



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 16.7.2012
COM(2012) 406 final

2012/0198 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**gericht tot Spanje inzake specifieke maatregelen om de financiële stabiliteit te
versterken**

TOELICHTING

ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

In de afgelopen tijd is Spanje op de financiële markten onder steeds grotere druk komen te staan. De marktonzekerheid betrof de situatie in het bankwezen, dat te lijden heeft gehad onder het uiteenspatten van de zeepbel op de vastgoedmarkt en onder de economische recessie die daarop volgde. Bijgevolg hebben diverse Spaanse banken grote hoeveelheden probleemactiva op de balans staan. Daardoor zijn zorgen ontstaan over de levensvatbaarheid van een aantal van deze banken.

Op 9 juni is de Eurogroep geïnformeerd over het voornemen van de Spaanse autoriteiten om financiële bijstand aan te vragen voor de herkapitalisatie van hun banksector. De Eurogroep heeft verklaard dat zij bereid was om een dergelijk verzoek in te willigen, en heeft Spanje financiële bijstand toegezegd waarmee in de geraamde behoefte aan kapitaal, inclusief een extra veiligheidsmarge, kon worden voorzien. Opgeteld ging het om een geraamd bedrag van 100 miljard EUR.

Op 25 juni 2012 heeft de Spaanse regering in het kader van de lopende herstructurering en herkapitalisatie van het Spaanse bankwezen om externe financiële bijstand verzocht. Nadat de resultaten van de eerste fase van de onafhankelijke evaluatie van de balansen van de banken op 21 juni 2012 bekend waren geworden, is een formeel verzoek ingediend. De bijstand wordt gevraagd in het kader van de voorwaarden voor financiële steun uit de EFSF voor de herkapitalisatie van financiële instellingen.

Daarna hebben de Europese Commissie, in samenwerking met de ECB, de Europese Bankautoriteit (EBA) en het IMF, het Spaanse verzoek om dergelijke bijstand onderworpen aan een onafhankelijke evaluatie. De uitkomst daarvan was dat Spanje aan de voorwaarden voldoet om ervoor in aanmerking te komen.

De staatshoofden en regeringsleiders hebben op de top van de eurozone op 29 juni 2012 aangegeven dat de bijstand, zonder een hogere rangorde te krijgen, aan het ESM zal worden overgedragen zodra deze instelling volledig operationeel is. Wanneer er een algemeen toezichtsmechanisme voor banken in het eurogebied is ingevoerd waarbij ook de ECB betrokken is, kan het ESM de mogelijkheid krijgen om de banken rechtstreeks via een nieuw instrument te herkapitaliseren.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

gericht tot Spanje inzake specifieke maatregelen om de financiële stabiliteit te versterken

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en met name artikel 136, lid 1, onder a), overeenkomstig de procedure van artikel 126, lid 6,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Artikel 136, lid 1, onder a), VWEU voorziet in de mogelijkheid specifieke maatregelen ter versterking van de coördinatie en de bewaking van de begrotingsdiscipline vast te stellen voor de lidstaten die de euro als munt hebben.
- (2) Doordat in het eerste decennium van deze eeuw externe financiering tegen lage kosten in overvloed beschikbaar was, beleefde Spanje een kredietgedreven hausse in de binnenlandse vraag en op de activamarkten, en met name in de vastgoedsector. De economische recessie die volgde op het uiteenspatten van de zeepbel op de vastgoedmarkt, heeft een weerslag gehad op het Spaanse bankwezen. Bijgevolg kunnen Spaanse banken, met uitzondering van een paar grote internationaal gediversificeerde kredietinstellingen, voor betaalbare financiering vrijwel niet meer terecht op de wholesale financieringsmarkten, zodat zij sterk afhankelijk zijn geworden van herfinanciering via het Eurosysteem. Voorts is hun leencapaciteit ernstig beperkt door de gevolgen van de ratingverlagingen voor de beschikbaarheid van beleenbaar onderpand.
- (3) Door de forse krimp van de economie in de afgelopen paar jaar, die een zeer negatieve uitwerking heeft gehad op de werkgelegenheid en de werkloosheid, is de begrotingssituatie in Spanje substantieel verslechterd. Volgens de bijgewerkte voorjaarsprognoses 2012 van de diensten van de Commissie zal het overheidstekort in 2012 6,3 % van het bbp bedragen, tegen een verwacht tekort van 5,3 % van het bbp in het stabiliteitsprogramma 2012 en in de ontwerpbegrotingswet 2012. De bruto overheidsschuld is in 2011 opgelopen tot 68,5 % van het bbp en zal volgens de bijgewerkte voorjaarsprognoses 2012 van de diensten van de Commissie bij ongewijzigd beleid nog verder stijgen tot 80,9 % van het bbp in 2012 en 86,8 % in 2013, zodat de referentiewaarde van het Verdrag in al deze jaren wordt overschreden. Gezien de risico's waarmee het macro-economische scenario, de begrotingsdoelen en de aanvullende financiële reddingsmaatregelen zijn omgeven, kan de overheidsschuld nog verder oplopen. Gelet op deze ontwikkelingen heeft de Raad op 10 juli 2012 een

aanbeveling op basis van artikel 126, lid 7, VWEU tot Spanje gericht om in 2014 een einde te maken aan de thans bestaande buitensporigtekortsituatie.

- (4) De Spaanse autoriteiten hebben een reeks belangrijke maatregelen genomen om de problemen in de banksector aan te pakken. Deze waren onder meer gericht op een opschoning van de balansen van banken, op een verhoging van het vereiste minimumkapitaal, op een herstructurering van de spaarbanksector en op een duidelijke verhoging van de voorzieningseisen voor leningen die gerelateerd zijn aan de vastgoedontwikkeling en aan hypotheekexecuties. Deze maatregelen hebben echter niet kunnen zorgen voor een verlichting van de marktdruk.
- (5) In februari 2011 hebben de Spaanse autoriteiten de vereiste kapitaalratio verhoogd tot ten minste 8 % van de risicogewogen activa van een bank. De banken kregen tot september 2011 de tijd om aan deze nieuwe regel te voldoen. Voor banken die meer afhankelijk waren van wholesalefinanciering en slechts in beperkte mate op de markt terecht konden, werd de kapitaalratio opgetrokken tot ten minste 10 %. In februari en mei 2012 moesten de banken krachtens nieuwe wetgeving hun voorzieningen en kapitaalbuffers verhogen om eventuele verliezen op zowel oninbare als inbare leningen in de erfenisportefeuille vastgoedactiva op te kunnen vangen. Naar verwachting zou op grond van deze nieuwe eisen circa 84 miljard EUR aan voorzieningen moeten worden getroffen.
- (6) Per april 2012 bedroeg de totale bruto financiële bijdrage van de Spaanse overheid (ongerekend de garanties op emissies van obligaties) circa 34 miljard EUR (3,2 % van het bbp). De kapitaalsteun werd verleend via het FROB, een voor de ordelijke herstructurering van banken opgericht fonds van 15 miljard EUR, waarvan inmiddels 9 miljard EUR is gestort. De overheid heeft ook rond de 86 miljard EUR uitgetrokken voor garanties voor emissies van obligaties met hogere rangorde (daarvan is zo'n 58 miljard EUR daadwerkelijk verstrekt). Hoewel het FROB nog een resterende financieringscapaciteit van zo'n 27 miljard EUR had (stand april 2012), zal de beschikbare binnenlandse overheidssteun niet groot genoeg zijn voor de nodige grote schoonmaak in het bankwezen.
- (7) Vanwege de zorgen over de noodzaak tot een verdere herkapitalisatie van de banksector is de marktdruk op Spaanse staatsobligaties toegenomen. De rendementen op staatsobligaties hebben eind juni 2012 en begin juli 2012 een niveau bereikt van ruim 500 basispunten, waardoor de financieringskosten voor de Spaanse overheid zijn opgelopen. Bovenop de stijging van de rentelast komt nog het probleem dat de Spaanse overheidsfinanciën moeten worden geconsolideerd en het buitensporige tekort moet worden gecorrigeerd. Derhalve is de brede herstructurering en herkapitalisatie van het bankwezen een belangrijke factor bij de vermindering van de druk op de overheidsfinanciën.
- (8) Op 25 juni 2012 hebben de Spaanse autoriteiten in het kader van de lopende herstructurering en herkapitalisatie van het Spaanse bankwezen officieel om financiële bijstand verzocht. De bijstand wordt gevraagd in het kader van de voorwaarden voor financiële steun uit de EFSF voor de herkapitalisatie van financiële instellingen. Aan de bijstand zijn specifieke voorwaarden verbonden die betrekking hebben op de financiële sector. Deze voorwaarden moeten volledig stroken met de in het kader van de EU-Verdragen vastgestelde coördinatiemaatregelen, en met name die welke zijn vervat in het onderhavige besluit.

- (9) Om de financiële stabiliteit in Spanje te bewaren en zoveel mogelijk te voorkomen dat de financiële spanning overslaat naar andere economieën in het eurogebied, en dus de gevaren voor de werking van de economie en van de economische en monetaire unie af te wenden, is het van cruciaal belang dat de veerkracht van het Spaanse bankwezen op lange termijn wordt vergroot. De maatregelen die tot dusver zijn genomen, zijn niet geheel afdoende geweest. Daarom zijn naast de verplichtingen die Spanje in verband met de buitensporigtekortprocedure moet nakomen, en naast de aanbevelingen in het kader van het Europees semester om macro-economische onevenwichtigheden aan te pakken, nog verdere maatregelen nodig. Met name moet Spanje aanvullende specifieke maatregelen treffen om de erfenisactiva effectief aan te pakken, ervoor te zorgen dat weer marktfinanciering kan worden aangetrokken, banken minder van liquiditeitssteun van de centrale bank afhankelijk te maken en de mechanismen voor de onderkenning van risico's en voor de crisisbeheersing te versterken.
- (10) In het kader van deze brede strategie is het van essentieel belang dat de erfenisactiva effectief worden aangepakt door voor te schrijven dat probleemactiva van banken die steun ontvangen, duidelijk moeten worden gesegegreerd op de balansen van banken. Dit zou vooral moeten gelden voor leningen die gerelateerd zijn aan de vastgoedontwikkeling en aan hypotheekexecuties. Met een dergelijke segregatie worden de resterende twijfels over de kwaliteit van de balansen van banken weggenomen zodat zij hun taak als financiële tussenschakel beter kunnen vervullen.
- (11) Voorts kan de blootstelling van banken aan de vastgoedsector op ordelijke wijze worden verminderd, kan weer marktfinanciering worden aangetrokken en kunnen banken minder afhankelijk worden van liquiditeitssteun van de centrale bank wanneer de transparantie van de bankbalansen op deze wijze wordt verbeterd.
- (12) Om de soliditeit van het kader voor het Spaanse bankwezen te waarborgen, moeten de mechanismen voor de onderkenning van risico's en voor de crisisbeheersing worden versterkt. Wil een strategie effectief zijn, dan moet deze gericht zijn op veranderingen die tot doel hebben het regelgevings- en toezichtskader te verstevigen, waarbij rekening wordt gehouden met de ervaring die in de financiële crisis is opgedaan. Voorts moet de corporate governance conform de internationale best practices worden versterkt,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. Spanje onderwerpt zijn bancaire stelsel aan een adequate herkapitalisatie en een grondige herstructurering. In dit verband stippelt Spanje, in coördinatie met de Commissie en in overleg met de ECB, een strategie voor de toekomstige structuur, werking en levensvatbaarheid van de Spaanse banken uit; in deze strategie wordt aangegeven hoe ervoor wordt gezorgd dat deze banken zonder verdere staatssteun actief kunnen blijven.
2. De belangrijkste onderdelen van deze strategie zijn een grondig onderhandennemen van de zwakke segmenten van de Spaanse banksector en een versterking van het regelgevings- en toezichtskader voor deze sector.

3. Het grondig onderhandennemen van de zwakke segmenten van de Spaanse banksector bestaat uit de volgende drie elementen:
 - a) vaststelling van de kapitaalbehoeften van elke bank middels een brede evaluatie van de kwaliteit van de activa in het bankwezen en een stresstest per bank op basis van die evaluatie van de kwaliteit van de activa;
 - b) herkapitalisatie, herstructurering en/of ordelijke afwikkeling van zwakke banken op basis van plannen voor de aanpak van tekorten aan kapitaal die in de stresstest zijn geconstateerd;
 - c) segregatie van activa in de banken die overheidssteun ontvangen, bij hun herkapitalisatie-inspanning, en de overdracht door deze banken van de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa aan een externe vermogensbeheerder.

4. Om te zorgen voor een solide kader voor het Spaanse bankwezen, versterkt Spanje ook het regelgevings- en toezichtskader, alsmede de governance. De strategie omvat onder meer de volgende maatregelen:
 - a) Spaanse kredietinstellingen worden verplicht om hun tier 1-kernkapitaalratio te verhogen tot ten minste 9 %;
 - b) Spaanse kredietinstellingen worden verplicht om vanaf 1 januari 2013 de definitie van kapitaal te volgen die is vastgesteld in de verordening inzake kapitaalvereisten (VKV);
 - c) het rechtskader voor de vorming van voorzieningen voor verliezen op leningen wordt herbeoordeeld. Met name werken de Spaanse autoriteiten op basis van de ervaring die in de financiële crisis is opgedaan, voorstellen uit om het permanente kader voor de vorming van voorzieningen voor verliezen op leningen te herzien, waarbij rekening wordt gehouden met de tijdelijke maatregelen van de afgelopen maanden en met het EU-kader voor financiële verslaglegging;
 - d) de operationele onafhankelijkheid van de Banco de España wordt verder versterkt. De sanctie- en vergunningsbevoegdheden die het ministerie van Economische Zaken met betrekking tot de banksector heeft, worden overgedragen aan de Banco de España;
 - e) de toezichtsprocedures van de Banco de España worden verder versterkt op basis van een interne audit;
 - f) de governanceregelingen van de agentschappen die het financiële vangnet beheren (het FROB en het FGD) worden herzien om potentiële belangenconflicten te voorkomen;
 - g) de regelgeving inzake de governance van de spaarbanksector en van de banken die in het bezit zijn van spaarbanken, wordt aangescherpt;
 - h) de wetgeving inzake consumentenbescherming en effecten, alsmede de monitoring door de autoriteiten van de naleving van de regels worden versterkt.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot Spanje.

Artikel 3

Dit besluit wordt bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter