outs', SRF) totstandkwam nadat gecentraliseerd toezicht volledig geïmplementeerd zou zijn.<sup>147</sup>

Afgevaardigden van de *Sparkassen* en *Landesbanken* hebben zich fel verzet tegen het SSM en de bankenunie. Georg Fahrenschon, CSU politicus en voorzitter van de federatie van *Sparkassen*, heeft zich bijvoorbeeld middels een column in de *Financial Times Deutschland* fel uitgesproken tegen de totstandkoming van gecentraliseerd toezicht.<sup>148</sup> Directeuren van *Sparkassen* waren "unanimous in their view that home regulators better understood their characteristics and way of doing business".<sup>149</sup> Hiermee doelden zij op het relationele verband tussen het midden- en kleinbedrijf en de *Sparkassen*, en dat deze *Sparkassen* hierdoor van groot belang waren voor de reële economie. Ten tweede leverde gecentraliseerd toezicht en harmonisering van regels voor de lokale banken, in tegenstelling tot internationale banken als DB en Commerzbank, geen voordeel op in de zin van een verbeterde concurrentiepositie. Ten derde zou het SSM zelfs nadelen teweeg kunnen brengen voor deze relatief kleine banken: "Domestically-oriented banks might even find themselves at a new competitive disadvantage under EBU because standardized capital and liquidity requirements are inconsistent with their nationally-distinct business models".<sup>150</sup>

*Sparkassen* waren, zoals we eerder hebben gezien, samen met regionale overheden grootaandeelhouders in de *Landesbanken*. Deze *Landesbanken* werden financieel gedekt door regionale regeringen die garant voor hen stonden (dit doen zij zodat *Landesbanken* goedkoop geld konden uitlenen aan de reële economie).<sup>151</sup> Door het Duitse bankensysteem zijn de belangen van zowel banken als politiek wederzijds verstrengeld geraakt. Zo was het standpunt van de politiek en dat van *Sparkassen* als *Landesbanken* vrijwel identiek.<sup>152</sup>

<sup>145</sup> L. Kern, Europe towards Banking Union 13.

<sup>146</sup> Bloomberg, 'German banker gains support for narrower banking union' (versie 11 juni 2015) <http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-11-12/german-banker-gains-support-for-narrower-banking-union> (13 november 2012)

<sup>147</sup> Reuters, 'Deutsche Banken sehen Aufsicht durch die EZB kritisch' (versie 12 juni 2015) <http://de.reuters.com/article/companiesNews/idDEBEE85S03C20120629> (29 juni 2012)

<sup>148</sup> M. Chang, The Rising Power of the ECB: The case of the Single Supervisory mechanism 22.

<sup>149</sup> D. Howarth en L. Quaglia, The Political Economy of the new Single Supervisory Mechanism' 17.

<sup>150</sup> R. A. Epstein en M. Rhodes (ed.), *International in Life, National in Death?* 14.

<sup>151</sup> Duitsland Instituut, 'Economie: Landesbanken' (versie 12 juni 2015)

<http://duitslandinstituut.nl/naslagwerk/276/landesbanken> (2014)

<sup>152</sup> D. Howarth en L. Quaglia, The Political Economy of the new Single Supervisory Mechanism' 18.

### 3.3.3 Kort standpunt Nationale Bank

Hoewel de Duitse Nationale Bank een voorstander van integratie van de financiële sector in de EMU was, plaatste de nationale bank grote kanttekeningen bij het ontwerp van de bankenunie. Vooral werd er kritiek geuit en weerstand geboden tegen de dubbele rol van de ECB als stabilisator van het eurogebied en tegelijkertijd als toezichthouder op banken. Daarnaast was er kritiek op de volgorde van implementatie, zo meende de *Bundesbank* dat het SSM eerst volledig geïmplementeerd moest worden voordat er een gemeenschappelijke 'schuldenpot' totstand mocht komen. *Bundesbank* vice-president Sabine Lautenschlager vatte het standpunt op dit punt als volgt samen: "whoever accepts liability also has to have a right to control, especially when it is potentially a question of very large sums as in the case of a banking crisis".<sup>153</sup>

### 3.3.4 Binnenlandse politiek

De Duitse politiek was van oudsher over het algemeen zeer positief jegens een verdere Europese integratie. Toch geniet het afstaan van soevereiniteit, zoals voor elke lidstaat, geen absolute voorkeur. In ieder geval niet zonder slag of stoot.

Ten eerste waren de oppositiepartijen SPD en die Grünen vanaf het begin een voorstander van het SSM en de bankenunie. Zij juichten gemeenschappelijk toezicht toe opdat het de stabiliteit van de Europese economie zou kunnen versterken. Op enkele technische voorwaarden na genoot de EBU hun steun. De oppositiepartijen hebben wel kritiek geuit op de plannen om alle banken binnen de EMU onder ECB-toezicht te laten plaatsen. Aan de hand van de analyse van de Duitse bankensector is dit uiteraard goed te verklaren: de verstrengeling van politieke belangen in de *Sparkassen* en *Landesbanken* is essentieel voor het goed functioneren van de Duitse economie. De SPD, de op één na grootste partij van Duitsland, is een voorstander van 'pooling debt and sovereignty', waarbij directe herkapitalisatie een optie was enkel nadat gecentraliseerd toezicht van het SSM geïmplementeerd was. Het garantiefonds SRF genoot, na implementatie van het SSM, hun goedkeuring.

Het CDU, de regeringspartij van Merkel, en het CSU waren in principe geen tegenstander van de bankenunie. Voor hen was een absoluut speerpunt dat zowel *Sparkassen* als *Landesbanken* niet onder toezicht van de ECB zouden komen te staan, maar juist nationaal gecontroleerd zouden blijven worden. Ook waren het CDU en het CSU terughoudender met betrekking tot het depositofonds SRF op de lange termijn. Door dit standpunt in te nemen hoopten zij Duits spaargeld te kunnen beschermen. Een Duitse

---

<sup>153</sup> Financial Times, 'Bundesbank warns on EU Banking Union' (versie 12 juni 2015)  
<http://www.ft.com/cms/s/0/79c17794-b467-11e1-bb68-00144feabdc0.html#axzz3dgtzihDq> (12 juni 2012)

CDU parlementariër zei hierover "savers cannot be liable for the deposits of people in other countries".<sup>154</sup> In tegenstelling tot het SDP waren het CDU en het CSU dus geen voorstander van het gemeenschappelijke garantiefonds. Het is interessant te zien dat Hollande in Frankrijk en de SDP in Duitsland wijzen op solidariteit en "the mutualization of risks" terwijl het CDU en het CSU juist willen naar een "mutualization of responsibilities" alvorens er gesproken kan worden over een gezamenlijke 'schuldenpot'.<sup>155</sup>

De laatste partij, de liberale FDP, was ronduit tegen een bankenunie. Regulering zagen zij als marktingrijpen. Zij waren van mening dat politieke beslissingen en beïnvloeding in zijn algemeenheid zou leiden tot crises. Leden van de FDP waren van mening dat een bankenunie zou leiden tot een 'schuldenunie', waarbij schulden gemeenschappelijk gemaakt zouden worden binnen de EMU. Dit zou volgens het FDP leiden tot een voor hen ongewenste situatie. Zij zagen de pogingen van Zuid-Europese landen om deze schulden gemeenschappelijk te maken als "a new creative way to top German solvency and that every Eurozone country has to take responsibility for its own banks".<sup>156</sup>

Waar het SPD een voorstander was van een volledige bankenunie inclusief een SRF (ná implementatie van het SSM) waren het CDU en het CSU vooral bezorgd over de schaal van het toezicht. Hun standpunt behelsde dat enkel grote significante banken onder Europees toezicht mochten komen te staan (hiermee vormde zich een standpunt waarbij juist een "mutualization of responsibilities" beoogd werd en waarbij "mutualization of risks" werden buitengesloten op de korte termijn). Het FDP was in zijn algemeenheid tegen gecentraliseerd toezicht en het SSM. Het FDP speelde overigens, hoewel zij een coalitiepartij in de federale regering was, een marginale rol in de Duitse politiek in de periode 2012-2013 .

### 3.3.5 Nationale opinie

Net als de Franse bevolking is de Duitse bevolking ernstig verdeeld over de 'bail-outs' en over de Europese economie in het algemeen. Uit hetzelfde onderzoek van Pewresearch in 2013, bleek dat 'bail-outs' van banken in andere EMU landen in 2010 gesteund werd door

<sup>154</sup> The Local, 'Merkel's partners oppose EU banking union' (versie 13 juni 2015)  
<http://www.thelocal.de/20120606/42999> (6 juni 2012)

<sup>155</sup> CDU, 'Gemeinsam erfolgreich für Deutschland: Regierungsprogramm 2013-2017' (versie 28 mei 2015)  
<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf> (11 september 2013) 9.

<sup>156</sup> EU Business, 'Merkel allies attack European banking union plan' (versie 10 juni 2015)  
<http://www.eubusiness.com/news-eu/finance-public-debt.gwf> (6 juni 2012)

42% terwijl in 2013 dit gesteund werd door 52%.<sup>157</sup> Net als in het geval van Frankrijk geeft dit niet direct de steun voor of tegen het SSM en de bankenunie aan. Toch geeft het een indicatie over de publieke opinie in Duitsland ten tijde van de onderhandelingen in 2012. Hieruit volgt dat de verdeeldheid onder de Duitse burgers enige bewegings- en onderhandelingsruimte bood aan de Duitse regering immers was de nationale opinie sterk verdeeld.

### 3.3.6 Regeringsstandpunt verklaard

Nu we een schets hebben kunnen maken van de nationale preferentievorming is het mogelijk om de positie van de Duitse regering en haar onderhandelingsstrategie te verklaren. Op het hoogtepunt van de staatsschuldencrisis tot dan toe, juni 2012, was er een crisisberaad binnen de EMU. Veel EMU-landen waren door de staatsschuldencrisis in de financiële problemen geraakt en vroegen om financiële hulp uit het Europees Stabiliteits Mechanisme (ESM, niet te verwarren met de 'European Single Market'). De Duitse minister van financiën, Wolfgang Schäuble "broke the impasse when he surprisingly announced that Germany would consent to the direct recapitalization of banks by the ESM if a single European supervisory mechanism were in place for the banking sector".<sup>158</sup> Zo werd er besloten op de eurotop van 28 en 29 juni 2012 dat de EC de taak zou krijgen om een opzet te maken voor zo'n bankenunie met gecentraliseerd toezicht.<sup>159</sup> Hoe stond Duitsland vanaf dit punt in de onderhandelingen? Hoe stond de Duitse regering tegenover de contouren van het SSM en de bankenunie zoals geschetst in hoofdstuk 1.4.1?

Duitsland en Frankrijk botsten hard in de onderhandelingen over het SSM en de bankenunie. Merkel voerde een aantal speerpunten aan in de onderhandelingen over het SSM en de bankenunie. Ten eerste wilde Duitsland buitenlandse banken en overheden niet direct herkapitaliseren. Een harde voorwaarde hiervoor was dat eerst het SSM in werking gesteld moest worden. Pas daarna zou herkapitalisatie plaats mogen vinden.<sup>160</sup> Jörg Asmussen, een Duitse bestuurder van de Europese Centrale Bank, gaf de Duitse visie als volgt weer: "banking union requires fiscal union, and fiscal union requires political union".<sup>161</sup> In de Duitse visie vindt een bankenunie en een 'gemeenschappelijke

<sup>157</sup> PewResearchCenter, 'The New Sick Man of Europe: the European Union' (versie 10 juni 2015) <http://www.pewglobal.org/2013/05/13/the-new-sick-man-of-europe-the-european-union/> (13 mei 2013)

<sup>158</sup> M. Chang, The Rising Power of the ECB: The case of the Single Supervisory mechanism 8.

<sup>159</sup> Europese Commissie, 'Euro area summit statement' (versie 11 juni 2015) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf) (29 juni 2012)

<sup>160</sup> Deze herkapitalisatie behelsde uiteindelijk 60 miljard euro aan het ESM. De besprekingen over de toekomst van het SRF zijn nog steeds bezig en Duitsland en andere Noord-Europese landen verzetten zich tegen een opgelegde 'Europese schuldenpot'.

<sup>161</sup> M. Chang, The Rising Power of the ECB: The case of the Single Supervisory mechanism 18.

schuldenpot' pas aan het einde van de integratieweg plaats. In plaats van als een oplossing van een crisis zagen zij dit als een uitkomst van integratie. Dit in tegenstelling tot het Franse standpunt waarbij een bankenunie (en vooral door het vooruitzicht van herkapitalisatie door het SRF) als directe oplossing werd gezien voor hun nationale problemen. Duitsland wilde eerst harde zekerheden en geïmplementeerd toezicht (oftewel "mutualization of responsibilities") voor het tot financiële solidariteit kon overgaan (oftewel "mutualization of risks").

Ten tweede was de Duitse regering gebrand op een SSM waarbij toezicht in eerste instantie enkel op banken gehouden werd met een balans van meer dan 50 miljard euro. De reden hiervoor, naar aanleiding van mijn analyse van de Duitse bankensector, is duidelijk. Merkel wilde de kleine *Sparkassen* en grotere *Landesbanken* ontzien van ECB toezicht, opdat er goedkoop geld geleend kon blijven worden aan de reële economie. Hierbij speelde ook mee dat de ECB volgens de Duitse regering simpelweg de capaciteiten niet had om toe te zien op alle 6000 banken in de EMU. De Duitse minister van financiën Schäuble zei hierover (als er inderdaad toezicht op alle 6000 banken kwam) dat "it would be very difficult to get approval by the German parliament if the deal would leave supervision for all the German banks to European banking supervision".<sup>162</sup> Daarnaast werd er door Duitsland aangedragen dat kleine banken die vrijwel niet internationaal van karakter zijn (zoals bijvoorbeeld *Sparkassen*) helemaal niet significant zijn en geen bedreiging vormen voor een stabiele EMU. Dit argument bleek niet erg sterk te zijn toen Spaanse *cajas* (de kleine spaarbanken van Spanje) in de problemen kwamen en voor grote instabiliteit zorgden in de hele eurozone. Met betrekking tot de reikwijdte van het SSM hadden Duitsland en Frankrijk dus een tegenovergesteld standpunt: Frankrijk wilde toezicht op alle banken, Duitsland op enkel de allergrootste banken zodat hun *Sparkassen* en *Landesbanken* buiten schot zouden blijven.

Ten derde had het Duitse kamp uitvoerige kritiek op het feit dat de ECB toezicht zou gaan houden in plaats van een onafhankelijke autoriteit. De Duitse regering was bang dat de ECB monetaire instrumenten zou gaan gebruiken om haar toezichthoudende taken aan te vullen. Daarom werd er in de onderhandelingen gevraagd door Duitsland om een losstaand '*Supervisory Board*' en een bemiddelingscommissie aan te stellen. Het '*Supervisory Board*' was al dan wel onderdeel van de ECB, maar stond wel los van directe besluitvorming van het ECB bestuur.

Duitsland stemde uiteindelijk in met een '*threshold*' van 30 miljard euro voor banken (aanzienlijk lager dan gewenst, waardoor *Landesbanken* onder direct toezicht kwamen te staan van het SSM maar de *Sparkassen* wel onder direct nationaal toezicht

---

<sup>162</sup> Euobserver, 'Franco-German rift derails banking union deal' (versie 13 juni 2015)  
<https://euobserver.com/economic/118415> (5 december 2012)



bleven). Daarnaast werd er het losstaande 'Supervisory Board' opgericht alsmede het bemiddelingscomité. Directe herkapitalisatie werd beperkt tot 60 miljard euro en was hiermee, in vergelijking met eerdere uitgaven van Europese instellingen en financieringen vanuit het IMF voor herkapitalisatie, een relatief klein bedrag. Bovendien werd het totstandkomen van het SRF een langetermijnproject en kwam het SSM als eerste tot stand (waarbij deze chronologische volgorde de voorkeur van Duitsland genoot; eerst de "mutualization of responsibilities" en daarna pas de "mutualization of risks"). Toch heeft Duitsland ingegeven met betrekking tot één van haar belangrijkste speerpunten: het SSM heeft de autoriteit om in te grijpen in alle 6000 banken en heeft direct toezicht op bijna alle Duitse *Landesbanken*.<sup>163</sup> <sup>164</sup> Hoe is deze 'toegift' te verklaren?

Internationale onderhandelingen hebben geleid tot het feit dat *Landesbanken* onder direct toezicht zijn komen te staan. Duitsland heeft de sterkste economie van Europa en daarnaast ook de sterkste onderhandelingspositie in de EMU. Waarom zou Duitsland zijn belangen willen opgeven? Twee redeneringen kunnen het instemmen van de Duitse regering verklaren met betrekking tot het SSM en de bankenunie.

De eerste reden is technisch te noemen. De *Landesbanken* genoten in 2012 minder politieke bescherming dan in het verleden. De oorzaak hiervan is dat een groot aantal *Landesbanken* tijdens de crisis in de problemen zijn gekomen. Hoewel het belangrijkste doel van de *Landesbanken* investeren in de reële economie was, investeerden zij te grote bedragen in risicovolle derivaten en Amerikaanse hypotheek. Hierdoor moesten vele *Landesbanken* financieel gesteund worden door de Duitse overheid (de zogenoemde 'bail-outs'). De Duitse regering wilde consolidatie in de sector (slechts één of twee *Landesbanken* in totaal in plaats van een tiental door de staat gesteunde banken) en een strengere aanpak van deze *Landesbanken*: "the German federal government [wished] to shift the supervision of LBs to the ECB and impose more stringent asset quality review .. German federal government and the Bundesbank have long called for the consolidation of banks in this sector".<sup>165</sup> Hoewel de Duitse regering het toegeven van *Landesbanken* aan ECB-toezicht als onderhandelingsactiek gebruikte, was de situatie van de *Landesbanken* op zichzelf ook aanzienlijk veranderd. In 2013 waren de kapitaalposities van de *Landesbanken* namelijk veel beter dan in 2008 en relatief in overeenstemming met de Europese regels. Zo hebben ze hun buitenlandse 'exposure' in Zuid-Europese landen aanzienlijk verminderd, 'toxic assets' afgeschreven en hun eigen

---

<sup>163</sup> Zie voor lijst met banken waar toezicht wordt gehouden op onderstaande site. Hier staat ook een lijst met minder significante banken waar de ECB kan ingrijpen indien het nodig geacht wordt; ECB, 'List of supervised entities' (versie 13 juni 2015) [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/list\\_sse\\_lsi.en.pdf?492828653da06f7b24babd65e9e3077c](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/list_sse_lsi.en.pdf?492828653da06f7b24babd65e9e3077c) (16 maart 2015)

<sup>164</sup> M. Chang, The Rising Power of the ECB: The case of the Single Supervisory mechanism 20.

<sup>165</sup> D. Howarth en L. Quaglia, The Political Economy of the new Single Supervisory Mechanism 19.



kapitaalposities aanzienlijk verruimd.<sup>166</sup> Hierdoor kon de Duitse regering een dubbele slag slaan: het toegeven van toezicht aan de ECB op *Landesbanken* kon als onderhandelingstactiek gebruikt worden terwijl Duitsland er zeker van was dat vrijwel alle *Landesbanken* aan ECB-regels zouden voldoen en dat daarom de financiering door deze banken aan de reële economie op niveau zou blijven.

Hoewel dit een logische verklaring kan zijn, was het niet de doorslaggevende verklaring waarom Duitsland akkoord ging met het SSM zoals geschetst in hoofdstuk 1.4.1.1 (pagina 15). De waarschijnlijke hoofdreden was het behouden van stabiliteit in de eurozone, waarbij het behoud van de gemeenschappelijke munt voorop stond.<sup>167</sup> Een daadwerkelijk ineenstorting van de EMU zou waarschijnlijk ernstige gevolgen hebben gehad voor Duitsland. Daarnaast zou een eventuele *crash* van de euro er voor kunnen zorgen dat Frankrijk en Zuid-Europese landen Duitsland konden dwingen om een volledige bankenunie op te tuigen. Duitsland had simpelweg de medewerking nodig van Zuid-Europese landen met betrekking tot bezuinings- en begrotingsmaatregelen om stabiliteit te behouden in de eurozone.<sup>168</sup> Het is bijvoorbeeld moeilijk voor te stellen dat Duitsland Griekse schulden zou gaan dragen als de euro niet zou bestaan. De Duitse standpunten en toezeggingen suggereren dat zij bereid waren om de nadelen van het SSM en de bankenunie te accepteren om de euro intact te houden. Dit deden zij door de mogelijke nadelen tot een minimum te beperken. Zo werd er door Duitsland gehamerd op de chronologie van implementatie, de *'threshold'*, het uitstellen en het beperken van het SRF terwijl de stabiliteit van de EMU gewaarborgd kon blijven en het de Duitse economie niet te veel schade zou berokkenen.

### 3.4 Verenigd Koninkrijk

#### 3.4.1 Hoe ziet de bankensector van het Verenigd Koninkrijk er uit?

De Britse bankensector werd gedomineerd door een aantal banken van wereldformaat. HSBC, Barclays en Royal Banks of Scotland Group waren de grootste en bekendste van de Britse banken. Ze behoorden tot de top tien grootste banken ter wereld in 2014 gemeten naar bezittingen.<sup>169</sup> Slechts een klein gedeelte van de bankensector stond onder buitenlands eigenaarschap; dit wil zeggen dat het grootste gedeelte van de Britse bankensector bestond uit binnenlandse gecontroleerde banken. Daarnaast hebben de grote Britse banken slechts marginaal uitgebreid op het Europese continent: "and are

<sup>166</sup> D. Howarth en L. Quaglia, *The Political Economy of the new Single Supervisory Mechanism* 19.

<sup>167</sup> M. Chang, *The Rising Power of the ECB: The case of the Single Supervisory mechanism* 19.

<sup>168</sup> In dit licht lijken de recente ontwikkelingen rondom een Grexit een keerpunt te zijn in de geschiedenis van de EMU.

<sup>169</sup> D. Howarth en L. Quaglia, *The Political Economy of the new Single Supervisory Mechanism* 22.

thus likely to be less affected by regulation on European cross-border banks than other European institutes".<sup>170</sup>

De Londense *City* vormt samen met New York de twee belangrijkste financiële centra van de wereld. In *the City* zijn honderdduizenden mensen werkzaam in de financiële sector en daarmee is de bankensector van enorm belang voor de binnenlandse economie van het Verenigd Koninkrijk. De Britse bankensector is dan ook vooral beducht op regels die haar concurrentiepositie kunnen verzwakken zoals we zullen zien.

### 3.4.2 Standpunt Britse bankensector t.a.v. SSM

De grote Britse banken waren, in tegenstelling tot de politiek, gematigd positief over een SSM en een bankenunie. Harmonisatie van regels zou volgens deze banken schaalvoordelen, en uiteindelijk ook financiële stabiliteit kunnen opleveren.

De grote Britse banken uitten kritiek op het niet deelnemen aan de Bankenunie, zo waarschuwde Barclays dat er veel kapitaal zou kunnen worden teruggetrokken indien het SSM als een sterker mechanisme gezien werd dan het toezicht in het Verenigd Koninkrijk zelf. Klanten zouden hun geld dan bij een bank in de EMU kunnen onderbrengen (dit wordt ook wel 'kapitaalvlucht' genoemd). Dit zou uiteraard nadelige gevolgen voor Britse banken hebben. Ook vreesden Britse banken voor verhoogde transactiekosten voor handelingen op de Europese markt. Als laatste was een belangrijke punt van aandacht dat men bang was dat grote internationale banken van buiten de '*European Single Market*' (bijvoorbeeld Amerikaanse banken) niet meer *the City*, maar banken binnen het EMU gebied zouden uitkiezen om vanuit daar hun operaties in de Europese markt uit te rollen.

De Britse banken hamerden op het feit dat zij gemeenschappelijk toezicht via het SSM toejuichten, maar dat dit niet ten koste mocht gaan van hun bestaande concurrentiepositie. De *British Bankers Association* verwelkomde dan ook onder voorbehoud, net als de meeste grote Britse banken, het voorstel van het SSM en de bankenunie. Deze banken geloofden dat het in hun belang was dat er een stabiele EMU met geharmoniseerde regels kwam waarop centraal toezicht gehouden werd. Lobbygroepen van de Britse bankensector benadrukten vooral het belang dat het Verenigd Koninkrijk niet langs de zijlijn toe mocht gaan kijken hoe nieuwe regelgeving geïmplementeerd zou worden. Een actieve rol werd geëist van de Britse regering omdat "it is essential that the UK is playing its role in shaping the legislation.. [if not], then regulations would apply to the financial center of Europe that were not drafted by the

---

<sup>170</sup> N. Veron, 'Europe's Banking Challenge: Reregulation without Refragmentation' (versie 3 mei 2015) <http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20Forum%202008/CESifo%20Forum%204/2008/forum4-08-focus8.pdf> (2008) 51.

UK".<sup>171</sup> Het uiteindelijke doel van Britse banken is om Londen's sterke concurrentiepositie in de internationale financiële sector te behouden.

De meeste banken zagen het SSM dus als een positieve ontwikkeling. Maar welke valkuilen konden er ontstaan als het Verenigd Koninkrijk niet zou krijgen wat het wilde in de onderhandelingen? En wat is het precies wat Britse banken wilde bereiken in de onderhandelingen? Het streven van deze banken was technisch van aard en heeft betrekking op de regels die na de implementatie van een bankenunie tot stand zouden komen (regulering). De Britse econoom Elliott heeft hierover gezegd: "Similarly, regulation or supervision in the euro area could develop in a way different from that for the EU as a whole, despite safeguards intended to preserve uniformity on key issues. There is concern that the ECB might use its powers to adopt regulation where union acts [EU-verdragen, geen EMU verdragen] based on drafts developed by the EBA leave gaps in respect of the ECB's new responsibilities. This could introduce a rule book for member states participating in the SSM that departs from that applying to member states outside the SSM".<sup>172</sup> Het doel van de Britse banken was dus om de technische regels (vastgesteld in het 'Single Rulebook' door de EBA, de 'European Banking Authority') uniform over de Europese Unie te houden zodat er geen comparatieve verschillen konden ontstaan. Zolang niet-EMU landen in de EBA, waar de technische regels totstandkomen, niet overstemd zouden kunnen worden, waren Britse banken positief ten aanzien van het SSM en de bankenunie.<sup>173</sup> Ik kom hier in hoofdstuk 3.4.6 (de verklaring van het Britse standpunt) nog uitgebreid op terug.

### 3.4.3 Kort standpunt Nationale Bank

Hoewel de Britse bankensector dus, onder belangrijke voorwaarden, een voorstander was van het SSM en de bankenunie, was de Nationale Bank van het Verenigd Koninkrijk tegen een deelname van het VK zelf. Wel was de Centrale Bank onder voorwaarden (zoals die eerder aangegeven door de bankensector) voorstander van een bankenunie op het continent opdat het de stabiliteit van de Europese economie zou kunnen versterken. Ook de FSA (*Financial Service Authority*, vergelijkbaar met de Autoriteit Financiële markten oftewel de AFM in Nederland) nam dit standpunt in. De voorzitter van de FSA, Turner, zei hierover: "The UK does not need to, and will not, be part of that Eurozone

---

<sup>171</sup> A. Browne, 'BBA statement on European Commission banking union proposals' (versie 8 juni 2015) <https://www.bba.org.uk/news/press-releases/bba-statement-on-european-commission-banking-union-proposals/#.VZOofNPmqqko> (12 september 2012)

<sup>172</sup> D.J. Elliott, *Key issues on European Banking Union* 48-49.

<sup>173</sup> *Ibidem* 49.

banking union".<sup>174</sup> Geheel onverwachts was dit standpunt niet aangezien het Verenigd Koninkrijk eerder niet deelnam aan de gemeenschappelijke munt en daaraan gerelateerde mechanismen. Oftewel: "it is seeking alternatives to a European approach".<sup>175</sup> Door de druk van de bankensector moest er volgens de Nationale Bank echter wel actief onderhandeld worden over de voorwaarden voor de totstandkoming van het SSM opdat het de concurrentiepositie van de Britse sector niet zou kunnen schaden.

### 3.4.4 Binnenlandse politiek

De visie van de Britse nationale bank kwam overeen met de regerende Britse politieke visie over de Europese Unie, de EMU en de bankenunie. Britse politieke partijen neigden de laatste jaren steeds meer afstand te nemen van Europese integratie waarmee zelfs een 'Brexit' (het uittreden van het VK uit de Europese Unie) bespreekbaar is geworden.<sup>176</sup>

David Cameron, premier van het Verenigd Koninkrijk, is een conservatieve euroskeptische politicus. Aan de ene kant heeft hij de Europese integratie geprezen gezien de economische voordelen die het gebracht heeft voor het VK. Aan de andere kant heeft hij enige verdere afdracht van soevereiniteit naar Europees niveau afgewezen, zo ook het SSM en de bankenunie. Cameron zei hierover: "we won't take part in a EU Banking Union .. It is not our currency".<sup>177</sup> De Conservatieve partij van Cameron was overduidelijk tegen een verdere afdracht van soevereiniteit aan Europese instellingen. Het invoeren van het SSM in het Verenigd Koninkrijk werd hiermee een onmogelijke optie.

Overige Britse partijen namen andere standpunten in. Zo stonden de Liberale Democraten ('*Libdems*') positiever tegenover een bankenunie, hierbij wijzend op de voordelen die het kon brengen voor het Verenigd Koninkrijk. Het terugtrekken uit het Europese integratieproject werd door hen als een onmiskenbare fout gezien. De *Labour Party* is ook een voorstander van het SSM, maar dit zou niet ten koste mogen gaan van de Britse werkgelegenheid (en dus de Britse concurrentiepositie van de bankensector). De *UK Independence Party* (UKIP) heeft juist gewezen op de voordelen van een 'Brexit' en wijst daarmee tegelijkertijd het SSM en de bankenunie volledig af.

Dat Britse politieke partijen in meederheid tegen een deelname van het Verenigd Koninkrijk aan een bankenunie waren moge duidelijk zijn. Maar er speelde iets van

---

<sup>174</sup> Bloomberg, 'U.K. Will Stay Out of European Banking Union Turner Says' (versie 8 juni 2015) <http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-10-11/u-k-will-stay-out-of-european-banking-union-fsa-s-turner-says> (12 oktober 2012)

<sup>175</sup> L. Kern, Europe towards Banking Union 14.

<sup>176</sup> NRC Handelsblad, 'Bank of England kijkt naar gevolgen van Brexit' (versie 14 juni 2015) <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/05/23/bank-of-england-kijkt-naar-gevolgen-van-brexit/> (23 mei 2015)

<sup>177</sup> The Telegraph, 'David Cameron: I will look after Britain's interests in Europe' (versie 14 juni 2015) <http://www.telegraph.co.uk/news/newsvideo/9317123/David-Cameron-I-will-look-after-Britains-interests-in-Europe.html> (7 juni 2012)

groter belang mee: de algemene isolationistische houding van zowel de nationale opinie als de binnenlandse politiek. Dit isolationisme moest zich echter niet uitten in afwezigheid in de discussie rondom het SSM en de bankenunie: Britse belangen moesten verdedigd worden in de onderhandelingen over implementatie in de EMU. Dit moest verdedigd worden anders zou het het nationale belang kunnen schaden (concurrentiepositie zou kunnen verslechteren, er zouden regels kunnen komen die het VK economisch gezien zouden kunnen schaden). De regering wilde dus niet deelnemen aan een bankenunie, maar tegelijkertijd was het veiligstellen van *the City* als financieel centrum hun belangrijkste doelstelling. Dit belang moest veiliggesteld worden in de onderhandelingen.

### 3.4.5 Nationale Opinie

Peilingen naar de Britse nationale opinie met betrekking tot de bankenunie of 'bail outs' zijn niet direct voorhanden. Wel is er naar aanleiding van de Europese staatsschuldencrisis een peiling gehouden waarbij de vraag was of het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie moest verlaten (de 'Brexit'). Hier antwoordde in 2012 52% positief op.<sup>178</sup> De nationale opinie was zo, in overeenstemming met de binnenlandse politiek, als relatief isolationistisch te bestempelen. Steun voor deelname aan het SSM en de bankenunie lijken mij dan ten hoogste marginaal, maar vooral zeer onwaarschijnlijk.

### 3.4.6 Regeringsstandpunt verklaard

Als een Europese Unie lidstaat zonder deelnemer te zijn aan de euro heeft het Verenigd Koninkrijk andere belangen bij het beoordelen van het SSM. Het VK is ten eerste niet verplicht tot deelname aan het SSM en de bankenunie. Zoals we gezien hebben is de Britse bankensector een voorstander van geharmoniseerde regels en gecentraliseerd toezicht omdat het tot vergroting van stabiliteit en dus winst kan leiden voor de Britse bankensector. Zowel de nationale opinie als de binnenlandse politiek was echter conservatief van aard en wees een bankenunie af wat heeft geleid tot het standpunt van Cameron waarbij hij afziet van deelname aan een bankenunie. Het standpunt van het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van deelname aan het SSM is samen te vatten als: "[the UK government] has clearly indicated its unwillingness to be bound by a banking union that it regards as a "natural consequence" of the single currency rather than as the inevitable conclusion of the EU single market. It supports, therefore, the creation of a

---

<sup>178</sup> The Telegraph, 'EU Referendum Poll: Will the UK leave the EU? (versie 18 juni 2015) <http://www.telegraph.co.uk/news/newstoppers/eureferendum/11617702/poll.html> (bijgewerkt tot en met 29 juni 2015)

banking union for the euro area but is against creating one for the EU9.”<sup>179</sup> Dit betekende echter dat de onderhandelingen in ‘een spagaat’ plaatsvonden waarbij isolationisme feitelijk hoogtij vierde (zelf niet deelnemen aan een bankenunie), maar dat ditzelfde isolationisme tegelijkertijd niet voor nadelige effecten in de Britse bankensector mocht zorgen (ondanks het niet deelnemen, hard onderhandelingen voeren om nadelige effecten te marginaliseren). Deze eventuele nadelige effecten waren tweeledig.

Ten eerste waren er politiek-economische belangen die Cameron probeerde te verdedigen. Zijn belangrijkste standpunt was: “to avoid a potential euro area block within the single financial market”.<sup>180</sup> Zoals we gezien hebben bepaalde de EBA binnen de Europese Unie de financiële, technische regels. Indien de Europese Centrale Bank toezicht zou gaan mogen houden op alle deelnemende landen aan het SSM, zouden de deelnemende landen een blok kunnen vormen binnen het EBA en zo de technische en financiële regels voor de *gehele* Europese Unie kunnen bepalen. Binnen de EBA bestond een procedure waarbij de meerderheid van de stemmen gold. Zo zouden deelnemers aan het SSM en dus de ECB financiële regels kunnen opleggen aan de gehele Europese Unie. Dit zou sterke nadelige gevolgen kunnen hebben voor de Britse financiële sector, omdat zij op dat moment zelf geen invloed meer zouden kunnen uitoefenen op de totstandkoming van regels binnen de EBA. Dit kon op zijn beurt de concurrentiepositie van de Britse sector schade toebrengen.

Ten tweede kan gesteld worden dat de gevolgen hiervan de concurrentiepositie van het Verenigd Koninkrijk zou kunnen schaden indien zij in de EBA overstemd zouden worden. Mogelijk gevolgen zouden, zoals eerder beschreven, kapitaalvlucht kunnen zijn, een verslechterde concurrentiepositie binnen de Europese Unie en verhoogde transactiekosten die opegelegd zouden kunnen worden.<sup>181</sup>

Het Verenigd Koninkrijk had hierdoor een groot belang om ervoor te zorgen dat het niet overstemd zou kunnen worden door SSM-deelnemers in de EBA. De regels met betrekking tot de stemprocedure zouden hiervoor aangepast moeten worden. Het Verenigd Koninkrijk heeft daarom voorstellen van de Europese Commissie gevetood omdat de waarborgen voor het Verenigd Koninkrijk niet voldoende waren.<sup>182</sup> De voorstellen waren op dat moment al door het Europees Parlement goedgekeurd en normaal gesproken is de rattachement van deze voorstellen door lidstaten slechts een formaliteit. Een woordvoerder van de Britse regering zei hierover: “We have consistently said that we support the creation of a euro zone banking union, but we have also been

<sup>179</sup> Veron, N., Sapir, A. en Pisani, J (eds.), ‘What Kind of Banking Union?’ 7.

<sup>180</sup> D. Howarth en L. Quaglia, The Political Economy of the new Single Supervisory Mechanism 13.

<sup>181</sup> UK Parliament, ‘European Banking Union: Key issues and challenges’ (versie 19 juni 2015) <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldcom/88/8808.htm> (2012)

<sup>182</sup> Wall Street Journal, ‘U.K. Still Holding Up Approval of Euro Bank Supervisor’ (versie 19 juni 2015) <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304066404579129431510873964> (11 oktober 2013)

clear that there need to be safeguards to ensure the integrity of the single market is guaranteed, and that the rights of countries not taking part are protected".<sup>183</sup> Op 13 december 2012 werd overeenstemming bereikt tussen George Osborne, de Britse minister van Financiën en de andere Europese ministers die deelnamen in de EBA. In de toekomst zou er tweederde van de stemmen nodig zijn om bindende financiële regels op te kunnen leggen via de EBA. Dit betekende dat niet-EMU leden als blok hun belangen op het gebied van financiële regelgeving in de Europese Unie, ook daadwerkelijk konden blijven behartigen binnen de EBA.<sup>184</sup>

### 3.5 Europese instellingen

In de voorgaande paragrafen van hoofdstuk 3 heb ik de nationale preferentievorming van Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk in kaart gebracht. Dit is vooral interessant vanuit het perspectief van het liberaal intergouvernementalisme omdat deze theorie Europese integratie verklaart vanuit deze nationale preferentievorming. Om mijn analyse compleet te maken is echter ook een beschouwing nodig van de rol die Europese instellingen gespeeld hebben bij het totstandkomen van het SSM en de bankenunie. Want waar het LI wijst op de nationale preferentievorming en het eigenbelang van lidstaten, wijst het neofunctionalisme juist op de eigen dynamiek van supranationale instellingen als de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank. Om te kunnen verklaren of LI dan wel neofunctionalisme de meest plausibele verklaring kan geven met betrekking tot het totstandkomen van het SSM en de bankenunie is het dus van belang om de rol van de Europese instellingen in kaart te brengen.

#### 3.5.1 Europese Commissie

Na de Eurotop in juni 2012 reageerde de Europese Commissie snel met een serie aanbevelingen. Slechts drie maanden later werd de *'roadmap'* naar een bankenunie gepresenteerd waarna de onderhandelingen over de exacte contouren van het SSM en de bankenunie konden starten. Dit is opmerkelijk en snel te noemen, aangezien aan de bankenunie de grootste impact op soevereiniteit wordt toegekend sinds het invoeren van de euro.<sup>185</sup> Hoewel de Commissie in haar voorstel een implementatie had gewild van het SSM in juli 2013 werd het pas in november 2014 daadwerkelijk geïmplementeerd. Toch

<sup>183</sup> Wall Street Journal, 'U.K. Still Holding Up Approval of Euro Bank Supervisor' (versie 19 juni 2015) <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304066404579129431510873964> (11 oktober 2013)

<sup>184</sup> The Telegraph, 'George Osborne wins City safeguards as EU secures deal on banking union' (versie 20 juni 2015) <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9743498/George-Osborne-wins-City-safeguards-as-EU-secures-deal-on-banking-union.html> (13 december 2012)

<sup>185</sup> D. Howarth en L. Qugalia, 'The Steep Road to European Banking Union: Construction the Single Resolution Mechanism', *Journal of Common Market Studies* 52 (2014) 125.



is de snelheid waarmee de Europese Commissie beleid heeft gemaakt opmerkelijk te noemen. Waarom is dit beleid door de Commissie met zo veel 'spoed' aangedragen?

Dit heeft alles te maken heeft met de 'timing' rond de Europese staatsschuldencrisis in 2012. Door de kosten van 'bail-outs' en oplopende staatsschulden van sommige landen door de economische crisis waren lidstaten eerder geneigd om over te gaan tot geharmoniseerde regels en gecentraliseerd toezicht: "economic shocks with significant redistributive consequences can replace soft law norms with judicially hard law principles".<sup>186</sup> Waar in 2009 de economische onzekerheid voor lidstaten te groot was om over te gaan tot 'hard law principles' (bijvoorbeeld implementatie van het SSM), was dit in 2012 veranderd. De Britse politicologe Alexandra Hennessy zegt hierover: "While the concerns had not vanished in 2012/13, the progression of the eurozone crisis added a distributive dimension to the conflict. As taxpayers' financial guarantee exposure grew, the providers of financial assistance demanded the centralization of financial supervision based on precise and enforceable rules."<sup>187</sup> Oftewel: het was in 2012 absoluut het juiste moment voor de Europese Commissie om voor een overdracht van soevereiniteit te pleiten omdat lidstaten eerder geneigd waren hiermee in te stemmen dan in 2009.

De tactieken die de Europese Commissie gebruikte om het doel, implementatie van het SSM en de bankenunie, te verwezenlijken zijn tweeledig. Ten eerste gebruikte de Commissie een methode die 'policy venue shopping' genoemd wordt. Hierbij werd er door de Commissie 'geshopt' met beleid langs allerlei Europese en andere internationale instellingen. Zo kon het zijn dat bijvoorbeeld het IMF, of het Europese Hof positief ten aanzien van een eventuele toestandkoming van het SSM was. Als de Commissie hiervan op de hoogte was ging deze eerst 'shoppen' bij deze instituties om vervolgens met toegezegde steun terug te keren naar de onderhandelingen op Europees niveau (bijvoorbeeld in het Parlement of in de Raad van Ministers). Hoe breder en hoe uiteenloper de instellingen waren waar 'geshopt' werd, hoe sterker de positie van de Europese Commissie werd. Door middel van 'policy venue shopping' werd dus een sterkere positie gekweekt rondom het standpunt van de Commissie. Rondom het SSM is 'policy venue shopping' meerdere malen gehanteerd: "...the Commission has used venue shopping to bypass forums with high levels of technical expertise (in this case, ECOFIN [ministers van financiën]). Better instead to secure broad agreement in an intergovernmental forum, the European Council, so that thereafter it is difficult for finance ministers to renege on commitments from their heads of state. Such strategic venue shopping was used for the introduction of centralized bank supervision".<sup>188</sup>

<sup>186</sup> [A. Hennessy, 'Redesigning financial supervision in the European Union \(2009-2013\)', \*Journal of European Public Policy\* 21-2 \(2014\) 165.](#)

<sup>187</sup> Ibidem.

<sup>188</sup> R. A. Epstein en M. Rhodes (ed.), *International in Life, National in Death?* 17.



De Commissie heeft ook de kritieken van lidstaten fel bestreden. Toen het Verenigd Koninkrijk de voorstellen voor een SSM vetoede, voerde de Commissie de druk op het Verenigd Koninkrijk op door te wijzen op het belang van de ESM (de gemeenschappelijke markt) voor het Verenigd Koninkrijk. Het was, volgens de Commissie, in het belang van het Verenigd Koninkrijk dat de eurozone economisch stabiel zou worden. Door economische stabiliteit in de eurozone zou ook de economische groei in het Verenigd Koninkrijk kunnen toenemen. Duitsland heeft, zoals eerder beschreven in hoofdstuk 3.2, kritiek geuit op het voorstel van de Commissie om toezicht te houden op alle 6000 banken in de EMU. De Commissie pareerde deze bewering van Duitsland door te stellen dat alleen significante of systeemkritische banken direct onder toezicht kwamen van het SSM. Hoewel dit inderdaad correct is, kwamen uiteindelijk alle 6000 banken onder (indirect) toezicht van de ECB. Duitsland verloor zijn directe toezicht op de *Landesbanken* en verloor haar ultieme bevoegdheid over al haar banken. In dit opzicht heeft de Commissie op vrijwel al haar standpunten met betrekking tot het SSM haar doelstellingen bereikt. Ook het voordragen door de Commissie van de ECB als toezichthouder is als doelstelling bereikt ondanks het feit dat Duitsland in eerste instantie voor een nieuw op te richten instelling pleitte.

### 3.5.2 Europese Centrale Bank

Al in 2009 was de toenmalige voorzitter van de ECB, Jean-Claude Trichet, van mening dat gecentraliseerd toezicht "would be a natural extension of the mandate to contribute to financial stability".<sup>189</sup> Ook Lorenzo Smaghi, tussen 2005 en 2012 bestuurder van de ECB, zei dat "strengthening the role of the ECB in the field of supervision has some important advantages in which, in my view, outweigh the disadvantages".<sup>190</sup> De ECB heeft zichzelf dus al langere tijd gezien als de logische opvolger van de nationale toezichthouders. Maar wat is de exacte rol van de ECB geweest tijdens de onderhandelingen omtrent het SSM en de bankenunie?

In 2012 was de ECB de eerste EU-instelling die gecentraliseerd toezicht en een gemeenschappelijke resolutie bepleitte.<sup>191</sup> Dit gebeurde tegelijkertijd met grootschalige opvoeren van obligaties en leningen (LTRO genoemd, 'Long Term Restructuring Operation') door de ECB die beschikbaar gesteld werden aan Europese banken die in de problemen verkeerden. Deze leningen vonden gretig aftrek op dat moment in

<sup>189</sup> ECB, 'Remarks on the future of European financial regulation and supervision' (versie 19 juni 2015) <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp090223.en.html> (23 februari 2009)

<sup>190</sup> ECB, 'Regulation and supervision architecture: Is the EU on the right path?' (versie 20 juni 2015) <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp090212.en.html> (12 februari 2009)

<sup>191</sup> S. de Rynck, *Changing Banking Supervision in the Eurozone: the ECB as a Policy Entrepreneur*. *Bruges Political Research Papers* 38 (Brugge 2014) 18.

Griekenland maar ook in landen als Ierland en Spanje. In diezelfde periode werden er bovendien maar liefst drie nieuwe bestuursleden binnen de ECB benoemd. Er kunnen daarom twee redenen zijn waarom de ECB actief pleitte voor het SSM en een bankenunie in deze specifieke periode in 2012.

Ten eerste kan de wijziging van ECB-bestuursleden als *'push'* hebben gediend voor het actief bepleiten van de bankenunie en het SSM. Niet alleen Mario Draghi (president) maar ook de Duitser Asmussen (die continu in verbinding stond met het Duitse kamp) en de Fransman Coeuré namen in de beslissende periode in 2012 zitting in het bestuur van de ECB.<sup>192</sup> De vernieuwing van bestuursleden bracht nieuwe ideeën met zich mee. Maar vooral de beslissingen die zij namen voorafgaand aan de onderhandelingen over een bankenunie zijn wellicht beslissend geweest voor het totstandkomen voor het SSM en de bankenunie.

Welke belangrijke beslissingen namen deze nieuwe bestuursleden van de ECB? In 2012 werden er enorme financiële middelen aangewend om Europese banken en staten overeind te houden (de eerder besproken LTRO). Hierdoor werden landen als Duitsland sterk betrokken bij het herfinancieren van (Zuid-)Europese banken en staten. Dit kon leiden tot een zogenoemde *'moral hazard'*: omdat sommige van deze banken dachten dat ze niet om konden vallen (*'too big too fail'* principe) namen zij excessieve risico's nemen met het geleende geld dat vrijkwam vanuit het LTRO. De ECB stelde dat door deze LTRO-financiering gecentraliseerd toezicht van het grootste belang was. Dit omdat de ECB zonder dit gecentraliseerde toezicht "unable is to assess whether the liquidity injected into the banking system .. risked creating distortions".<sup>193</sup> Oftewel: de ECB wees lidstaten op het feit dat banken veel risico's konden gaan nemen met dit geleende geld als het toezicht niet gecentraliseerd zou gaan worden. Het uiteindelijke doel van de LTRO was het intact houden van de stabiliteit binnen de EMU en het behoud van de euro. De ECB zag het SSM dus als noodzakelijk om de LTRO en daarmee ook de EMU intact te houden. Het invoeren van het LTRO diende als tweede reden voor een, op dat moment *'gepushte'*, invoering van het SSM door de ECB.

De ECB heeft de crisis gedeeltelijk onschadelijk gemaakt, maar er tegelijkertijd wel voor gezorgd dat het totstandkomen van een SSM feitelijk onomkeerbaar zou zijn. De acties van de ECB "helped to engineer the coupling of the solution and problems and actively contributed to the opening of the window of opportunity."<sup>194</sup> Zo heeft de ECB, die formeel geen actieve rol in de onderhandelingen speelde in het intergouvernementele proces, wel degelijk een sturende rol kunnen spelen. De uiteindelijke beslissing mag dan

---

<sup>192</sup> ECB, 'Board Members – terms of office' (versie 18 juni 2015)  
<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/eb/html/ebtimeline.en.html> (2015)

<sup>193</sup> S. de Rynck, *Changing Banking Supervision in the Eurozone* 19.

<sup>194</sup> Ibidem.

wel niet door de ECB zijn genomen, de sturende rol van de ECB lijkt mij wel van aanzienlijk belang in het licht van de uitkomst van de onderhandelingen.

### **3.6 Neofunctionalisme of liberaal Intergouvernementalisme?**

In het laatste gedeelte van mijn onderzoek wil ik kort terugblikken op hoofdstuk 3. Wat zegt de gegeven informatie in hoofdstuk 3 ons? Kan met deze informatie de hoofdvraag beantwoord worden welke integratietheorie de meest plausible verklaring kan geven voor het totstandkomen van het SSM? Ik probeer enkele punten op een rij te zetten door de twee hypothesen te beantwoorden.

De eerste opgestelde hypothese behelsde het neofunctionalisme:

*H1 Europese instituties speelden een doorslaggevende rol in de promotie en implementatie van het SSM. Dit houdt in dat lidstaten, volgens het neofunctionalisme, zelf niet de controle hadden om de uitkomst van de onderhandelingen te bepalen. De uitkomst reflecteert zo de wensen van de Europese supranationale instituties. In hoeverre deze hypothese (gedeeltelijk) bevestigd of verworpen worden?*

Met betrekking tot de promotie van het SSM is de deze hypothese bevestigd. De Europese Centrale Bank en de Europese Commissie hebben gedurende een lange periode gecentraliseerde toezicht gepromoot. Met betrekking tot 'agenda-setting' hebben deze Europese instellingen inderdaad een doorslaggeevende rol gehad. Dit wil overigens niet zeggen dat binnenlandse actoren (nationale bankensectoren van lidstaten bijvoorbeeld) hier niet actief aan hebben bijgedragen. Ook zij hebben actief gelobbyd om een bankenunie te verwezenlijkt te krijgen. Wat betreft daadwerkelijke 'decision making' dicht ik de Europese instellingen een grote rol toe. Door Europese instellingen alleen als passief te zien in het onderhandelingsproces worden ze ernstig tekort gedaan. Zoals is gebleken hebben deze instellingen namelijk een sturende rol gespeeld. De invoering van de euro en de gemeenschappelijke markt zijn wellicht door interdependentie te verklaren, maar uiteindelijk is het politieke wilsvorming die deze integratie verklaart. Het neofunctionalisme biedt hier als theorie een plausible verklaring voor. Je zou in het licht van het neofunctionalisme de ESM en de EMU als belangrijke 'functional spillovers' kunnen zien. Het SSM en een bankenunie zouden in deze redenering een logisch gevolg van de ESM en de EMU zijn. De sturende rol van de Europese Commissie en de ECB tijdens het onderhandelingsproces versterken de claim dat het neofunctionalisme een plausible verklaring kan zijn voor het totstandkomen van het SSM.

Het neofunctionalisme benadrukt de eigen dynamiek van supranationale instellingen. In het geval van mijn onderzoek zijn dit de de Europese Commissie en de

ECB. Ik heb aangetoond dat deze instellingen niet alleen hun eigen agenda promootten maar ook een eigen dynamiek vertoonden wat voor een sturende rol in het onderhandelingsproces tot het SSM heeft gezorgd. De strategie die gevoerd werd door de Europese instellingen om tot '*policy venue shopping*' over te gaan, bewijzen naar mijn mening hun eigen dynamiek. Bovendien is de '*timing*' van het gezamenlijke optreden van de ECB en de EC opmerkelijk te noemen, alsmede de snelheid van prepareren van beleidsplannen. Door in 2012 de LTRO in te voeren en vervolgens actief te pleiten voor het SSM, hadden lidstaten feitelijk gezien geen keus om tot een andere beslissing te komen dan invoering van het SSM. Zonder gemeenschappelijk toezicht zou de financiële steun verkeerd gebruikt kunnen worden ('*moral hazard*'). Zoals we hebben gezien hebben landen als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zich wel verzet tegen elementen van het SSM, maar heeft dit slechts tot een vertraging geleid van de implementatie van het toezichtsmechanisme of een aanpassing op enkele technische regels.

Uiteindelijk vervulden Europese instellingen dus niet alleen een rol als '*agenda-setters*' maar stuurden zij ook het proces van '*decision making*'. Dit vind ik opmerkelijk te noemen en sluit goed aan bij een neofunctionalistische blik op Europese integratie. Ook de uiteindelijke uitkomst van het onderhandelingsproces ligt vrijwel geheel in overeenstemming met het initiële voorstel van de EC. Dit betekent dat ondanks protesten van bijvoorbeeld Duitsland en het VK, de contouren van het SSM naar wens zijn van de ECB en de Europese Commissie. Dit wil overigens niet per definitie zeggen dat deze instellingen ook daadwerkelijk de invoering van het SSM besloten hebben. Hoewel de neofunctionalistische theorie tot een bepaald niveau het '*decision-making*' proces kan verklaren, is gebleken dat het aannemelijker is dat de daadwerkelijke besluiten nog steeds op intergouvernementeel niveau genomen zijn. Zo lijkt het liberaal intergouvernementalisme hier een beter antwoord op te kunnen geven.

Dit brengt mij bij de tweede, liberaal intergouvernementalistische hypothese: *H2 De positie van lidstaten tegenover het SSM is het gevolg van de van de belangen van verschillende invloedrijke nationale actoren die behartigd worden door nationale overheden. De relatieve onderhandelingskracht van de lidstaten en de posities van nationale actoren bepalen de uitkomst van de onderhandelingen die hebben geleid tot de totstandkoming van het SSM binnen de EBU. De totstandkoming van het SSM reflecteert dus de wensen van nationale actoren, in plaats van supranationalistische instellingen zoals het neofunctionalisme ons voorstelt.* In hoeverre deze hypothese (gedeeltelijk) bevestigd of verworpen worden?

Om de liberaal intergouvernementalistische hypothese goed te kunnen testen was een uitgebreide beschrijving nodig van de lidstaten Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Was het inderdaad nationale preferentievorming die het standpunt van de lidstaten hebben bepaald? En hebben de grootste lidstaten inderdaad vanwege hun relatieve onderhandelingspositie hun belangen kunnen verdedigen? Tot slot: reflecteert het SSM inderdaad de wensen van de nationale actoren en daarmee van de lidstaten zelf?

In Frankrijk hadden banken en regering een gemeenschappelijk standpunt. De bankensector wilde een SSM vanwege uiteenlopende redenen (o.a. vanwege hun hoge 'exposure' in Zuid-Europese landen). Daarnaast liet de nationale opinie in Frankrijk enige ruimte aan de socialistische Hollande om een idealistisch doel na te streven waarbij een solidair Europa voorop stond. We moeten hierbij niet vergeten dat Frankrijk volgens vele economen zelf op het randje van de afgrond balanceerde. Het lijkt er op dat de Franse regering dus instemde vanwege de nationale belangen (bescherming bankensector, het toestandkomen op een later moment van een Europese 'schuldenpot') alsmede internationale c.q. idealistische belangen (het socialisme van Hollande en het beschermen van de EMU). Frankrijk heeft volledig in overeenkomstig met de wensen van de ECB en de EC gehandeld omdat hun doelstelling hetzelfde was: een zo spoedig mogelijke overdracht van soevereiniteit naar het Europese niveau.

Voor Duitsland gold dit in mindere mate. Duitsland heeft zich juist op basis van nationale belangen ernstig verzet tegen het toezicht van het SSM. Vooral het feit dat het SSM bevoegdheid zou hebben om in alle 6000 Europese banken in te grijpen leidde tot veel weerstand. De aanbodzijde van integratie was vrij beperkt in het geval van Duitsland. De rol van Duitsland is daarom lastiger te beschrijven dan die van Frankrijk, omdat Duitsland niet dezelfde doelstellingen had als de Europese instellingen. Vanuit neofunctionalistisch oogpunt kan men zeggen dat de ECB en de EC Duitsland geen keus gelaten hebben: door de invoering van de LTRO en het mogelijk in elkaar storten van de EMU was Duitsland 'verplicht' om tot het SSM te accepteren. Dit kan echter ook vanuit liberaal intergouvernementalistisch oogpunt gezegd worden: de kosten-batenanalyse die Duitsland maakte op basis van nationale belangen heeft als uitkomst gehad dat het SSM misschien zelfs wenselijk was opdat het de EMU zou kunnen redden. Als de euro zou *crashen* en de EMU ineen zou storten zou dat grotere gevolgen voor Duitsland gehad kunnen hebben. Vanuit liberaal intergouvernementalistisch oogpunt is het verzet tegen een SSM (vanuit nationaal belang) dan ook goed te verklaren. De vernieuwde-kosten batenanalyse in 2012, na de invoering van LTRO en op het hoogtepunt van de Europese staatsschuldencrisis, heeft er wellicht voor gezorgd dat Duitsland, ondanks hevig initieel verzet, toch akkoord is gegaan met het SSM. Bovendien stonden de Duitse *Landesbanken*, die opgeofferd werden, er een stuk beter voor dan in een eerder stadium

van de Europese staatsschuldencrisis. Hiermee werd een eventueel nadelig effect dat het SSM op deze *Landesbanken* zou kunnen hebben gemarginaliseerd. De voordelen van het instemmen met het SSM leken hiermee de nadelen te overstemmen.

Voor een land dat wel deelneemt aan de ESM maar niet aan de EMU, het Verenigd Koninkrijk, hebben 'spillover' factoren ook een belangrijke rol gespeeld. Zoals we hebben gezien speelde de stabiliteit van de Europese markt voor het Verenigd Koninkrijk een belangrijke rol in de totstandkoming van hun stellingname. In dit opzicht kun je het standpunt van het Verenigd Koninkrijk nog neofunctionalistisch verklaren: de ESM zorgt voor 'functional spillover'-effecten. Toch biedt in het geval van het Verenigd Koninkrijk nationale preferentievorming, en daarmee liberaal intergouvernementalisme ook een plausibele verklaring voor hun standpunt. Zowel de conservatieve aard van het electoraat als de politiek hebben gedeeltelijk voor het afwijzen van een invoering van het SSM gezorgd. Het feit dat het VK niet deelnam aan de EMU versterkte hun claim dat het voor hen geen voordelen bood. De belangrijkste doelstelling van de Britse onderhandelaars was om de Britse financiële sector te beschermen en om de concurrentiepositie van *the City* te waarborgen. De gevolgde strategie, waarbij ze in de EBA niet meer overstemd wilden worden en waarmee financiële regels niet door EMU leden opegelegd konden worden aan niet-EMU leden, heeft het nationale belang van het Verenigd Koninkrijk gediend. De uiteindelijke totstandkoming van het SSM reflecteerde daarmee de wensen van het Verenigd Koninkrijk.

Voor alle drie de landen gold: "economic interdependencies between member states, stemming from previous institutional arrangements, were such that no one wanted EMU to fail .. Spillover logics, past and existing EU institutional arrangements and power relations dictated the institutional choices that were made."<sup>195</sup> Hoewel er zonder deze 'spillover' effecten van de EMU en de ESM zeer waarschijnlijk geen SSM tot stand was gekomen, ben ik van mening dat het liberaal intergouvernementalisme wel een plausibele verklaring kan geven voor de keuze voor of tegen het SSM door lidstaten. De lidstaten volgden een kosten-batenanalyse en de situatie in 2012 met betrekking tot de Europese staatsschuldencrisis werd dermate ernstig dat landen op basis van nationale belang, deze eerder verdedigde nationale belangen soms gedeeltelijk opofferden om de EMU te redden. Uiteindelijk kon er zo, ook volgens het liberaal intergouvernementalisme, een uitkomst volgen die gewenst was ondanks intitieel verzet tegen het SSM van een lidstaat als Duitsland. Daarmee wordt duidelijk dat het Duitse standpunt zowel neofunctionalistisch goed te verklaren is maar dat dit ook vanuit het liberaal intergouvernementalisme het geval is. Feitelijk gezien gold dit voor alle drie de lidstaten:

---

<sup>195</sup> I. Demosthenes, P. Leblond en A. Niemann, 'European integration and the crisis: practice and theory', *Journal of European Public Policy* 22-2 (2015) 30.

zowel de kosten-batenanalyse alsmede de voorgaande integratie en de sturende rol van Europese instellingen kunnen de plotselinge financiële integratie verklaren.

## Conclusie

In deze scriptie heb ik geprobeerd te verklaren waarom grote Europese lidstaten wel of niet wilden deelnemen aan het SSM en wat hun belangen daarbij waren. De titel van mijn scriptie luidde "supranationaal toezicht op Europese banken: eigenbelang of opgelegde wil?". Aan de hand van zowel het neofunctionalisme als het liberaal intergouvernementalisme heb ik aangetoond dat beide theorieën plausible verklaringen kunnen geven voor het totstandkomen van het SSM. Ik ben tot de conclusie gekomen dat het neofunctionalisme, een theorie die in veel literatuur als relatief beperkt wordt beschouwd in de huidige tijd, een plausible verklaring kan bieden. De theorie verklaart niet alleen de 'agenda-setting' van het SSM en de bankenunie door Europese instellingen, maar kan naar mijn mening ook verklaringen bieden voor de uiteindelijke beslissingen (het 'decision-making') die genomen zijn. Zo is het te simpel om te zeggen dat *enkel* lidstaten zelf, met Europese instellingen slechts ter delegering, de uiteindelijke beslissing hebben vormgegeven om wel of niet deel te nemen aan een bankenunie en het SSM.

Uiteraard is het liberaal intergouvernementalisme wel overeind gebleven als plausible theorie. De kosten-batenanalyse van de lidstaten in 2012 was er één die in een diepe crisis gemaakt werd. Dit betekende dat voor lidstaten, ondanks initieel verzet vanwege nationale preferentievorming (zoals in Duitsland) de stabiliteit van de gehele eurozone ook een nationaal belang was geworden. De contouren van een bankenunie zijn zo gevormd naar de wensen van zowel de lidstaten als van de Europese instellingen. De bankenunie was in mijn ogen dan ook geen concessie maar een bittere noodzaak: het feit dat de contouren van het SSM zowel de wensen van de Europese instellingen als van de lidstaten reflecteerde geeft naar mijn mening aan dat integratie in Europa verder gevorderd is dan ooit. 'Spillover'-factoren uit het neofunctionalisme vormden zo de achtergrond voor de uiteindelijke individuele belangen van lidstaten. De belangrijkste voorbeelden zijn de gemeenschappelijke markt en in nog grotere mate, de gemeenschappelijke munt. De totstandkoming van een SSM zou nauwelijks te realiseren laat staan te verklaren zijn geweest indien deze twee 'spillover'-factoren niet hadden bestaan. Waarom zou Duitsland anders het toezicht op haar kleine banken afstaan? En waarom zou Duitsland wel de 'mutualization of risks' (SRF, Europese schuldenpot) na het implementeren van 'the mutualization of responsibilities' (SSM) accepteren, als de euro niet zou bestaan? Dit zijn uiteraard interessante vragen, die bovendien actueler zijn dan ooit. In dit licht is het bijzonder interessant om te kijken naar de eventuele totstandkoming van de overige twee pilaren van de bankenunie, het SRM en het SDGS. Zoals eerder door veel wetenschappers bevestigd is heeft een opzichzelfstaand SSM zonder SRM en SDGS geen enkele kracht. Omdat juist de beslissingen rondom deze twee pilaren grotendeels nog niet genomen zijn denk ik dat de onderhandelingen omtrent deze



twee pilaren voor verhitte discussies binnen de EMU gaan zorgen. De verschillende standpunten van lidstaten zullen vrijwel zeker een heet hangijzer gaan vormen in de toekomst.

Op basis van deze theoretische uitkomst verwacht ik dat de vlotte implementatie van het SSM als een losse flodder beschouwd kan worden indien het SRF niet spoedig tot stand komt. En juist een vlotte implementatie van het SRF zie ik op basis van mijn bevindingen niet in de nabije toekomst plaatsvinden. Duitsland speelt hierin een cruciale rol. De vraag is in hoeverre een land als Duitsland de eenheid van de EMU nog langer als nationaal belang ziet. Het vullen van een SRF met Duits belastinggeld om de eenheid van de EMU te garanderen lijkt veel verzet op te roepen. De eerste scheuren in de EMU lijken daarom dan ook dichterbij dan ooit.

Op het moment van schrijven van deze conclusies, de zomer van 2015, vinden de onderhandelingen over de verlenging van noodleningen aan Griekenland plaats. Dezelfde patronen als rondom het SSM zie je terugkomen in de onderhandelingen met betrekking tot Griekenland: Frankrijk wijst op solidariteit, Duitsland wijst op versobering en een stop op de drainage van hun financiële stabiele positie. Hoe lang zal het nog in het belang van de stabiele EMU-lidstaten zijn om de euro intact te houden? Hoe lang zal dit 'spillover'-effect nog een positief kosten-baten belang hebben? En hoeveel rek zit er in de nationale preferentievorming (bijvoorbeeld binnenlandse politiek en de nationale opinie) om de euro intact te houden? Op basis van het neofunctionalisme en het liberaal intergouvernementalisme zijn ook hier interessante vragen over te stellen. Op basis van de afgelopen maanden lijkt Duitsland meer dan ooit bereid om een land uit de EMU te laten vertrekken.

De introductie van deze scriptie begon met de opmerking dat het woelige tijden zijn geweest sinds 2008, financieel gezien, in de Europese Unie. Hoewel het SSM en de bankenunie een stap in de goede richting zijn geweest volgens Europese lidstaten en instellingen is het einde van deze woelige tijd helaas nog lang niet in zicht. Om terug te komen op het citaat van Friedman in mijn inleiding: een crisis als deze hebben we wellicht wel nodig om tot de de juiste fundamentele hervormingen voor de financiële sector te komen. Het SSM vormt wat mij betreft hier een mooi startpunt voor. Maar de totstandkoming van een, zoals van Rompuy het noemde, '*genuine monetary and economic union*' in de toekomst lijkt vooralsnog een utopie.

## Literatuurlijst

Adelaar, E., Breaking the 'vicious circle between banks and sovereigns'  
(Wetenschappelijke verhandeling University of Twente 2013)

Barnier, M., 'Statement by Commissioner Barnier following the ECOFIN Council: CRD4'  
(versie 12 maart 2015) [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/barnier/headlines/speeches/2012/05/20120515\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/headlines/speeches/2012/05/20120515_en.htm) (15 mei 2015)

Bloomberg, 'U.K. Will Stay Out of European Banking Union Turner Says' (versie 8 juni 2015) <http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-10-11/u-k-will-stay-out-of-european-banking-union-fsa-s-turner-says> (12 oktober 2012)

Breuss, F., European Banking Union: The last building block towards a new EMU?  
Bijdrage aan de Inaugural Jean Monnet Conference 6-7 mei 2013 (Wenen 2014)

Browne, A., 'BBA statement on European Commission banking union proposals' (versie 8 juni 2015) <https://www.bba.org.uk/news/press-releases/bba-statement-on-european-commission-banking-union-proposals/#.VZOfNPmqkko> (12 september 2012)

Buonanno, L. en Nugent, N., *Policies and Policy Processes of the European Union* (New York 2013)

Chang, M., The Rising Power of the ECB: The case of the Single Supervisory mechanism  
(Paper voor Biennial conference of the European Union Studies Association 2015)

CDU, 'Gemeinsam erfolgreich für Deutschland: Regierungsprogramm 2013-2017' (versie 28 mei 2015)  
<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf> (11 september 2013)

Cini, M., *European Union Politics* (Oxford 2006)

Cini, M., *European Union Politics* (Oxford 2007)

Coolsaet, R., *Anarchie, orde, dominantie* (Gent 2006)

Demosthenes, I, Leblond, P. en Niemann, A., 'European integration and the crisis: practice and theory', *Journal of European Public Policy* 22-2 (2015)

Duitsland Instituut , 'Economie: Landesbanken' (versie 12 juni 2015)  
<http://duitslandinstituut.nl/naslagwerk/276/landesbanken> (2014)

Economist, The, 'From bail-out to bail-in' (versie 18 maart 2014)  
<http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2013/12/european-banks> (14 december 2013)

Economist, The, 'German Landesbanken: Lost a fortune, seeking a role' (versie 11 juni 2015) <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21638143-seven-german-landesbanken-survived-financial-crisis-are-still> (10 januari 2015)

Eilstrup-Sangiovanni, M., *Debates on European integration* (Houndsmills 2006)

Elliott, D.J., *Key issues on European Banking Union. Trade-offs and some recommendations in Global Economy & Development Working Paper Series 52* (Washington 2012)

Epstein, R.A. en Rhodes, M. (ed.), *International in Life, National in Death? In KFG Working Paper Series 61* (Berlijn 2014)

EU Business, 'Merkel allies attack European banking union plan' (versie 10 juni 2015)  
<http://www.eubusiness.com/news-eu/finance-public-debt.gwf> (6 juni 2012)

Euobserver, 'Franco-German rift derails banking union deal' (versie 13 juni 2015)  
<https://euobserver.com/economic/118415> (5 december 2012)

Euractiv, 'French socialists lash out at Merkel's selfish intransigence' (versie 10 juni 2015) <http://www.euractiv.com/priorities/french-socialists-burst-merkel-s-news-519416> (29 april 2013)

European Banking Authority, 'The Single Rulebook' (versie 6 mei 2015)  
<http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook> (2012)

Europees Parlement Directoraat-Generaal Interne Markt en Diensten, 'Deposit Guarantee Schemes' (versie 4 juni 2015)

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201307/20130705ATT69284/20130705ATT69284EN.pdf> (Juli 2013)

Europese Centrale Bank, 'ECB Starts comprehensive assessment in advance of supervisory role' (versie 18 mei 2015)

<http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2013/html/pr131023.en.html> (23 oktober 2013)

Europese Centrale Bank, Guide to Banking Supervision (Frankfurt 2014)

Europese Centrale Bank, 'List of Supervised Banks as of 16 march 2015' (versie 21 mei 2015) <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html> (16 maart 2015)

Europese Centrale Bank, 'Raad van Bestuur' (versie 19 mei 2015)

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/index.nl.html> (2015)

Europese Centrale Bank, 'Remarks on the future of European financial regulation and supervision' (versie 19 juni 2015)

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp090223.en.html> (23 februari 2009)

Europese Centrale Bank, 'Regulation and supervision architecture: Is the EU on the right path?' (versie 19 juni 2015)

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp090212.en.html> (12 februari 2009)

Europese Centrale Bank, 'Board Members – terms of office' (versie 18 juni 2015)

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/eb/html/evertime.en.html> (2015)

Europese Commissie, Commission Staff Working Paper: The effects of temporary state aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis (Paper Europese Commissie, Brussel 5 oktober 2011)

Europese Commissie, 'Euro area summit statement' (versie 11 juni 2015)

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf) (29 juni 2012)

Europese Commissie, 'Commission proposes new ECB powers for banking supervision as part of a banking union' (3 juni 2015) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-953\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-953_en.htm) (12 september 2012)

Europese Commissie, 'An important step towards a real banking union in Europe: Statement by Commissioner Michel Barnier following the trilogue agreement on the creation of the Single Supervisory Mechanism for the eurozone' (versie 10 mei 2015) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-251\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-251_en.htm?locale=en) (19 maart 2013)

Europese Commissie, 'Legislative package for banking supervision in the Eurozone – frequently asked questions' (versie 18 mei 2015) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-780\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-780_en.htm?locale=en) (12 september 2013)

Europese Commissie, 'A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone' (versie 3 juni 2015) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1168\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1168_en.htm) (17 december 2013)

Europese Commissie, Memo: Banking union, restoring financial stability in the Eurozone (Persbericht Europese Commissie 9 maart 2015)

Europese Unie, 'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie' (versie 29 mei 2015) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (26 oktober 2012)

Faber, N., Grundmann-van de Krom, C. en Beekhoven van den Boezem, F. (eds.), *De kredietcrisis* (Deventer 2010)

Fédération Bancaire Française, 'The FBF favours a single supervision mechanism for European banks' (versie 4 juni 2015) <http://www.fbf.fr/en/press-room/press-releases/the-fbf-favours-a-single-supervision-mechanism-for-european-banks> (12 september 2012)

Financial Times, 'Bundesbank warns on EU Banking Union' (versie 12 juni 2015) <http://www.ft.com/cms/s/0/79c17794-b467-11e1-bb68-00144feabdc0.html#axzz3dgtzihDq> (12 juni 2012)

Friedman, M., *Capitalism & Freedom* (Chicago 1962)

Guardian, The, 'Socgen boss insists Greek exposure can be managed' (versie 4 juni 2015) <http://www.theguardian.com/business/2011/sep/13/socgen-boss-plays-down-fears> (13 september 2011)

Haas, E., *The Uniting of Europe* (Stanford, 1968)

Hennessy, A., 'Redesigning financial supervision in the European Union (2009-2013)', *Journal of European Public Policy* 21-2 (2014).

Howarth, D. en Quaglia, L., *The Political Economy of the new Single Supervisory Mechanism: Squaring the 'Inconsistent Quartet'* (Preliminary Paper, Trier 2014)

Howarth, D. en Quaglia, L., 'The Steep Road to European Banking Union: Construction the Single Resolution Mechanism', *Journal of Common Market Studies* 52 (2014)

Jensen, C., 'Neofunctionalism', in M. Cini, *European Union Politics* (Oxford 2007)

Keohane, R. en Nye J., *Power and Interdependence* (Harrisonburg 2001)

Kern, L., *Europe towards Banking Union*. (Wetenschappelijke verhandeling, University of Twente 2013)

Krasner, S., *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton 1999)

Laeven, L. en Tresselt, T., 'European Union Financial Integration before the crisis' in: T. Tresselt, C. Enoch en J.P Zhou (eds.), *From Fragmentation to Financial Integration in Europe* IMF bundel (New York 2013)

Leersnyder, M. de, *Het Europese toezicht op de financiële markten* (Wetenschappelijke verhandeling, Gent 2012)

Local, The, 'Merkel's partners oppose EU banking union' (versie 13 juni 2015) <http://www.thelocal.de/20120606/42999> (6 juni 2012)

Maatman R.H. en Flinterman, C.F., (ed.), 'Financieel toezicht voor en na de kredietcrisis', in: N. Faber, C. Grundmann-van de Krom, F. Beekhoven van den boezem (eds.), *De kredietcrisis* (Deventer 2010)

Mitrany, D., *A Working Peace System* (Chicago 1966)

Moravcsik, A., 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach' in *Journal of Common Market Studies* 3-1 (1993)

Moravcsik, A. en Schimmelfennig, F., 'Liberal Intergovernmentalism', in: A Wiener en T. Diez (eds.) *European Integratoin Theory* (New York 2009)

Nederlandse Vereniging van Banken, 'Bankenunie – Single Resolution Mechanism (SRM)' (versie 3 juni 2015) <https://www.nvb.nl/contentpagina-s/3440/bankenunie-single-resolution-mechanism-srm.html> (22 oktober 2014)

Niemann, A. En Schmitter, P.C., 'Neofunctionalism' in: A. Wiener en T. Diez (eds.), *European Integration Theory* (New York 2009)

NRC Handelsblad, 'Bank of England kijkt naar gevolgen van Brexit' (versie 14 juni 2015) <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/05/23/bank-of-england-kijkt-naar-gevolgen-van-brexite/> (23 mei 2015)

Parlementair Documentatiecentrum Leiden Universiteit Leiden, 'Europese Bankenunie' (versie 29 mei 2015) [http://www.europa-nu.nl/id/vj05k11iqguz/europese\\_bankenunie](http://www.europa-nu.nl/id/vj05k11iqguz/europese_bankenunie) (2014)

Parti Socialiste, 'La supervision bancaire européenne en 2014' (versie 8 juni 2015) <http://www.parti-socialiste.fr/articles/bernard-cazeneuve-la-supervision-bancaire-europeenneen-2014> (2014)

Petrakis, P.E., Kostis, P.C. en Valsamis, D. (ed.), *European Economics and Politics in the Midst of the Crisis* (New York 2014)

PewResearchCenter, 'The New Sick Man of Europe: the European Union' (versie 10 juni 2015) <http://www.pewglobal.org/2013/05/13/the-new-sick-man-of-europe-the-european-union/> (13 mei 2013)

Quaglia, L., 'The politics of financial services regulation and supervision reform in the European Union', *Journal of Political Research* 46 (2007)

Raad van Ministers, 'Council approves single supervisory mechanism for banking' (3 juni 2015)

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/139012.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/139012.pdf)  
(15 oktober 2013)

Reuters, 'France fights to avoid euro zone bank contagion' (versie 9 juni 2015)

<http://www.reuters.com/article/2012/06/25/eurozone-france-banks-idUSL5E8HP2QE20120625> (25 juni 2012)

Reuters, 'Deutsche Banken sehen Aufsicht durch die EZB kritisch' (versie 12 juni 2015)

<http://de.reuters.com/article/companiesNews/idDEBEE85S03C20120629> (29 juni 2012)

Rompuy, H. van, 'Towards a Genuine Economic and Monetary Union' (versie 5 mei 2015)

<https://m.contexte.com/medias-documents/2012/06/e42ec15a-6dcb-4ca6-a314-7194a788afdf.pdf> (26 juni 2012)

Rosamond, B., *Theories of European integration* (Hampshire 2000)

Ruggie, J.G., Katsenstien, P.J., Keohane, R.O en Schmitter, C. (eds.), 'Transformation in World Politics: The Intellectual contributions of Ernst B. Haas', *Annual Review of Political Science* 8 (2005)

Rynck, S. de, *Changing Banking Supervision in the Eurozone: the ECB as a Policy Entrepreneur. Bruges Political Research Papers* 38 (Brugge 2014)

Rynck, S. de, 'Banking on a union: the politics of changing eurozone banking supervision', *Journal of European Public Policy* 17 (2015)

Schild, J., 'Leading together or opposing each other? Germany France and the European banking union (Paper voor Biennial Conference of the European Union Studies Association 2015)

Spendzharova, A.B., 'Banking union under construction: The impact of foreign ownership and domestic bank internationalization on European Union members-states' regulatory preferences in banking supervision', in *Review of International Political Economy* 21-4 (Maastricht 2014)



Telegraph, The, 'David Cameron: I will look after Britain's interests in Europe' (versie 14 juni 2015) <http://www.telegraph.co.uk/news/newsvideo/9317123/David-Cameron-I-will-look-after-Britains-interests-in-Europe.html> (7 juni 2012)

Telegraph, The, 'EU Referendum Poll: Will the UK leave the EU?' (versie 18 juni 2015) <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/11617702/poll.html> (continu bijgewerkt tot en met 29 juni 2015)

Telegraph, The 'George Osborne wins City safeguards as EU secures deal on banking union' (versie 20 juni 2015) <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9743498/George-Osborne-wins-City-safeguards-as-EU-secures-deal-on-banking-union.html> (13 december 2012)

Tressel, C. en Zhou, J.P. (eds.), *From Fragmentation to Financial Integration in Europe* (IMF, New York 2013)

U.K Parliament, 'European Banking Union: Key issues and challenges' (versie 19 juni 2015) <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldcom/88/8808.htm> (2012)

UMP, 'Union bancaire européenne: l'arbre ne doit pas cacher la forêt' (versie 8 juni 2015) <http://www.u-m-p.org/actualites/espace-presse/union-bancaire-europeenne-larbre-ne-doit-pascacher-la-foret-81961412> (2012)

Verdun, A., *European Responses to Globalization and Financial Market Integration: Perceptions of Economic and Monetary Union in Britain, France and Germany* (Hampshire 2002)

Veron, N., 'Europe's Banking Challenge: Reregulation without Refragmentation' (versie 3 mei 2015) <http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20Forum%202008/CESifo%20Forum%204/2008/forum4-08-focus8.pdf> (2008)

Veron, N., 'Europe's Single Supervisory Mechanism: Most small banks are German (and Austrian and Italian)' (versie 10 juni 2013) <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1437-europes-single-supervisory->

mechanism-most-small-banks-are-german-and-austrian-and-italian/ (22 september 2014)

Veron, N., Sapir, A. en Pisani, J (eds.), 'What Kind of Banking Union?', in *Breugel Policy Contribution* (Brussel 2015)

Wall Street Journal, 'U.K. Still Holding Up Approval of Euro Bank Supervisor' (versie 19 juni 2015)

<http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304066404579129431510873964> (11 oktober 2013)

Werksma, A., The changing role of the ECB and the EBA in the Banking Union (Wetenschappelijke verhandeling, University of Twente 2013)



