BESLUITEN

BESLUIT VAN DE RAAD

van 23 juli 2012

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

(2012/443/EU)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 136, lid 1, onder b), in samenhang met artikel 126, lid 6,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Artikel 136, lid 1, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de mogelijkheid om richtsnoeren voor het economisch beleid te bepalen voor de lidstaten die de euro als munt hebben.

(2) In de aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma van Spanje voor 2012 en met een advies over het stabiliteitsprogramma van Spanje voor 2012-2015 [1] heeft de Raad Spanje aanbevolen „de hervorming van de financiële sector uit te voeren, met name door de lopende herstructurering van de banksector aan te vullen met het aanpakken van de situatie van resterende kwetsbare instellingen, een alomvattende strategie te ontwikkelen om de erfenisactiva op de balansen van de banken doeltreffend te benaderen, en een duidelijk standpunt in te nemen over de financiering en het gebruik van zogeheten backstop- of vangnetfaciliteiten.”.

(3) 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. Het uiteenspatten van de zeepbel in de vastgoed- en bouwsector en de economische recessie die volgde, hebben een weerslag gehad op het Spaanse bankwezen. Bijgevolg kunnen Spaanse banken, met uitzondering van een paar grote internationaal gediversifieerde 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.

(4) 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 de buitensporigtekortprocedure tot Spanje gericht om in 2014 een einde te maken aan de thans bestaande buitensporigtekortsituatie.

(5) De Spaanse autoriteiten hebben een aantal belangrijke maatregelen genomen om de problemen in de banksector aan te pakken. Deze maatregelen omvatten een opschoning van de balansen van banken, een verhoging van het vereiste minimumkapitaal, een herstructurering van de spaarbanksector en 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.

(6) 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

[1] PB C 219 van 24.7.2012, blz. 81.

op de markt terechtkonden, 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.

(7) Per april 2012 bedroeg de totale bruto financiële bijdrage van de Spaanse overheid (ongerekend de garanties op emissies van obligaties) circa 15 miljard EUR. De kapitaal-steun werd verleend via het Spaanse Herstructureringsfonds voor banken (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria — 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 door banken (van dat totaal is ongeveer 58 miljard EUR daadwerkelijk in garanties verstrekt). Hoewel het FROB nog een resterende capaciteit had van driemaal zijn kapitaaltoewijzing, zal de overheidssteun niet groot genoeg zijn om voldoende backstop-faciliteiten te bieden voor de nodige grote schoonmaak in het bankwezen.

(8) 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.

(9) 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 Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit voor de herkapitalisatie van financiële instellingen. Aan de bijstand zijn specifieke voorwaarden verbonden die betrekking hebben op de financiële sector, zoals bepaald in het tussen de Spaanse regering en de Commissie gesloten memorandum van overeenstemming (Memorandum of Understanding — MoU), in samenwerking met de Europese Centrale Bank (ECB) en de Europese Bankautoriteit (EBA) en met de technische ondersteuning van het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Het zal zowel bankspecifieke voorwaarden in overeenstemming met de regels inzake staatssteun als horizontale voorwaarden omvatten. Daarnaast moet Spanje zijn toezeggingen en verplichtingen in verband met de buitensporigtekortprocedure en de aanbevelingen in het kader van het Europees semester om macro-economische onevenwichtigheden aan te pakken, volledig nakomen.

(10) 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 belangrijke maatregelen die tot dusver zijn genomen, zijn niet geheel afdoende geweest. Daarom zijn nog verdere maatregelen nodig. Met name moet Spanje aanvullende specifieke maatregelen treffen om de erfenisactiva effectief aan te pakken, ervoor te zorgen dat marktfinanciering weer 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.

(11) 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 gesegregeerd 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.

(12) Voorts kan de blootstelling van banken aan de vastgoedsector op ordelijke wijze worden verminderd, kan marktfinanciering weer 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.

(13) 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. De Commissie heeft, in overleg met de ECB, de EBA en het IMF, met de Spaanse autoriteiten de concrete beleidsvoorwaarden voor de financiële sector vastgesteld die aan de financiële bijstand worden verbonden. Deze voorwaarden zijn vervat

in een MoU dat door de Commissie en de Spaanse autoriteiten wordt ondertekend. De nadere financiële voorwaarden worden vastgelegd in een overeenkomst inzake financiële bijstand.

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. Deze strategie wordt nader omschreven in een MoU waarin de in dit besluit vervatte beleidsvoorwaarden worden uitgewerkt.

2. De belangrijkste onderdelen van deze strategie zijn een grondige aanpak van de zwakke segmenten van de Spaanse banksector en een versterking van het regelgevings- en toezichtskader voor de banksector.

3. De grondige aanpak van de zwakke segmenten van de Spaanse banksector bestaat uit de volgende drie elementen:

a) vaststelling van de kapitaalbehoeften van elke bank door middel van 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. Op basis van de uitslagen van de stresstest worden de banken die een kapitaalinjectie behoeven in drie groepen ingedeeld. Voor elke groep geldt de verplichting om een plan voor herstructurering of ordelijke afwikkeling, alsmede alle aanvullende en vervolgmaatregelen voor te leggen, als bepaald in het MoU;

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. Deze plannen stoelen op de beginselen van leefbaarheid, minimaliseren van de kosten voor de belastingbetaler (lastenverdeling) en tegengaan van concurrentieverstoring. Daartoe neemt Spanje wetgeving aan om: i) de toepassing van Subordinated Liability Exercises, inclusief dwingende vormen van lastenverdeling, mogelijk te maken, en ii) het kader voor de afwikkeling van banken aan te passen teneinde het FROB en het depositogarantiefonds (Deposit Guarantee Fund — DGF) bevoegdheden ter zake te verlenen, en rekening te houden met het wetgevingsvoorstel van de EU betreffende crisisbeheer en afwikkeling van banken, inclusief specifieke instrumenten voor de afwikkeling van niet-levensvatbare banken;

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 om hun langetermijnwaarde te realiseren. In samenwerking met de Commissie, de ECB en de EBA en met de technische ondersteuning van het IMF werkt Spanje aan een allesomvattend wetgevingskader voor de invoering en werking van de vermogensbeheerder om ervoor te zorgen dat deze uiterlijk in november 2012 volledig operationeel is.

4. Om te zorgen voor een solide kader voor het Spaanse bankwezen, versterkt Spanje ook het regelgevings- en toezichtskader, alsmede de governance. De strategie en de voorwaarden, die in het MoU in detail worden omschreven, omvatten onder meer de volgende maatregelen:

a) het verplichten van Spaanse kredietinstellingen om hun tier 1-kernkapitaalratio te verhogen tot ten minste 9 %, overeenkomstig de definitie van kapitaal die is vastgesteld in de herkapitalisatie-exercitie van de EBA;

b) het verplichten van Spaanse kredietinstellingen om vanaf 1 januari 2013 de definitie van kapitaal te volgen die is vastgesteld in de verordening inzake kapitaalvereisten (VKV);

c) het herbeoordelen van het rechtskader voor de vorming van voorzieningen voor verliezen op leningen. 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) het verder versterken van de operationele onafhankelijkheid van de Banco de España; het in lijn met de internationale aanbevelingen en normen overdragen van de sanctie- en vergunningsbevoegdheden die het Ministerie van Economische Zaken met betrekking tot de banksector heeft, aan de Banco de España;

e) het verder versterken van de toezichtprocedures van de Banco de España op basis van een interne audit;

f) het herzien van de governanceregelingen van de agentschappen die het financiële vangnet beheren (het FROB en het DGF) om potentiële belangenconflicten te voorkomen;

g) het aanscherpen van de regelgeving inzake de governance van de spaarbanksector en van de banken die in het bezit zijn van spaarbanken;

h) het wijzigen van de wetgeving inzake consumentenbescherming en effecten om het verkopen door banken van achtergestelde schuldbewijzen (of instrumenten die niet onder het depositogarantiefonds vallen) aan niet-gekwalificeerde kleine beleggers te beperken, en tevens het versterken van het toezicht door de autoriteiten op de naleving van de regels;

i) het zetten van stappen om de kosten van de herstructurering van de banken voor de belastingbetaler te minimaliseren. Nadat de verliezen zijn toegeschreven aan aandeelhouders verlangen de Spaanse autoriteiten lastenverdelingsmaatregelen van hybride kapitaalhouders en houders van achtergestelde schuldbewijzen in de banken die overheidssteun krijgen;

j) het zich ertoe verbinden een maximum vast te stellen voor de salarissen van de leden van de directie en de raad van toezicht van alle banken die staatssteun krijgen;

k) het verbeteren van het publieke kredietregister.

5. De autoriteiten verstrekken de Commissie, de ECB, de EBA en het IMF, onder voorwaarden van strikte vertrouwelijkheid, de voor het toezicht op de banksector vereiste gegevens.

6. De Commissie gaat door middel van bezoeken ter plaatse en regelmatige driemaandelijkse verslaggeving door de Spaanse autoriteiten in samenwerking met de ECB en de EBA op gezette tijden na of voldaan wordt aan de beleidsvoorwaarden die aan de financiële bijstand verbonden zijn. Er wordt geregeld toezicht gehouden op de activiteiten van het FROB in het kader van het programma.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel, 23 juli 2012.

Voor de Raad

De voorzitter

C. ASHTON