

Vergaderjaar 2011–2012

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 932

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2012

In het verslag van de bijeenkomst van de Eurogroep van 21 juni jl. en de telefonische vergadering van 27 juni jl. heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de formele aanvraag van Spanje voor steun van het EFSF/ESM voor bankenherstructurering en herkapitalisatie (Kamerstuk 21 501-07, nr. 924). De steun wordt verstrekt door middel van het bestaande instrument voor bankensteun van EFSF/ESM en op basis van de afspraken die hierover door de Eurogroep op 9 en 27 juni jl. zijn gemaakt. Tijdens de vergadering van 9 juli jl. is het *Memorandum of Understanding* (MoU), waarin de conditionaliteit voor deze steun is vastgelegd, voorgelegd aan de Eurogroep. Tijdens de Eurozonetop van 29 juni jl. is overeengekomen dat de steun aan de Spaanse banken verstrekt zal worden door het EFSF, totdat het ESM in werking is getreden. Deze steun zal vervolgens worden overgeheveld naar het ESM.

Ik heb eerder aangegeven dat dit MoU aan de Tweede Kamer zou worden voorgelegd. Hierbij wil ik de Tweede Kamer de gelegenheid bieden over dit MoU te oordelen alvorens het kabinet namens Nederland een definitief besluit neemt. Naast het MoU zijn bij deze brief de Spaanse steunaanvraag en de beoordeling van deze steunaanvraag door de Commissie, in samenwerking met de Europese Centrale Bank (ECB), de Europese Banken Autoriteit (EBA) en het IMF gesloten. Verder is het voorstel van het EFSF voor de herkapitalisatie van de Spaanse financiële instellingen¹ bijgevoegd².

In deze brief wordt ook ingegaan op de bespreking tijdens de Ecofin van de aanbevelingen van de Commissie om de buitensporigtekortprocedure voor Spanje te herzien. Omdat volgens de Raad Spanje kampt met een onverwachte ongunstige economische gebeurtenis met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën, terwijl Spanje wel effectief gevolg heeft gegeven aan de eerder vastgestelde aanbevelingen, is besloten de aanbevelingen te herzien. Spanje wordt nu onder andere aanbevolen om het buitensporige tekort voor 2014 te corrigeren, één jaar later dan in de oorspronkelijke aanbeveling. Desalniettemin wordt Spanje

¹ EFSF document «Proposal on a Facility for the Recapitalisation of Financial Institutions for the Kingdom of Spain».

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

om een forse budgettaire inspanning gevraagd voor de periode 2012–2014.

Memorandum of Understanding

Hieronder wordt ingegaan op een aantal zaken die in het MoU zijn vastgelegd, waaronder de belangrijkste elementen van de bankenherstructurering en herkapitalisatie, de conditionaliteit voor de Spaanse banken, de conditionaliteit in het kader van de overheidsfinanciën en macro-economische onevenwichtigheden. Het MoU is opgesteld door de Commissie, in samenwerking met de ECB, de EBA en het IMF. Deze instellingen zullen de conditionaliteit ook periodiek monitoren. In deze brief zal ook worden ingegaan op de omvang van de financiële steun en eventuele onderpandseisen. Tenslotte komt de herziening van de buitensporigtekortprocedure voor Spanje aan de orde.

De elementen van de bankenherstructurering en herkapitalisatie

De aanpak bestaat uit drie elementen, die in het MoU uitgebreid aan de orde komen, te weten 1) de stresstest van de bankensector; 2) vaststellen van plannen voor herstructurering of afwikkeling, inclusief het opschonen van bankbalansen; en 3) uitvoering van herkapitalisatie, herstructurering en afwikkeling.

1) Stresstest van de bankensector

Er zal per bank een grondige waardering plaatsvinden van de boekhoudkundige en economische waarde van de activa op de boeken van de bank. Op basis van deze analyse van de kwaliteit van de activa zal er ook per bank een stresstest plaatsvinden. De banken die aan deze stresstest deelnemen vormen tezamen 90% van het Spaanse bancaire systeem. De resultaten van deze stresstest worden in september 2012 verwacht. Een zogenaamd Strategisch Coördinatie Comité, dat naast de Spaanse autoriteiten bestaat uit de Europese Commissie, de ECB, de EBA en het IMF, ziet toe op bovenstaand proces.

Op basis van de resultaten van bovenstaande exercitie zullen de banken in vier groepen worden onderverdeeld. Deze onderverdeling wordt gedaan op basis van de kapitaalbehoefte, die vastgesteld wordt door de Spaanse autoriteiten en de Europese Commissie, in consultatie met de EBA en in samenwerking met de ECB. Allereerst zijn er banken die de stresstest goed doorstaan en hun kapitaal niet aan hoeven te vullen. Deze groep banken wordt verder buiten beschouwing gelaten. De rest van de banken, waarvan de kapitaalpositie wel versterkt moet worden, wordt onderverdeeld in drie groepen.

De eerste groep bestaat uit alle banken die reeds staatssteun ontvangen via het Spaanse Fonds voor Ordelijke Herstructurering van Banken (FROB). De tweede groep bestaat uit banken die een dusdanig kapitaaltekort hebben dat zij dit niet zonder publieke steun kunnen aanzuiveren. De derde groep, tenslotte, bestaat uit banken die een kapitaaltekort hebben, maar hun tekort nog op private wijze kunnen aanvullen. In oktober zal duidelijk zijn welke banken in welke groep vallen.

2) Vaststellen van plannen voor herstructurering of afwikkeling, inclusief het opschonen van bankbalansen

De Spaanse autoriteiten en de Europese Commissie zullen de levensvatbaarheid van de banken in de eerste en tweede groep beoordelen op basis van de uitkomsten van de stresstest en mogelijkheden voor

herstructurering. Banken die niet levensvatbaar zijn, zullen op ordelijke wijze worden afgewikkeld. Voor de banken in de eerste en tweede groep zullen de Spaanse autoriteiten vervolgens samen met de Europese Commissie herstructureringsplannen voor in de kern gezonde banken, en afwikkelplannen voor banken die niet levensvatbaar zijn, opstellen. De Europese Commissie zal tussen november 2012 (voor de eerste groep) en december 2012 (voor de tweede groep) deze plannen beoordelen. Bij de beoordeling wordt een kapitaalvereiste van 9% gehanteerd. Deze eis is in lijn met de eis van 9% die bij de Europese herkapitalisatie-exercitie is gesteld, waar de Europese Raad van 26 oktober 2011 toe besloot.

De herstructurering van levensvatbare banken en de ordelijke afwikkeling van niet-levensvatbare banken gaan gepaard met een opschoning van de bankbalansen. Banken zullen, als onderdeel van de plannen voor herstructurering of afwikkeling, hun slechte activa moeten overdragen aan een zogenaamde activabeheerorganisatie. Het gaat hier met name om slechte vastgoedleningen. De overdracht van deze activa zal plaatsvinden tegen hun lange termijn economische waarde. Deze waarde zal worden bepaald na een grondige analyse van de kwaliteit van de activa, waarbij gebruik zal worden gemaakt van de waarderingen uit de stresstests. Op het moment van overgang van de activa naar de activabeheerorganisatie zullen de banken de verliezen moeten nemen die bestaan uit het verschil tussen de prijs waarvoor de activa in de boeken staan en de vastgestelde lange termijn economische waarde. Deze verliezen gaan ten koste van het kapitaal van de bank. Uiteraard wordt het effect van deze verliezen meegenomen bij het bepalen van de kapitaalbehoefte van de banken.

De activabeheerorganisatie kan deze activa voor lange tijd op de boeken houden en dient de activa zo te beheren dat hun waarde zo goed mogelijk wordt uitgewonnen. De Spaanse autoriteiten zullen in samenwerking met de Europese Commissie, de ECB en het IMF eind augustus een uitgewerkt plan presenteren voor deze activabeheerorganisatie, die eind november operationeel zou moeten zijn. Vergelijkbare activabeheerorganisaties in het verleden zijn doorgaans gefinancierd door middel van een deel kapitaal/aandelen en een deel door de overheid gegarandeerde obligaties. Indien de activabeheerorganisatie verliezen maakt, zullen deze eerst worden opgevangen door de aandeelhouders van de activabeheerorganisatie (de Spaanse staat of een orgaan daarvan) en vervolgens door de overige crediteuren van de activabeheerorganisatie.

Banken in de derde groep krijgen tot juni 2013 de tijd om zich met privaat kapitaal te versterken. Banken in deze groep die relatief veel kapitaal moeten ophalen worden uit voorzorg verplicht zogenaamde kortlopende converteerbare obligaties (Coco's) te accepteren. Deze worden in juni 2013 naar aandelen geconverteerd als deze banken niet in staat zijn gebleken zichzelf via private wijzen te versterken. Andere banken in de derde groep die minder kapitaal hoeven op te halen krijgen dergelijke kortlopende converteerbare obligaties niet. Als zij eind juni 2013 echter toch niet in staat zijn gebleken kapitaal op te halen, zullen zij ook gedwongen staatssteun krijgen.

3) Uitvoering van herkapitalisatie, herstructurering en afwikkeling

In het MoU is opgenomen dat, bij herkapitalisatie, herstructurering of afwikkeling van banken, Spanje stappen moet nemen om het gebruik van publieke middelen zo veel mogelijk te beperken. Banken die steun ontvangen moeten in eerste instantie zo veel mogelijk uit eigen middelen bijdragen aan de kosten van een herstructurering, zoals door verkoop van participaties of niet-kern activiteiten. Verder mogen de banken geen

dividend uitkeren en zullen aandeelhouders verliezen moeten nemen. Ook houders van hybride kapitaal en achtergestelde leningen zullen verliezen moeten nemen. Hiertoe zullen de Spaanse autoriteiten, indien nodig, wettelijke aanpassingen doorvoeren.

Pas wanneer de plannen voor een individuele bank, inclusief bovenstaande aspecten, goedgekeurd zijn door de Europese Commissie, zal er steun voor herkapitalisatie beschikbaar komen. Alleen in een urgente situatie kan hierop een uitzondering worden gemaakt. Op de omstandigheden en procedure bij zo'n situatie wordt hieronder verder ingegaan.

Conditionaliteit Spaanse banken

Naast het plan voor herkapitalisatie, herstructurering en resolutie, bevat het MoU ook de instellingspecifieke en horizontale conditionaliteit voor de Spaanse bankensector. Deze conditionaliteit is opgesteld door de Commissie, in samenwerking met de ECB, de EBA en het IMF. Belangrijke eisen die Nederland heeft gesteld aan deze conditionaliteit zijn overgenomen.

Voor Nederland was allereerst van belang dat voor banken die staatssteun krijgen, de Europese staatssteuneisen van kracht zullen zijn, onder artikelen 107 en 108 van het Werkingsverdrag van de EU. Verder heeft Nederland sterk ingezet op beperking van beloning. In lijn met de Nederlandse inzet heeft de Eurogroep besloten beperkingen op te leggen aan beloningen voor de leden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen van banken die staatssteun ontvangen. De Spaanse autoriteiten hebben zich hieraan gecommitteerd.

Het MoU bevat ook zogenaamde horizontale conditionaliteit – eisen aan de sector en het toezicht in den brede. Deze zijn voor een groot deel gebaseerd op de analyse van het IMF, in het kader van de vijfjaarlijkse beoordeling van de Spaanse financiële sector (de *Financial Sector Assessment Program*, FSAP¹), waarbij met name kwetsbaarheden in het toezicht en resolutieraamwerk geïdentificeerd zijn. De aanbevelingen uit de FSAP zijn als conditionaliteit in het MoU opgenomen en hebben onder andere betrekking op versterking van de onafhankelijkheid van de toezichthouder, verbetering van het resolutiemechanisme en versterking van de autoriteit en het mandaat van de banktoezichthouder om opbouw van risico's in een vroeg stadium aan te pakken. Zo is, om een verdere versterking van de operationele onafhankelijkheid van de Spaanse centrale bank te bereiken, in het MoU opgenomen dat het Spaanse ministerie van Economie per 31 december 2012 haar sanctie- en licentiebevoegdheden zal overdragen aan de Spaanse centrale bank.

Ook concludeerde de FSAP dat de governance van de lokale spaarbanken dient te worden versterkt. In het MoU is hierover onder meer opgenomen dat de deskundigheid- en betrouwbaarheidstoetsen voor de lokale spaarbanken versterkt zullen worden en dat er eind 2012 wetgeving zal worden opgesteld die ertoe dient dat de lokale spaarbanken op termijn geen controlerende belangen meer kunnen hebben in kredietinstellingen.

Conditionaliteit overheidsfinanciën en macro-economische onevenwichtigheden

In het MoU is opgenomen dat de voortgang van de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Europees Semester, waaronder de buitensporigtekortprocedure en de macroeconomische onevenwichtigheidsprocedure, nauw en op reguliere basis gemonitord zullen worden, parallel aan het reviewproces voor de conditionaliteit voor de bankensector.

¹ <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25977.0>

Omvang financiële steun

Voor steun voor herkapitalisatie en herstructurering van de Spaanse banken is een bedrag overeengekomen van maximaal 100 miljard euro. De duur van het programma is 18 maanden. Deze lening zal worden geleid via het FROB, dat optreedt als agentschap van de Spaanse overheid en van waaruit Spaanse banken steun ontvangen. De overeenkomst voor steun is echter nadrukkelijk met de Spaanse overheid. Deze behoudt de volle verantwoordelijkheid voor de financiële steun, waardoor de staatsschuld zal oplopen. De Spaanse staat ondertekent ook het MoU.

Het bedrag van maximaal 100 miljard euro werd in de Eurogroepverklaring van 9 juni jl. reeds opgenomen. Het proces dient nu al opgestart te worden omdat een aantal banken mogelijk al zeer snel steun nodig zal hebben. In de tussentijd wordt de analyse van onderaf afgerond. Het exacte bedrag zal vastgesteld worden na de afronding van deze uitgebreide analyse. Eerder bleek na uitvoering van de schokproeven op de Spaanse bankensector door twee onafhankelijke partijen, dat een kapitaalbehoefte van 50 tot 61 miljard euro uitkwam. In deze rapporten werd daarnaast aangegeven dat er rond de 9 miljard euro nodig zou zijn voor een activabeheerorganisatie. Deze rapporten zijn openbaar¹.

Het MoU voorziet er in dat de steun in vier tranches wordt uitgekeerd. Deze tranches worden uitgekeerd nadat de analyse van bankbalansen is afgerond en de exacte herkapitalisatiebehoefte van individuele banken bekend is. Op basis hiervan wordt dan een voorlopige onderverdeling gemaakt. Drie tranches zijn bestemd voor herkapitalisatie. Dit betreft een tranche van maximaal 45 miljard euro half november, maximaal 15 miljard euro eind december 2012, en maximaal 15 miljard euro eind juni 2013. Eén tranche van maximaal 25 miljard euro is bestemd voor de financiering van de activabeheerorganisatie. Voor de uitkering van alle reguliere tranches aan Spanje en vervolgens aan de private banken is onder het EFSF instrumentarium een beslissing van de Eurogroep of de ambtelijke werkgroep van de Eurogroep (EWG) vereist. Voor de uitkering, na de eerste tranche, van de volgende tranches onder het ESM, zodra de steun is overgeheveld van het EFSF naar het ESM, is een beslissing van de Raad van Bewind van het ESM vereist.

Op advies van de ECB, gesteund door het IMF en de Commissie, zal als faciliteit voor urgente situaties door de Eurogroep een bedrag van 30 miljard euro beschikbaar worden gesteld. Dit bedrag kan, vooruitlopend op de analyse van de individuele bankbalansen, in geval van acute problemen worden ingezet. Dit bedrag zal in EFSF-obligaties op de balans van het EFSF worden aangehouden. Het gebruik van deze faciliteit voor urgente situaties, vereist een onderbouwde en gekwantificeerde aanvraag van de Spaanse centrale bank en een goedkeuring van de Europese Commissie en de EWG, in overleg met de ECB. Wanneer de faciliteit niet ingezet hoeft te worden, zal het bedrag van 30 miljard euro hoofdzakelijk worden ingezet bij uitkering van de reguliere tranches.

In de EFSF richtsnoer over herkapitalisatie van financiële instellingen via leningen aan niet-programmalanden staat dat de beprijzing van de lening onder het herkapitalisatie instrument overeen zal komen met de beprijzing van een lening onder een macro-economisch programma.

Buitensporigtekortprocedure Spanje

Tijdens de Ecofin vergadering is door de Raad ook besloten om de aanbevelingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure voor Spanje te herzien. Spanje wordt nu onder andere aanbevolen om het

¹ http://www.bde.es/webbde/en/secciones/prensa/info_interes/reestructuracion.html

buitensporige tekort voor 2014 te corrigeren, één jaar later dan in de oorspronkelijke aanbeveling. Daarnaast wordt Spanje om een forse budgettaire inspanning gevraagd voor de periode 2012–2014. Zo wordt een verbetering van het structurele saldo gevraagd van 2,7% bbp in 2012, 2,5% bbp in 2013 en 1,9% bbp in 2014. Dit besluit, gebaseerd op artikel 126VWEU, is genomen naar aanleiding van een voorstel hiertoe van de Europese Commissie. De Raad heeft hernieuwde aanbevelingen voor Spanje aangenomen omdat zij van mening is dat in Spanje sprake is van een onverwachte ongunstige economische gebeurtenis met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën (samengevat: buitengewone omstandigheden) én dat Spanje effectieve actie heeft ondernomen.

De Commissie en Raad oordelen dat er in Spanje sprake is van buitengewone omstandigheden omdat de economische groei zich veel slechter heeft ontwikkeld dan werd verwacht tijdens de vaststelling van de buitensporigtekortprocedure in 2009. Zo zal de Spaanse economie naar verwachting zowel in 2012 als 2013 een economische krimp laten zien. Daarnaast heeft ook de groeicompositie zich anders ontwikkeld dan werd verwacht met vooral een negatievere ontwikkeling van de (relatief belastingrijke) binnenlandse vraag.

De Commissie en Raad oordelen tevens dat Spanje effectief gevolg heeft gegeven aan de oorspronkelijke aanbevelingen van de buitensporigtekortprocedure. In de oorspronkelijke aanbeveling werd Spanje o.a. gevraagd om het buitensporige tekort in 2013 te corrigeren en over de periode 2010–2013 een gemiddelde jaarlijkse structurele begrotingsinspanning («fiscal effort») te behalen van boven de 1,5%. Uit de update van de lenteramingen van de Europese Commissie die de Commissie voor Spanje heeft gemaakt, blijkt dat Spanje over de periode 2010–2012 naar verwachting voldoet aan de vereiste jaarlijks gemiddelde structurele tekortverbetering van 1,5%.

Gevolgen en risico's voor Nederland

Steun aan Spanje zal geen verdere gevolgen hebben voor de Nederlandse begroting. De garanties aan het EFSF zijn reeds verwerkt in de Nederlandse begroting en het volgestort en oproepbaar kapitaal voor het ESM zijn opgenomen in de Voorjaarsnota. Als garanties worden opgeroepen, dus als het EFSF geld uitleent aan een land, dan heeft dit gevolgen voor de hoogte de EMU-schuld van de eurolanden. Het is verder relevant op te merken dat conform het *Framework Agreement* van het EFSF ervan wordt uitgegaan dat, indien een lidstaat steun krijgt voor de financiële sector, het garanties blijft verstrekken onder het EFSF.

De overeenkomst voor de steun is nadrukkelijk met de Spaanse overheid. Deze behoudt de volle verantwoordelijkheid voor het steunprogramma en ondertekent het MoU. Het risico van het EFSF/ESM zal dan ook liggen bij de Spaanse overheid. Hiervoor geldt, net als bij de leningenprogramma's aan Griekenland, Ierland en Portugal, dat steun altijd gepaard gaat met risico's. Daarnaast hebben de regeringsleiders op de Europese Raad van 28 en 29 juni 2012 besloten om bankenrisico's en overhedenrisico's te ontvlechten waarbij, mits vooraf voldaan is aan een aantal in de betreffende Verklaring expliciet benoemde voorwaarden zoals het realiseren van effectief banktoezicht, de Spaanse overheidsgarantie niet meer van toepassing zou kunnen zijn op de reeds verleende steun. Hetgeen uiteraard gevolgen heeft voor het risicoprofiel van de lening. Dit vereist echter een unaniem besluit van de lidstaten zodat getoetst kan worden of ondermeer het effectief banktoezicht daadwerkelijk is gerealiseerd.

In dit verband is in de Eurogroep tevens gesproken over een onderpandregeling voor de lening van het EFSF aan Spanje. Finland heeft reeds aangegeven een onderpand te zullen vragen voor een eventuele lening van het EFSF. Hierbij is voor Nederland het uitgangspunt dat de modaliteit zo dient te worden vormgegeven dat zij toegankelijk is voor alle lidstaten, omwille van een gelijke behandeling van crediteurlanden, terwijl tegelijkertijd geen rechten voor andere obligatiehouders worden gecreëerd. Een regeling is vooralsnog niet uitgewerkt.

Appreciatie kabinet

In de aanloop naar deze Eurogroep is gesproken met de Tweede Kamer over de inzet van Nederland bij de steun aan de Spaanse bankensector. Tijdens dit debat kwam aan de orde dat steun aan de Spaanse bankensector gepaard moest gaan met herstructurering, waarbij aandeelhouders hun verliezen moeten nemen. Verder gaf de Tweede Kamer aan dat het beloningsbeleid, inclusief bonussen, onderdeel moest zijn van de voorwaarden voor steun. Nederland heeft sterk ingezet op opname van deze voorwaarden in het MoU. Naast deze elementen bevat het MoU volgens het kabinet belangrijke maatregelen om de kwetsbaarheden van de Spaanse banken en tekortkomingen in het toezicht op de bankensector aan te pakken. De conditionaliteit in het MoU is, in lijn met de inzet van Nederland, tot stand gekomen op basis van de aanbevelingen uit de FSAP en met betrokkenheid van het IMF. Tenslotte is het voor het kabinet van belang dat een rol voor het IMF bij de monitoring van het programma is verzekerd.

Het herzien van de aanbevelingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure voor Spanje past binnen de regels van het Stabiliteits-en Groeipact (SGP). Het is belangrijk dat deze regels zorgvuldig worden toegepast. Dit besluit is dan ook gebaseerd op een gedegen analyse van de Commissie, die uitwijst dat Spanje in aanmerking komt voor herziening van de aanbevelingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure.

Naar het oordeel van het kabinet wordt voldaan aan de randvoorwaarden die Nederland stelt aan het verlenen van steun. Het kabinet verzoekt de Tweede Kamer dan ook in te stemmen met het programma van maximaal 100 miljard euro. Na goedkeuring door de Tweede Kamer zal ik, namens het kabinet, formele goedkeuring verlenen voor de Spaanse bankensteun in de komende, voor dit doel uitgeroepen, extra Eurogroep. Deze zal volgende week, (naar verwachting 20 juli), plaatsvinden. De Tweede Kamer zal, zoals dat ook bij andere lidstaten met een programma het geval is, via de reguliere procedure worden geïnformeerd over de voortgang.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager