

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 970

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2012

Hierbij wil ik u informeren over de eerste voortgangsrapportages van de Europese Commissie en de ECB, en van het IMF met betrekking tot de implementatie door Spanje van de maatregelen voor de bankensector in het kader van het steunprogramma van het ESM voor de Spaanse bankensector. Deze zijn op het moment van schrijven nog niet openbaar. Op 26 oktober gaven zowel de Europese Commissie en de ECB, als het IMF, al een publieke verklaring af over de conclusies van de missie. U vindt beide verklaringen in de bijlage (Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer). De rapportages zijn gebaseerd op de uitkomsten van een missie van de Europese Commissie en de ECB van 15-26 oktober jl. Het IMF was bij deze missie ook aanwezig. Er is in het geval van dit steunpakket geen sprake van een Trojka, omdat het IMF niet deelneemt aan het steunpakket voor de Spaanse bankensector. Het IMF is wel betrokken in de vorm van technische assistentie, waaronder voor de vaststelling en de monitoring van de conditionaliteit. Het is om deze reden dat er twee voortgangsrapportages verschijnen, één van de Europese Commissie en de ECB, die direct gelieerd zijn aan het steunprogramma, en één van het IMF. De rapportage van het IMF zal ook aan de IMF-board worden gepresenteerd, maar de board hoeft zich hier niet over uit te spreken.

Voordat tot uitkering van de eerste tranche voor de in juli toegezegde¹ steun aan de Spaanse banken kan worden overgegaan, zullen de voortgangsrapportages worden besproken en zullen ook de beslissingen ten aanzien van staatssteunregels voor de plannen voor herstructurering en herkapitalisatie van de eerste groep banken mondeling worden toegelicht. Op 29 november zal de *Board of Directors* van het ESM een formele beslissing nemen over de uitkering van de eerste tranche aan steun.² De uitkering van de eerste tranche staat voor begin december gepland.

¹ Steun wordt alleen uitgekeerd nadat de herstructureringsplannen en beoordeling van de conditionaliteit zijn goedgekeurd.

² Op 28 november zal het steunprogramma voor Spanje worden overgeheveld van het EFSF naar het ESM. Deze overheveling naar het ESM wanneer dit in werking zou zijn getreden is bij het aangaan van het Spaanse steunprogramma overeengekomen. De Tweede Kamer is over de stand van zaken omtrent deze overheveling geïnformeerd in het verslag van de Eurogroep d.d. 12 november (Kamerstuk 21 501-07, nr. 958).

Voorgeschiedenis

Zoals toegelicht in de kamerbrief die rond de goedkeuring van het Spaanse programma is verstuurd (Kamerstuk 21 501-07, nr. 932), bestaat de aanpak voor de Spaanse bankensector uit drie elementen. De eerste fase, waarbij een waardering is gedaan van de boekhoudkundige en economische waarde van de activa op de boeken van de individuele banken en stresstesten zijn uitgevoerd op basis van deze waardering, is reeds afgerond. De *bottom-up* stress test concludeerde dat er € 59 mrd kapitaaltekort is bij de onderzochte banken. Hierna is gestart met het vaststellen van plannen voor herstructurering of afwikkeling, inclusief het opschonen van bankbalansen. Tot slot zal op basis van deze plannen de komende maanden de uitvoering van herkapitalisatie, herstructurering en afwikkeling plaatshebben. De laatste twee elementen lopen deels parallel, aangezien de banken op basis van de doorlichting in verschillende groepen zijn verdeeld, waarvoor het tempo van de trajecten verschilt.

Een eerste groep van banken die publieke steun nodig hebben bestaat uit alle banken die reeds staatssteun ontvangen via het Spaanse Fonds voor Ordelijke Herstructurering van Banken (FROB). De tweede groep van banken die publieke steun nodig hebben bestaat uit banken die een dusdanig kapitaaltekort hebben dat zij dit niet zonder publieke steun kunnen aanzuiveren. De Europese Commissie heeft de plannen voor herstructurering, afwikkeling, en herkapitalisatie beoordeeld. De eerste tranche voor herkapitalisatie van de eerste groep banken zal naar verwachting begin december worden uitgekeerd. Voor de tweede groep vindt deze beoordeling in december 2012 plaats. De uitkering van de eerste tranche voor herkapitalisatie zal gebeuren wanneer de voortgang van de implementatie van de conditionaliteit als positief wordt beoordeeld. Daarnaast moeten de herstructureringsplannen voor elke individuele bank worden goedgekeurd door de Europese Commissie, waarbij onder meer wordt getoetst of aan staatssteuneisen is voldaan.

De conclusies van de voortgangsrapportages

De *Memorandum of Understanding* (MoU), waarin de conditionaliteit voor deze steun is vastgelegd, bevat zowel de instellingsspecifieke conditionaliteit als de horizontale conditionaliteit voor de gehele financiële sector. Daarnaast is ook opgenomen dat de voortgang van de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Europees Semester, waaronder de buitensporigtekortprocedure en de macroeconomische onevenwichtighedenprocedure, nauw en op reguliere basis gemonitord zullen worden, parallel aan het reviewproces voor de conditionaliteit voor de bankensector. Publieke steunmaatregelen moeten ook aan de EU staatssteunkaders en conditionaliteit voldoen.

Instellingsspecifieke conditionaliteit

De bank-specifieke conditionaliteit kent drie stappen: (i) beoordeling van de kwaliteit van activa van de bank en individuele stress test om de kapitaalbehoefte vast te stellen; (ii) verplaatsen van de zwaar verliesgevende activa naar een «bad bank»; en (iii) opstellen van de herstructureringsplannen en vaststelling van de *burden sharing* afspraken.

De eerste stap is conform het schema in september 2012 afgerond. De beoordeling van de 17 bancaire groepen (90% van nationale krediet) middels een *bottom-up* stress test leidde tot het vaststellen van een kapitaalbehoefte van € 59 mrd. Dit proces werd gemonitord door de Spaanse autoriteiten samen met de Europese Commissie, ECB, EBA, ESMA en het IMF. Banken zijn hierbij verdeeld in 4 categorieën: (i) Groep 0

– banken die geen kapitaalsteun nodig hebben; (ii) Groep 1 – banken die reeds in bezit zijn van de FROB en daarmee al publieke steun ontvangen; (iii) Groep 2 – banken die nog niet in bezit zijn van de FROB en publieke steun nodig zullen hebben; (iv) Groep 3 – banken die de kapitaalbehoefte met private middelen zullen aanvullen; mocht dit voor eind december 2012 niet lukken, krijgen deze banken vooralsnog te maken met staatssteun met de daarbij behorende conditionaliteit. Banken in deze groep die meer dan 2% van risicogewogen activa aan kapitaal moeten toevoegen, moeten verplicht contingent convertibles (coco's) aan de FROB uitgeven; tot eind juni 2013 kunnen deze instrumenten teruggetrokken worden als er genoeg privaat kapitaal beschikbaar is.

De tweede stap, de oprichting van de bad bank, verloopt volgens de rapporten volgens schema. De «bad bank», genoemd Sareb¹, zal in grootte gelimiteerd worden tot € 90 mrd, en zal eind november operationeel zijn. Kapitaal, in gewone aandelen en achtergestelde leningen, zal grotendeels door private partijen worden verstrekt, met een aanzienlijke participatie van de FROB. Sareb zal 15 jaar bestaan. Volgens het IMF rapport vond de overdracht van de activa plaats tegen de lange-termijn economische waarde, in lijn met de MoU.

Aan de derde stap, de opstelling van de herstructureringsplannen voor de banken die publieke steun gaan gebruiken en de beoordeling daarvan door de Europese Commissie, wordt op dit moment gewerkt. Volgens de MoU moeten alle banken aan een minimum kapitaalratio voldoen². De uiteindelijke publieke steun zal echter niet exact hetzelfde zijn als de kapitaalbehoefte gedefinieerd in de stress test om twee redenen.

Ten eerste, zullen de vastgoedactiva van banken naar de «bad bank» overgeheveld worden. Dit zal een kapitaalverlichting met zich meebrengen door kleinere verwachte verliezen en minder risicogewogen activa. Een belangrijke kanttekening is dat de overheveling van activa naar de «bad bank» wel als staatssteun wordt gezien, die DG mededinging zal meenemen bij het bepalen van de staatssteunmaatregelen.

Ten tweede, zoals afgesproken in de MoU, zullen de *burden sharing* maatregelen ervoor zorgen dat de vastgestelde kapitaalbehoefte niet enkel uit publieke middelen moet worden aangevuld. Conform de MoU zal er bail-in van hybride kapitaalhouders en achtergestelde schuldeisers plaats vinden bij banken die publieke steun zullen gebruiken. De Spaanse autoriteiten hebben reeds de wetgeving geïntroduceerd³ om bail-in mogelijk te maken. Banco d'España en de FROB (de Spaanse resolutieautoriteit) krijgen ook brede bevoegdheden om *burden sharing* en resolutie of herstructurering te bewerkstelligen⁴. Dit herstructurerings- en resolutieraamwerk houdt waar toepasselijk rekening met het Europees voorstel voor de herstel en resolutie richtlijn voor banken die op dit moment onderhandeld wordt⁵.

Horizontale conditionaliteit

Horizontale conditionaliteit is van toepassing op de gehele sector, niet enkel op banken die publieke steun (zullen) ontvangen, en op het toezichtssysteem. Deze voorwaarden richten zich op vier aspecten: (i) transparantie van banken naar de consument en toezichthouder en bredere consumentenbescherming, (ii) beleid op het gebied van beloningen; (iii) betere regulering van en toezicht op banken en (iv) betere governance van de FROB, het depositogarantiestelsel (FGD) en de spaarbanken. Hieronder wordt op elk onderdeel verder ingegaan. Alle deadlines met betrekking tot de horizontale conditionaliteit zijn tot nu toe gehaald. De concrete implementatie van de voorstellen zal cruciaal zijn.

¹ Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria

² 9% Common Equity Tier 1 per 31.12.2012 en tot eind 2014.

³ Wordt op dit moment in het parlement geratificeerd

⁴ Bijvoorbeeld, de mogelijkheid om activa in een bridge bank onder te brengen zonder de toestemming van de aandeelhouders of crediteuren; om snel kapitaal te injecteren via een noodprocedure; om activa op het verzoek van FROB naar een «bad bank» overbrengen.

⁵ Zie het voorstel voor richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van de Richtlijnen 77/91/EEG, 82/891/EG, 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG en 2011/35/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010.

Ook is het nodig om het huidige tempo op peil te houden om resterende deadlines te halen.

Meerdere maatregelen werden geïntroduceerd om de transparantie van banken richting de consument te bevorderen. Banco d'España heeft een voorstel gepresenteerd met de openbaarmakingseisen voor de kredietinstellingen met betrekking tot hun portefeuilles. Deze eisen richten zich op de sectorale concentratie van de leningen en de belangrijkste karakteristieken van portefeuilles zoals het risico op wanbetaling («probability of default») en de verhouding tussen de hoogte van de lening en de waarde van het onderpand («loan-to-value ratio»). Ook worden banken gevraagd om aan te geven welke deel van de leningen een grotere risico op wanbetaling hebben en wat hun beleid is ten opzichte van herstructurering en herfinanciering van deze leningen.

Met betrekking tot de rapportageverplichtingen aan de toezichthouder zijn de verbeteringen aan het kredietregister cruciaal. Zo is er op dit moment onvoldoende informatie over het onderpand of risicoconcentraties die voortkomen uit indirecte blootstellingen en onderlinge verbondenheid tussen de tegenpartijen. De eerste stappen om het kredietregister te verbeteren werden in maart van 2012 ondernomen. In oktober heeft Banco d'España conform de MoU een breder pakket aan maatregelen voorgesteld, incl. een nieuw IT systeem voor de centrale bank. Dit pakket aan maatregelen wordt op dit moment geconsulteerd.

Het grootste probleem in de consumentenbescherming was de verkoop in het verleden van hybride kapitaal en achtergestelde schuldinstrumenten aan particulieren. Particulieren zijn niet-professionele investeerders en zijn daarom vaak minder goed in staat om dergelijke complexe instrumenten te beoordelen en het verschil tussen dergelijke instrumenten en deposito's te kennen. Deze instrumenten delen echter in de *burden sharing* mee in de verliezen, waardoor kleine investeerders geraakt worden. Om deze praktijken in de toekomst te voorkomen is er regelgeving geïntroduceerd die a) minimum participatielimieten vaststellen waardoor de retail investeerders de facto uitgezonderd worden; en b) betere transparantie in advertenties van instrumenten die niet onder de depositogarantiestelsel vallen en expliciete vergelijking daarvan met deposito's afdwingt.

Het beleid voor beloningen werd ook aangescherpt met de introductie van de limieten aan beloningen voor directeuren en managers van banken die staatssteun ontvangen.

Maatregelen ter verbetering van toezichtsraamwerk hebben betrekking op de onafhankelijkheid en bevoegdheden van de toezichthouder (Banco d'España) en de verbetering van toezichtsprocedures bij de toezichthouder. Cruciale bevoegdheden zoals vergunningverlening en sanctiëring voor zware schending van de regels werden van het Ministerie van Economie en Concurrentiepositie aan Banco d'España overgedragen. Het Ministerie blijft wel de instantie waar beroep kan worden gedaan tegen de door Banco d'España opgelegde sancties. Ook zijn er voorstellen gepubliceerd om de op dit moment gelimiteerde bevoegdheden van Banco d'España voor de publicatie van bindende richtlijnen te verbreden. Er wordt ook, conform de toezegging in de MoU, gewerkt aan het in lijn brengen van de kapitaaldefinities met de EBA eisen en verbetering van de regels met betrekking tot provisies voor kredietverliezen («loan-loss provisioning»), kredietconcentratie en regels voor transacties met gerelateerde partijen. Ook worden er plannen uitgewerkt om de niet-bancaire financiering te stimuleren om de afhankelijkheid van de Spaanse economie van banken te verminderen.

Tenslotte worden er conform de MoU maatregelen geïntroduceerd om de governance van de FROB, het depositogarantiestelsel (FGD) en de spaarbanken te verbeteren. Actieve bankiers mogen geen bestuurslid meer zijn van de FROB om belangenverstrengeling te voorkomen. Dezelfde maatregel moet nog geïmplementeerd worden voor de depositogarantiestelsel (FGD). Het IMF signaleert dat aan de hervormingen van de governance structuur van de spaarbanken, een van de medeoorzaken van de Spaanse crisis, meer prioriteit gegeven moet worden om aan de deadlines te voldoen.

Conditionaliteit overheidsfinanciën en macro-economische onevenwichtigheden

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

De voortgangsrapportage van de Commissie en de ECB geeft aan dat er belangrijke voortgang is geboekt op het gebied van structurele hervormingen. Deze structurele hervormingen pakken de onevenwichtigheden in de Spaanse economie aan. Zo heeft Spanje maatregelen genomen op het gebied van de arbeidsmarkt (o.a. verhoging van de loonflexibiliteit en vermindering van dualiteit op de arbeidsmarkt), belastingen en elektriciteitsstarieven. In aanvulling op deze maatregelen heeft Spanje op 27 september een hervormingsagenda gepresenteerd die de aanbevelingen in het kader van het Europees Semester adresseren. Deze agenda zal de komende maanden nog verder uitgewerkt moeten worden. Het hervormingsplan richt zich onder andere op de arbeidsmarkt, de binnenlandse productmarkt, professionele diensten en het ondernemingsklimaat.

Op het gebied van overheidsfinanciën verwijst de voortgangsrapportage van de Commissie en de ECB naar de mededeling van de Commissie d.d. 14 november 2012 welke aangeeft dat Spanje tot nu toe effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen van de buitensporigtekortprocedure. In de aanbeveling van de buitensporigtekortprocedure wordt Spanje onder andere aanbevolen om het buitensporige tekort voor 2014 te corrigeren. 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. In de mededeling oordeelt de Commissie dat voorlopig geen extra stappen benodigd zijn in de buitensporigtekortprocedure voor Spanje. Dit is gebaseerd op de analyse dat Spanje voor 2012 en 2013 effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen omdat voor deze jaren de structurele inspanning, gecorrigeerd voor tegenvallende inkomsten als gevolg van belastingarme groei (1½% bbp in 2012) en herzieningen van de Spaanse potentiële groei (0,1–0,2% bbp in zowel 2012 als 2013), in lijn is met wat werd gevraagd in de Raadsaanbeveling. Voor 2014 komt de structurele inspanning van Spanje volgens de Commissie echter nog tekort. Spanje zal voor dit jaar dus verdere maatregelen moeten specificeren.

Conclusie

Naar het oordeel van de Europese Commissie en de ECB en het IMF voldoet Spanje tot op heden aan de eisen die zijn gesteld ten aanzien van de financiële sector in het kader van het steunprogramma voor de

Spaanse bankensector. Nederland onderschrijft het oordeel van de Europese Commissie en de ECB en is voornemens in te stemmen met vrijgave van de eerste leningentranche aan steun voor de Spaanse banken. De uitkering van de eerste tranche staat voor begin december gepland.

Ik hoop u voldoende geïnformeerd te hebben.

De minister van Financiën,
J. R. V. A. Dijsselbloem