

Anatomie van een bankencrisis – lessen voor toezicht

Ondernemingsrecht 2023/72

In de afgelopen maanden hield de financiële wereld de adem in. In Amerika en Zwitserland gingen gigantische banken onderuit. Zou de ‘Great Financial Crisis’ (GFC) van 2008-09 zich herhalen? Vooralsnog blijft die grote financiële crisis echter uit. Wat ging er mis, en wat zijn de lessen voor toekomstig EU-toezicht?

Eerst een chronologie van de crisis:

8-10 maart 2023: Het Amerikaanse Silicon Valley Bank (SVB) publiceert dat zij \$ 2,25 miljard ophaalt vanwege verliezen op haar obligatieportefeuille. SVB's koers valt met 60% en op 9 maart trekken rekeninghouders een duizelingwekkende \$ 42 miljard (!) uit de bank. Een dag later stapt de toezichthouder in en wordt SVB afgewikkeld. SVB was de 16e grootste commerciële bank in de VS met vooral tech-start-ups/scale-ups als klant. Balanstotaal: \$ 212 miljard.

11-12 maart 2023: Slechts twee dagen later sluit de toezichthouder Signature Bank, een niche-bank voor crypto-bedrijven en advocatenkantoren. Balanstotaal: \$ 110 miljard.

13-24 maart 2023: In Zwitserland krijgt Credit Suisse (CS) een liquiditeitsfaciliteit van CHF 50 miljard van haar centrale bank. Dat stelt depositohouders en markten niet gerust. Op zondag 19 maart neemt UBS, die andere Zwitserse bankengigant, CS over. UBS betaalt CHF 3 miljard voor de CS-aandelen. De achtergestelde converteerbare obligaties die CS had uitgegeven (Additional Tier 1-kapitaal (AT1)), worden door de Zwitserse toezichthouders volledig afgeschreven tot CHF 0. Hierover later meer. CS was één van de 30 grootste banken ter wereld. Balanstotaal: \$ 574 miljard. Na de val van CS duikelen de koersen van alle banken, ook in de EU.

25 maart-24 april 2023: April is relatief rustig. Dan publiceert op 24 april in de VS First Republic Bank (FRB), de 14e bank van de VS, haar kwartaalrapport. Wat blijkt: haar klanten hebben in Q1 2023 een verbluffende \$ 72 miljard aan tegoeden weggehaald.

25 april-1 mei 2023: De koers van FRB *crasht*, en depositohouders rennen weg. Na een stressvol weekend blijkt op maandag 1 mei dat FRB afgewikkeld wordt. Balanstotaal: \$ 229 miljard.

Mei 2023-nu: Na deze reddingsweekenden en bezwerende woorden van toezichthouders, overheden en diverse grootbanken, lijkt de rust teruggekeerd. De EU banken bleven gespaard. Ondanks de ongekende balansomvang van de falende banken, verspreidde de crisis zich niet naar de reële economie.

Zonder te oversimplificeren is er een aantal overeenkomsten tussen de falende banken.

Ten eerste was de grootste zorg over deze banken hun (potentiële) verliezen. Bij SVB waren dat verliezen op een obligatieportefeuille waarvoor het renterisico niet was afgedekt. Die rente steeg – om de hoge inflatie te bedwingen – ongekend snel. Bij CS speelden aanhoudende verliezen door integriteitsschandalen en weglappende klanten. Tegenover die verliezen stonden te lage eigenvermogensbuffers om spaarders/beleggers gerust te stellen.

Tweede overeenkomst: gebrekkig bestuur en risicomanagement. Zoals de Fed in haar sterke SVB-analyse aangaf: “[SVB] failed because of a textbook case of mismanagement by the bank. Its senior leadership failed to manage basic interest rate and liquidity risk. Its board of directors failed to oversee senior leadership and hold them accountable.” Voor Signature en CS gold hetzelfde gebrek. Slechte governance leidt tot slechte beslissingen, die tot verliezen en vertrouwensissues kunnen leiden. Ten derde: de *bankrun* was een banksprint. De aanleiding van de ondergang van SVB, Signature, CS en FRB was een ‘ouderwetse’ bankrun; een liquiditeitsprobleem. Als rekeninghouders vrezen voor hun bank, halen zij meteen hun geld weg; voordat anderen dat doen. Het inherente probleem van een bank is namelijk dat er nooit genoeg liquide activa zijn om alle direct opvraagbare tegoeden te voldoen. Die gelden zijn door de bank voor de langere termijn uitgeleend. Deze bankrun was echter niet zo ‘ouderwets’. Door de combinatie van (a) social media met een sterk

¹ Mr. B. (Bart) Bierman is advocaat bij Finnius te Amsterdam.

geconcentreerde klantenbasis waarin wantrouwen extreem snel rondgaat, en (b) betaaltechnologie waarmee direct geld kan worden weggeboekt, kan een bank in enkele dagen helemaal leeg zijn. Daarbij ging het om banken met veel deposito's boven het garantiebedrag (in de VS \$ 250.000). Deze depositanten halen nog eerder hun geld weg; zij hebben slechts een concurrente vordering in het faillissement.

De oorzaken van de crisis bieden goede lessen voor het banktoezicht. Zo zei DNB-directeur Klaas Knot op 7 juni in de Tweede Kamer, nadat hij constateerde dat EU-banken door niet-verslappend toezicht gespaard bleven: "Toch is er ruimte voor verbetering en dan met name op het gebied van 1) de toepassing van regelgeving in algemene zin; 2) renterisico; 3) liquiditeitsrisico, en 4) de ordentelijke afwikkeling van banken in problemen." Gelet op Knots positie in internationale toezichtbelegsgremia (Financial Stability Board, Bazels comité, ECB) hebben deze woorden voorspellende waarde voor toezichtregelgeving.

Zijn lessen laten meteen belangrijke verschillen tussen de VS/Zwitserland en de EU zien.

1. *Toepassing van de toezichtregels*: Voor de genoemde overeenkomende oorzaken bestaan in principe toezichtregels: eigenvermogensbuffers, governance-eisen, liquiditeitseisen, renterisico-eisen, stresstests, etc. De kapitaalregels zijn internationaal – in de Bazelse Akkoorden – vastgesteld als reactie op de GFC. De EU implementeerde deze regels nagenoeg één op één. Deze eisen gelden onverkort voor alle banken: groot en klein. Binnen de Europese Bankenuie wordt vervolgens scherp toezicht gehouden op naleving. Bij 'significante' banken (balanstotaal > EUR 30 miljard) direct door de ECB. Zo niet in de VS. De *Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act* uit 2019, draaide de Bazelse standaarden grotendeels terug. Alleen de acht grootste Amerikaanse banken stonden nog onder volledig toezicht. Bankn met een balanstotaal onder de \$ 250 miljard krijgen 'maatwerk'-toezicht; met minder en lagere kapitaaleisen en beperkte stresstests. Als toezichthouders zwakheden constateerden werd daar weinig mee gedaan.

2. *Renterisico en liquiditeitsaannames*: Bankn zijn extra kwetsbaar voor de huidige transitie van een lage naar een hoge rente. Als dat te snel gaat kan dat leiden tot een mismatch tussen de ontvangen en betaalde rente. Daar zal dus in het beheersen van het renterisico scherp aandacht aan moeten worden besteed, met realistische aannames en stresstests. De liquiditeitseisen houden onvoldoende rekening met hoe vluchtig deposito's in het digitale tijdperk en zonder garantie zijn. Ook de liquiditeitswegingen zullen dus worden verscherpt.

3. *Duidelijke afwikkeling*: Toen de banken faalden, grepen toezichthouders kordaat in. Afwikkelplannen werden uitgevoerd, waardoor bancaire kritieke functies overeind bleven. Bij de CS AT1-obligaties ging het echter mis. Deze achtergestelde converteerbare obligaties werden door de Zwitserse toezichthouders *volledig* afgeschreven. Dit terwijl de CS aandeelhouders CHF 3 miljard kregen van UBS. Normaliter komen AT1-houders in rang vóór aandeelhouders. De AT1-markt verwachtte deze volgordeomkering niet en stortte in. Nog diezelfde dag meldden de EU-toezichthouders dat zij het anders zouden doen: "(...) verliezen worden in de eerste plaats opvangen door [aandelen]. Pas nadat die instrumenten volledig zijn opgebruikt, moet [AT1]-kapitaal worden afgeschreven." Dat blijkt echter niet evident uit de EU-resolutieregels.

Deze lessen zullen in de EU worden aangegrepen voor nieuwe regels. Denk aan een verscherping van het daadwerkelijke toezicht; zwaardere liquiditeitsweging van deposito's; strengere riskmanagementeisen; en duidelijkere resolutieregels. Dit komt bovenop de aangekondigde implementatie van Bazel 3,5 (in het EU Banking Package) en herziening van het EU resolutie- en depositogarantiestelselraamwerk. Er is zeker wat aan te merken op te strikt toezicht, maar de afgelopen crisis liet zien wat het gevolg kan zijn van té vergaande deregulering en verslapping van toezicht. Toezicht dat versterkt was om herhaling van de vorige crisis te voorkomen.

Tot slot een boekentip: 'Trust' van Hernán Díaz (Riverhead, New York 2022). Daaruit: "*Walking around Wall Street during the weekend, one gets the impression that the world's affairs have been settled once and for all, that the age of work is finally over and that humanity has moved on to its next stage.*" Maar op maandagen begint alles weer opnieuw.