

II

(Mededelingen)

MEDEDELINGEN VAN DE INSTELLINGEN EN ORGANEN VAN DE EUROPESE
UNIE

COMMISSIE

Mededeling van de Commissie — De toepassing van de staatssteunregels op maatregelen in het kader van de huidige wereldwijde financiële crisis genomen met betrekking tot financiële instellingen

(2008/C 270/02)

1. INLEIDING

1. De wereldwijde financiële crisis heeft diepe sporen getrokken en heeft nu ook zwaar toegeslagen in de banksector in de EU. Niet alleen zijn er de specifieke problemen die met name verband houden met de Amerikaanse hypotheekmarkt en door hypotheken gedekte activa of met verliezen door overdreven risicovolle strategieën van afzonderlijke banken, maar vooral blijkt de afgelopen weken het vertrouwen binnen de banksector te zijn weggespoeld. Door de aanhoudende onzekerheid over het kredietrisico van individuele financiële instellingen is de markt voor interbancaire leningen opgedroogd, waardoor het voor alle financiële instellingen steeds moeilijker is om toegang tot liquiditeiten te krijgen.
2. De huidige situatie bedreigt het voortbestaan van individuele financiële instellingen die in moeilijkheden verkeren door hun specifieke commerciële model of door zakelijke praktijken waarvan de zwakke punten door de crisis op de financiële markten aan het licht zijn gekomen en nog werden geaccentueerd. Om dergelijke instellingen op de lange termijn opnieuw levensvatbaar te maken in plaats van ze te liquideren, zullen hun activiteiten ingrijpend moeten worden geherstructureerd. In de huidige omstandigheden treft de crisis echter ook fundamenteel gezonde financiële instellingen, die in moeilijkheden zijn gekomen door de algemene marktsituatie die tot een forse verkrapping van de toegang tot liquiditeiten heeft geleid. Voor het herstel van de levensvatbaarheid van deze instellingen op de lange termijn is wellicht een minder ingrijpende herstructurering nodig. In ieder geval bestaat wel de mogelijkheid dat maatregelen die lidstaten nemen om (bepaalde) instellingen te steunen die op hun nationale financiële markt opereren, deze instellingen begunstigen, ten koste van andere instellingen die in diezelfde lidstaat of in nadere lidstaten opereren.
3. Op 7 oktober 2008 heeft de Ecofin-Raad conclusies aangenomen, waarin wordt toegezegd dat alle nodige maatregelen zullen worden genomen om de soliditeit en de

stabiliteit van het bankensysteem te versterken en zo het vertrouwen in en het goede functioneren van de financiële sector te herstellen. De herkapitalisatie van kwetsbare systeemrelevante financiële instellingen werd gezien als één van de middelen om de belangen van de depositohouders en de stabiliteit van het systeem te beschermen. Voorts was er overeenstemming dat besluiten tot overheidsinterventie op het nationale niveau moeten worden genomen, doch binnen een gecoördineerd kader en op basis van een aantal gemeenschappelijke EU-beginselen⁽¹⁾. Bij die gelegenheid bood de Commissie aan op korte termijn de nodige aanwijzingen te geven wat betreft het brede kader om herkapitalisatie- en garantieregelingen, en de toepassing daarvan in concrete zaken, snel op hun verenigbaarheid met de staatssteunregels te beoordelen.

4. Gezien de omvang van de crisis die thans ook fundamenteel gezonde banken bedreigt, de sterke integratie en verwevenheid van de Europese financiële markten, en de dramatische gevolgen van het faillissement van een systeemrelevante financiële instelling, hetgeen de crisis nog verder zou verscherpen, erkent de Commissie dat de lidstaten het nodig kunnen achten, passende maatregelen te treffen ter vrijwaring van de stabiliteit van het financiële systeem. Door de bijzondere aard van de huidige problemen in de financiële sector moeten dergelijke

(¹) In de conclusies van de Ecofin-Raad wordt de volgende lijst van beginselen gegeven:

- er moet tijdig worden ingegrepen en de steun moet in beginsel tijdelijk zijn;
- de lidstaten zullen de belangen van de belastingbetalers niet uit het oog verliezen;
- de gevolgen van het ingrijpen moeten naar behoren voor rekening van de bestaande aandeelhouders komen;
- de lidstaten moeten desgewenst in het management van een financiële instelling veranderingen kunnen aanbrengen;
- het management mag geen onbehoorlijke voordelen ontvangen
 - de overheid kan onder meer de bevoegdheid krijgen om ten aanzien van de beloningen in te grijpen;
- de gerechtvaardigde belangen van concurrerende instellingen moeten worden beschermd, met name door middel van de regels inzake staatssteun;
- het doorsijpelen van negatieve gevolgen moet worden vermeden.

maatregelen wellicht verder gaan dan het stabiliseren van individuele financiële instellingen en kan het ook om algemene regelingen gaan.

5. Hoewel bij het toepassen van de staatssteunregels op maatregelen voor het aanpakken van de crisis op de financiële markten wel degelijk rekening moet worden gehouden met de uitzonderlijke omstandigheden die zich thans voordoen, dient de Commissie er toch op toe te zien dat dit soort maatregelen de mededinging tussen de financiële instellingen die op de markt opereren, niet onnodig verstoren of tot negatieve overloopeffecten op andere lidstaten leiden. Deze mededeling wil de nodige houvast bieden wat betreft de criteria die relevant zijn voor de verenigbaarheid met het Verdrag van algemene regelingen, maar ook van individuele gevallen waarin die regelingen worden toegepast en ad-hocgevallen van systeemrelevantie. De Commissie zal bij de toepassing van de hier beschreven criteria op de maatregelen van de lidstaten met de vereiste spoed handelen om rechtszekerheid te garanderen en het vertrouwen op de financiële markten te herstellen.

2. ALGEMENE BEGINSLEN

6. Staatssteun van individuele ondernemingen in moeilijkheden wordt normaal beoordeeld op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag en van de Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ⁽¹⁾ (hierna „de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun” genoemd), waarin de Commissie heeft uiteengezet hoe artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag op dit soort steun moet worden toegepast. Deze richtsnoeren zijn algemeen van toepassing, al bevatten zij bepaalde specifieke criteria voor de financiële sector.
7. Voorts kan de Commissie, op grond van artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag, ook steunmaatregelen toestaan „om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen”.
8. De Commissie herhaalt hier dat, in overeenstemming met de rechtspraak en haar beschikkingspraktijk ⁽²⁾, artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag restrictief moet worden uitgelegd ten aanzien van de vraag wat als een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat kan worden beschouwd.
9. Gezien de ernst van de huidige crisis op de financiële markten en de mogelijke gevolgen ervan voor de gehele economie van de lidstaten, is de Commissie van oordeel, dat artikel 87, lid 3, onder b), in de huidige omstandigheden als rechtsgrondslag kan dienen voor steunmaatregelen die worden genomen om deze systeemcrisis het hoofd te bieden. Dit geldt met name voor steun die wordt toegekend door een algemene regeling die voor meer of alle financiële instellingen in een lidstaat openstaat. Wanneer de autoriteiten van de lidstaten die voor de financiële stabiliteit verantwoordelijk zijn, tegenover de Commissie verklaren dat een dergelijke ernstige verstoring dreigt, dan is een dergelijke verklaring van bijzonder belang voor de beoordeling door de Commissie.
10. Ad-hocmaatregelen van de lidstaten zijn niet uitgesloten in omstandigheden waarin aan de criteria van artikel 87, lid 3, onder b), wordt voldaan. Ten aanzien van zowel regelingen als ad-hocmaatregelen dient de beoordeling van de steun weliswaar de algemene beginselen te volgen van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun die zijn vastgesteld op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, maar in de huidige omstandigheden kunnen uitzonderlijke maatregelen worden goedgekeurd zoals structurele noodmaatregelen, bescherming van rechten van derden, zoals crediteuren, en reddingsmaatregelen die langer dan zes maanden kunnen duren.
11. Toch moet worden beklemtoond, dat bovenstaande overwegingen inhouden dat het gebruik van artikel 87, lid 3, onder b), in beginsel niet kan worden overwogen in crisis-situaties in andere individuele sectoren waar geen vergelijkbaar risico bestaat dat die sectoren rechtstreekse gevolgen voor de economie van een lidstaat als geheel hebben. Wat de financiële sector betreft, kan op deze bepaling alleen een beroep worden gedaan in werkelijk uitzonderlijke omstandigheden waar het complete functioneren van de financiële markten in gevaar komt.
12. Wanneer zich, zoals hiervoor beschreven, een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat voordoet, kan niet voor onbepaalde tijd een beroep worden gedaan op artikel 87, lid 3, onder b), doch alleen zolang de crisissituatie de toepassing van deze bepaling rechtvaardigt.
13. Dit houdt in, dat alle algemene regelingen die op deze grondslag zijn opgezet, zoals in de vorm van een garantie- of herkapitalisatieregeling, op geregelde tijdstippen moeten worden doorgelicht en worden beëindigd, zodra de economische situatie van de betrokken lidstaat dit toelaat. De Commissie geeft zich er rekenschap van, dat thans niet te voorspellen valt hoelang de huidige, buitengewone problemen op de financiële markten zullen aanhouden en dat het voor het herstel van het vertrouwen wellicht van onmisbaar belang is om aan te geven dat een maatregel wordt verlengd zolang de crisis blijft voortduren, maar is toch van mening dat een noodzakelijk element voor de verenigbaarheid van algemene regelingen is, dat de lidstaten ten minste om de zes maanden een doorlichting uitvoeren en bij de Commissie over de uitkomst van deze doorlichting verslag uitbrengen.
14. Voorts is de Commissie van oordeel, dat illiquide, maar overigens fundamenteel gezonde financiële instellingen die door de huidige buitengewone omstandigheden in moeilijkheden zijn gekomen, anders moeten worden behandeld dan financiële instellingen die met interne moeilijkheden te kampen hebben. In het eerste geval zijn de moeilijkheden

⁽¹⁾ PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2.

⁽²⁾ Zie voor dit beginsel, het arrest van 15 december 1999, gevoegde zaken T-132/96 en T-143/96, Freistaat Sachsen, Volkswagen AG en Volkswagen Sachsen GmbH/Commissie, Jurispr. 1999, blz. II-3663, punt 167. Bevestigd bij Beschikking 98/490/EG van de Commissie betreffende de door Frankrijk aan de groep Crédit Lyonnais verleende steun (PB L 221 van 8.8.1998, blz. 28), punt 10.1; Beschikking 2005/345/EG van de Commissie betreffende herstructureringssteun van Duitsland ten gunste van Bankgesellschaft Berlin AG (PB L 116 van 4.5.2005, blz. 1), de overwegingen 153 e.v., en Beschikking 2008/263/EG van de Commissie betreffende de door Oostenrijk aan BAWAG-PSK verleende staatssteun C 50/06 (PB L 83 van 26.3.2008, blz. 7), overweging 166. Zie ook het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel NN 70/07 — Northern Rock (PB C 43 van 16.2.2008, blz. 1); het besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel NN 25/08 — Reddingssteun voor WestLB (PB C 189 van 26.7.2008, blz. 3), en de beschikking van de Commissie van 4 juni 2008 betreffende steunmaatregel C 9/08 — Sachsen LB (nog niet bekendgemaakt).

inzake de levensvatbaarheid inherent extern en hebben zij te maken met de huidige noodsituatie op de financiële markt, in plaats van met inefficiëntie of het nemen van buitensporige risico's. Daardoor zal de mededingingverstoring veroorzaakt door regelingen ter ondersteuning van de levensvatbaarheid van dergelijke instellingen, normaal beperkter zijn en zullen zij minder ingrijpende herstructureringen vergen. Daarentegen vallen andere financiële instellingen waarvan te verwachten valt dat zij bijzonder zullen worden getroffen door verliezen veroorzaakt door bijvoorbeeld inefficiëntie, zwak management van de activa en de passiva of risicovolle strategieën, onder de normale regels inzake reddingssteun en moeten zij met name ingrijpend worden geherstructureerd, met flankerende compenserende maatregelen om de mededingingverstoringen te beperken⁽¹⁾. In alle gevallen echter kan, wanneer passende beschermingsmaatregelen ontbreken, de tenuitvoerlegging van garantie- of herkapitalisatieregelingen voor aanzienlijke mededingingverstoringen zorgen, omdat deze regelingen de begunstigden een buitensporig voordeel verlenen ten koste van hun concurrenten, of omdat de liquiditeitsproblemen voor de financiële instellingen in andere lidstaten daardoor worden aangescherpt.

15. Bovendien geldt, overeenkomstig de algemene beginselen die aan de staatssteunregels van het Verdrag ten grondslag liggen, namelijk dat de steun niet meer mag bedragen dan wat strikt noodzakelijk is om de gerechtvaardigde doelstelling ervan te bereiken en dat mededingingverstoringen zoveel als mogelijk moeten worden vermeden of tot een minimum moeten blijven beperkt en rekening houdend met de huidige omstandigheden, dat alle algemene steunmaatregelen:

- doelgericht moeten zijn, zodat daarmee daadwerkelijk de doelstelling van het opheffen van een ernstige verstoring in de economie kan worden behaald;
- evenredig moeten zijn aan de uitdaging, zonder verder te gaan dan nodig is om dit doel te bereiken; en
- aldus moeten zijn ontworpen, dat negatieve overloopeffecten naar concurrenten, andere sectoren en andere lidstaten tot een minimum beperkt blijven.

16. Deze criteria dienen, overeenkomstig de staatssteunregels en de fundamentele vrijheden die in het Verdrag zijn vastgelegd, daaronder begrepen het discriminatieverbod, in acht te worden genomen, om het soepele functioneren van de interne markt te vrijwaren. Bij haar beoordeling houdt de Commissie met de volgende criteria rekening wanneer zij zich moet uitspreken over de verenigbaarheid van de hierna besproken staatssteunmaatregelen.

3. GARANTIES TER DEKKING VAN DE VERPLICHTINGEN VAN FINANCIËLE INSTELLINGEN

17. De hiervoor uiteengezette beginselen kunnen worden vertaald in de volgende overwegingen ten aanzien van garantieregelingen ter bescherming van verplichtingen die door middel van een verklaring, wetgeving of een contractuele regeling zijn vastgesteld met dien verstande dat het hier om overwegingen van algemene aard gaat, die aan de bijzondere omstandigheden van iedere individuele zaak moeten worden aangepast.

⁽¹⁾ Waarbij het evident is dat de huidige turbulentie op de financiële markten een invloed kan hebben op precieze aard en tijdstip van de uit te voeren herstructurering.

Aanspraak op een garantieregeling

18. Er kan zich een aanzienlijke mededingingverstoring voordoen wanneer bepaalde marktdeelnemers van het genot van de garantie worden uitgesloten. De criteria om financiële instellingen voor een dergelijke garantie in aanmerking te laten komen, moeten objectief zijn, waarbij terdege rekening wordt gehouden met hun rol in het betrokken bankstelsel en de economie als geheel, en niet-discriminerend, zodat buitensporige versturende effecten op aangrenzende markten en op de interne markt als geheel worden vermeden. Overeenkomstig het beginsel dat niet op grond van nationaliteit mag worden gediscrimineerd, moeten alle instellingen met een statutaire zetel in de betrokken lidstaat, daaronder begrepen dochterondernemingen, en met activiteiten van betekenis in die lidstaat, door de regeling zijn gedekt.

Materiële omvang van een garantie — Soorten gedekte verplichtingen

19. In de huidige uitzonderlijke omstandigheden kan het nodig zijn, de depositohouders bij financiële instellingen de verzekering te geven dat zij geen verliezen zullen lijden, om het risico van een stormloop op banken en van buitensporige negatieve overloopeffecten op gezonde banken te beperken. Daarom kunnen, in het kader van een systeemcrisis, algemene garanties ter bescherming van retaildeposito's (en schuldvorderingen gehouden door retailklanten) een legitieme component zijn van het beleidsantwoord van de overheid.

20. Ten aanzien van de garanties die verder gaan dan retaildeposito's, moet de selectie van de gedekte soorten schulden en verplichtingen, voor zover praktisch mogelijk, zijn toegesneden op de specifieke oorzaak van de moeilijkheden en moet deze beperkt blijven tot wat als noodzakelijk kan worden beschouwd om de relevante aspecten van de huidige financiële crisis het hoofd te bieden. Anders zou zulks immers het vereiste aanpassingsproces kunnen vertragen en tot een schadelijk moreel risico kunnen leiden⁽²⁾.

21. Bij de toepassing van dit beginsel kan het opdrogen van interbancaire leningen als gevolg van de erosie van het vertrouwen tussen financiële instellingen rechtvaardigen dat ook garanties worden verstrekt voor bepaalde soorten wholesale-deposito's en zelfs korte en middellange schuldinstrumenten, voor zover die verplichtingen nog niet afdoende door bestaande beleggingsregelingen of andere instrumenten zijn beschermd⁽³⁾.

22. Wanneer de garantiedekking nog tot andere soorten schulden buiten dit betrekkelijk ruime toepassingsgebied wordt uitgebreid, dient de rechtvaardiging daarvan nader te worden onderzocht.

23. In beginsel omvatten dergelijke garanties geen achtergestelde schulden (tier 2-kapitaal) of een dekking die zonder enig onderscheid voor alle verplichtingen geldt, omdat daarmee alleen de belangen van aandeelhouders en andere risicokapitaalinvesteerdere zouden worden beschermd. Wanneer dergelijke schulden zijn gedekt om op die wijze een kapitaaluitbreiding en dus een uitbreiding van de leningactiviteiten mogelijk te maken, kunnen specifieke restricties noodzakelijk blijken.

⁽²⁾ Het feit dat het bedrag van de beschikbare garantie wordt beperkt, eventueel in verhouding tot de omvang van de balans van de begunstigde onderneming, kan ook een element zijn om ervoor te zorgen dat de regeling op dit punt evenredig is.

⁽³⁾ Zoals bijvoorbeeld gedekte obligaties en schulden of deposito's met overheidsobligaties of gedekte obligaties als zekerheid.

Looptijd van de garantieregeling

24. De looptijd en het toepassingsgebied van garantieregelingen die verder reiken dan depositogarantieregelingen, moet tot het noodzakelijke minimum beperkt blijven. Uitgaande van de hierboven uiteengezette algemene beginselen en het feit dat thans niet te voorspellen valt hoe lang de fundamentele tekortkomingen in het functioneren van financiële markten zullen aanhouden, is de Commissie van mening dat een van de noodzakelijk criteria voor de verenigbaarheid van algemene regelingen erin bestaat dat de lidstaat om de zes maanden de regeling doorlicht, waarbij wordt nagegaan of het gerechtvaardigd is dat de regeling wordt voortgezet en welke mogelijkheden er zijn voor aanpassingen om in te spelen op de ontwikkelingen in de situatie op de financiële markten. De uitkomsten van deze doorlichting worden bij de Commissie ingediend. Behoudens garanties voor een dergelijke regelmatige doorlichting, kan de goedkeuring van de regeling ook voor een periode van meer dan zes maanden gelden, in beginsel zelfs tot twee jaar. De regeling kan, na goedkeuring van de Commissie, nog verder worden verlengd, zolang de crisis op de financiële markten zulks vereist. Wanneer het in het kader van een garantieregeling is toegestaan dat de betrokken schulden gedekt blijven tot een vervaldatum die ligt na het verstrijken van de periode waarvoor deze garantie in het kader van de regeling is afgegeven, zouden verdere beschermingsmaatregelen nodig zijn om buitensporige mededingingverstoringen te voorkomen. Bij dergelijke beschermingsmaatregelen kan het gaan om een kortere looptijd dan in beginsel op grond van de onderhavige mededeling is toegestaan, afschrikkende prijsvoorwaarden en passende kwantitatieve beperkingen van de gedekte schuld.

Steun tot het minimum beperkt — Bijdrage van de particuliere sector

25. Volgens het algemene staatssteunbeginsel dat het bedrag en de intensiteit van de steun tot het strikte minimum moet zijn beperkt, dienen de lidstaten passende maatregelen te nemen om te zorgen voor een significante bijdrage van de begunstigden en/of de sector in de kosten van de garantie en, waar nodig, de kosten van de staatsinterventie ingeval op de garantie een beroep wordt gedaan.
26. De precieze berekening en samenstelling van deze bijdrage is afhankelijk van de specifieke omstandigheden. Volgens de Commissie is met een passende combinatie van sommige of alle van de navolgende elementen ⁽¹⁾ aan het vereiste voldaan dat de steun tot het minimum beperkt blijft:
- de garantieregeling is gebaseerd op een passende vergoeding door elke begunstigde financiële instelling afzonderlijk en/of de financiële sector als geheel ⁽²⁾. Gelet op de moeilijkheden om, bij gebreke van een vergelijkbare criterium, een markttarief te bepalen voor garanties van deze aard en omvang, en rekening houdend met de potentiële moeilijkheden van de begunstigden om in de huidige omstandigheden de bedragen voor hun rekening te nemen die eigenlijk zouden moeten worden berekend, dienen de tarieven die worden berekend om op de regeling een beroep te

kunnen doen, zo dicht mogelijk datgene te benaderen wat als een markttarief kan worden beschouwd. Passende tarifieringsmechanismen die de uiteenlopende risicograad en de verschillende kredietprofielen en -behoeften van de begunstigden weergeven, dragen in belangrijke mate bij tot de evenredigheid van de maatregel;

- wanneer op de garantie een beroep moet worden gedaan, kan een verdere significante bijdrage van de particuliere sector erin bestaan dat de begunstigde instelling (indien die blijft voortbestaan) of de sector ten minste een aanzienlijk deel van de uitstaande verplichtingen voor eigen rekening neemt. Daardoor blijft de interventie van de lidstaten beperkt tot de bedragen die boven deze bijdrage uitkomen;
- de Commissie erkent, dat de begunstigde instellingen mogelijk niet onmiddellijk in staat zijn een passende vergoeding volledig te betalen. Daarom kunnen de lidstaten, ter aanvulling op of ter gedeeltelijke vervanging van de hier genoemde elementen, ook een „terugbetalings-“ of „terugkeer tot betere tijden“ -clausule overwegen, op grond waarvan de begunstigden ofwel een extra vergoeding moeten betalen voor de garantstelling op zich (ingeval daarop geen beroep hoeft te worden gedaan) ofwel, zodra zij daartoe in staat zijn, ten minste een deel van de bedragen moeten terugbetalen die de lidstaat uit hoofde van de garantie moet betalen (ingeval op de garantie een beroep wordt gedaan).

Voorkoming van buitensporige mededingingverstoring

27. Gezien de inherente risico's dat een garantieregeling negatief uitwerkt op banken die de regeling niet genieten, daarvoor begrepen banken in andere lidstaten, moet de regeling passende mechanismen bevatten om dergelijke verstoringen tot een minimum te beperken en om mogelijk misbruik van de voordeelpositie waarin de begunstigde instellingen dankzij een staatsgarantie worden gebracht, te voorkomen. Bij dergelijke beschermingsmaatregelen, die ook belangrijk zijn om moreel risico te voorkomen, dient het onder meer te gaan om een passende combinatie van sommige of alle van de volgende elementen ⁽³⁾:
- restricties op gedragsgebied die ervoor moeten zorgen dat de begunstigde financiële instellingen zich niet, beschermd door de garantie, een agressieve expansie ontwikkelen ten koste van concurrenten die niet door dergelijke bescherming zijn gedekt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door:
 - restricties inzake commercieel gedrag (dus geen advertenties waarin de gegarandeerde status van de begunstigde bank wordt uitgespeeld), prijszetting of zakelijke expansie — bijvoorbeeld door de invoering van een marktaandeelplafond ⁽⁴⁾;
 - beperkingen met betrekking tot de balansomvang van de begunstigde instellingen aan de hand van een passend criterium (bijv. het bruto binnenlands product of de groei van de geldmarkt ⁽⁵⁾);

⁽¹⁾ Dit is een niet-limitatieve lijst van instrumenten die bijdragen tot het bereiken van de doelstelling dat de steun tot het minimum beperkt blijft.

⁽²⁾ Bijv. door middel van een vereniging van particuliere banken.

⁽³⁾ Dit is een niet-limitatieve lijst van instrumenten die bijdragen tot het bereiken van de doelstelling buitensporige mededingingverstoringen te voorkomen.

⁽⁴⁾ Het inhouden van winsten om een toereikende herkapitalisatie mogelijk te maken, kan ook een element zijn dat in deze context valt te overwegen.

⁽⁵⁾ En tegelijk toch de beschikbaarheid van krediet voor de economie te vrijwaren, met name in het geval van een recessie.

- een verbod op gedragingen die niet te verenigen zijn met de doelstelling van de garantie, bijvoorbeeld begunstigde financiële instellingen die aandelen inkopen of die nieuwe aandelenopties toekennen aan het management;
- passende voorzieningen waardoor de betrokken lidstaat deze restricties op gedragsgebied kan afdwingen, en desnoods de sanctie om de begunstigde financiële instelling de garantiebescherming te ontnemen wanneer zij zich niet aan deze restricties houdt.

Follow-up door aanpassingsmaatregelen

28. De Commissie is van mening dat, om mededingingverstoringen zoveel mogelijk te voorkomen, een algemene garantieregeling moet worden gezien als een tijdelijke noodmaatregel die de acute symptomen van de huidige crisis op de financiële markten moet aanpakken. Dergelijke maatregelen kunnen per definitie geen omvattende oplossing bieden voor de fundamentele oorzaken van deze crisis die te maken hebben met structurele tekortkomingen in het functioneren van de organisatie van financiële markten of met specifieke problemen van financiële instellingen, dan wel een combinatie van beide.
29. Daarom moet een garantieregeling, na verloop van tijd, vergezeld gaan van de nodige aanpassingsmaatregelen voor de sector als geheel en/of de herstructurering of liquidatie van individuele begunstigten, met name die waarvoor op de garantie een beroep werd gedaan.

Toepassing van de regelingen op individuele zaken

30. Wanneer ten behoeve van individuele financiële instellingen op garantieregelingen een beroep wordt gedaan, is het van essentieel belang dat er na deze urgente reddingsmaatregel die is bedoeld om de insolvable instelling drijvende te houden (en die resulteert in een verdere verstoring van de mededinging, bovenop de mededingingverstoring veroorzaakt door de algemene invoering van de regeling), zo snel als de toestand op de financiële markten het toestaat, passende stappen komen die leiden tot een herstructurering of liquidatie van de begunstigde instelling. Dit brengt dan weer mee; dat voor de ondernemingen die in het kader van de garantie betalingen ontvangen, een herstructurerings- of liquidatieplan moet worden aangemeld dat door de Commissie afzonderlijk op zijn verenigbaarheid met de staatssteunregels zal worden getoetst ⁽¹⁾.
31. Bij haar beoordeling van een herstructureringsplan laat de Commissie zich leiden door de volgende voorwaarden:
- het herstel van de levensvatbaarheid van de betrokken financiële instelling op de lange termijn moet zijn verzekerd;

⁽¹⁾ In beginsel is de Commissie van mening dat, wanneer betalingen aan de begunstigde financiële instelling hebben plaatsgevonden, deze betalingen binnen zes maanden moeten worden gevolgd door een herstructurerings- of liquidatieplan, al naargelang het geval. Om de lidstaten en de Commissie het werk te verlichten, is de Commissie bereid gegroepde meldingen van vergelijkbare herstructurerings-/liquidatiezaken te onderzoeken. De Commissie kan mogelijk oordelen dat geen plan hoeft te worden ingediend, omdat het om de loutere liquidatie van een instelling gaat, of omdat de omvang van de instelling verwaarloosbaar is.

- de zekerheid moet bestaan dat de steun tot het minimum beperkt blijft en dat er een substantiële bijdrage van de particuliere sector in de kosten van de herstructurering is;
- er moeten waarborgen zijn dat de mededinging niet buitensporig wordt verstoord en dat, wanneer op de garantie een beroep wordt gedaan, zulks geen ongerechtvaardigde voordelen mag opleveren.

32. Bij deze beoordeling kan de Commissie voortbouwen op de ervaring die zij in het verleden heeft opgedaan bij de toepassing van staatssteunregels op financiële instellingen, waarbij zij rekening houdt met de specifieke kenmerken van een crisis die een dergelijke omvang heeft bereikt dat deze als een ernstige verstoring in de economie van lidstaten kan worden aangemerkt.
33. Ook houdt de Commissie rekening met het onderscheid tussen steunmaatregelen die uitsluitend noodzakelijk zijn geworden omdat anders fundamenteel gezonde financiële instellingen geconfronteerd worden met de huidige bottleneck in de toegang tot liquiditeiten, en steun aan de begunstigde instellingen die bovendien te kampen hebben met structurele solvabiliteitsproblemen welke bijvoorbeeld verband houden met hun specifieke commerciële model of beleggingsstrategie. In beginsel dreigt steun aan de tweede categorie begunstigten meer bezwaren te doen rijzen.

4. HERKAPITALISATIE VAN FINANCIËLE INSTELLINGEN

34. Een tweede systeemmaatregel om op de huidige financiële crisis te reageren, kan de vaststelling van een herkapitalisatieregeling zijn, die zou worden gebruikt om financiële instellingen te ondersteunen die fundamenteel gezond zijn, maar die eventueel in ademnood verkeren door de nood situatie op de financiële markten. Het doel van deze regeling zou dan zijn, openbare middelen te verschaffen om de kapitaalbasis van de financiële instellingen rechtstreeks te versterken of om door andere middelen de injectie van particulier kapitaal te vergemakkelijken, en aldus negatieve systeemoverlopen te voorkomen.
35. In beginsel geldt wat hierboven met betrekking tot de algemene garantieregelingen is overwogen, mutatis mutandis, ook voor de herkapitalisatieregelingen. Het betreft:
- objectieve en niet-discriminerende criteria om voor de regeling in aanmerking te komen;
 - de looptijd van de regeling;
 - de voorwaarde, dat de steun tot het strikt noodzakelijke minimum beperkt moet blijven;
 - de voorwaarde, dat er beschermingsmaatregelen tegen mogelijke misbruiken en buitensporige mededingingverstoringen moeten zijn getroffen. Daar kapitaalinjecties onomkeerbaar zijn, impliceert dit dat de regeling bepalingen moet bevatten waardoor de lidstaten op de inachtneming van deze beschermingsmaatregelen kunnen toezien en deze kunnen afdwingen en maatregelen kunnen nemen om, waar nodig, in een later stadium buitensporige mededingingverstoringen te voorkomen ⁽²⁾; en

⁽²⁾ In overeenstemming met de beginselen van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun.

- de voorwaarde, dat er, na de herkapitalisatie als noodmaatregel om de financiële instelling door de crisis heen te helpen, een herstructureringsplan voor de begunstigde instelling moet komen dat afzonderlijk door de Commissie wordt beoordeeld. Bij die beoordeling houdt de Commissie niet alleen rekening met het onderscheid tussen fundamenteel gezonde financiële instellingen die alleen te lijden hebben onder de huidige krappe toegang tot liquiditeiten, en begunstigten die daarnaast ook te kampen te hebben met meer structurele solvabiliteitsproblemen welke bijvoorbeeld verband houden met hun specifieke commerciële model of beleggingsstrategie, maar ook met de gevolgen van dat onderscheid voor de mate waarin herstructurering nodig is.
36. Het specifieke karakter van een herkapitalisatiemaatregel geeft aanleiding tot de volgende overwegingen.
37. De ondernemingen moeten voor de regeling in aanmerking komen op grond van objectieve criteria, zoals de behoefte om een voldoende niveau van kapitalisatie ten opzichte van de solvabiliteitsvereisten te garanderen, zonder dat dit resulteert in een ongerechtvaardigde discriminerende behandeling. Wanneer de behoefte aan steun door de financiële toezichthouders moet worden beoordeeld, kan dat een positieve factor zijn.
38. De kapitaalinjectie moet tot het noodzakelijke minimum beperkt blijven en mag de begunstigde instelling niet in staat stellen agressieve commerciële strategieën te ontwikkelen of haar activiteiten uit te breiden of andere doelstellingen na te streven die tot buitensporige mededingingsverstoringen leiden. In verband daarmee wordt het aanhouden van versterkte minimum solvabiliteitsvereisten en/of de beperking van de totale balansomvang van de financiële instelling positief beoordeeld. De begunstigten moeten ook, zo veel als in het licht van de huidige crisis mogelijk is, een eigen bijdrage leveren, daaronder begrepen via particuliere deelnemingen ⁽¹⁾.
39. Kapitaalinterventies in financiële instellingen moeten gebeuren op voorwaarden die het steunbedrag tot een minimum beperken. Afhankelijk van het gekozen instrument (bijv. aandelen, warrants, achtergesteld kapitaal) dient de betrokken lidstaat in beginsel rechten te ontvangen waarvan de waarde overeenstemt met zijn bijdrage in de herkapitalisatie. De uitgifteprijs van nieuwe aandelen moet worden vastgesteld op de grondslag van een marktgerichte waardering. Om ervoor te zorgen dat de overheidssteun alleen wordt verleend in ruil voor een passende tegenprestatie, worden instrumenten zoals preferente aandelen met een passende vergoeding, als een positieve factor beschouwd. Anders moet de introductie van terugbetalingsmechanismen of terugkeer tot betere tijden-clausules worden overwogen.
40. Soortgelijke overwegingen gelden voor andere maatregelen en regelingen om het probleem aan de activazijde van de financiële instellingen aan te pakken, die tot het versterken van de kapitaalvereisten van de instellingen zouden bijdragen. Met name wanneer een lidstaat activa verwerft of ruilt, moet deze transactie gebeuren tegen een waardering die de onderliggende risico's weergeeft, zonder dat de kopers onrechtmatig worden gediscrimineerd.
41. Het feit dat de steunregeling wordt goedgekeurd, ontslaat de lidstaten niet van de verplichting om zesmaandelijks bij de Commissie een verslag in te dienen over het gebruik dat van de regeling wordt gemaakt, en om voor de begunstigde instellingen binnen zes maanden vanaf het tijdstip van de interventie individuele plannen in te dienen ⁽²⁾.
42. Evenals bij de garantieregelingen, doch gelet op het inherent onomkeerbare karakter van herkapitalisatiemaatregelen, voert de Commissie, overeenkomstig de beginselen van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun, haar beoordeling van die plannen op zodanige wijze uit, dat de algehele uitkomsten van dergelijke herkapitalisatie gelijklopen met de uitkomsten van een herkapitalisatiemaatregel die buiten dergelijke regelingen om wordt genomen. Zij neemt daarbij de specifieke kenmerken van een systeemcrisis op de financiële markten in aanmerking.

5. GECONTROLEERDE LIQUIDATIE VAN FINANCIËLE INSTELLINGEN

43. In de huidige financiële crisis wenst een lidstaat mogelijk ook een gecontroleerde liquidatie van bepaalde financiële instellingen binnen zijn bevoegdheid door te voeren. Een dergelijke gecontroleerde liquidatie, die eventueel door een bijdrage uit openbare middelen wordt geflankeerd, kan in individuele gevallen worden toegepast, hetzij als een tweede stap na reddingssteun voor een individuele financiële instelling wanneer het duidelijk wordt dat deze niet met succes kan worden geherstructureerd, of als een individuele maatregel. Een gecontroleerde liquidatie kan ook een onderdeel van een algemene garantieregeling zijn, wanneer een lidstaat bijvoorbeeld overgaat tot de liquidatie van de financiële instellingen waarvoor de garantie moet worden geactiveerd.
44. Ook hier verloopt de beoordeling van een dergelijke regeling, en van individuele liquidatiemaatregelen die in het kader van een dergelijke regeling worden genomen, mutatis mutandis, langs dezelfde lijnen als reeds voor garantieregelingen werd beschreven.
45. Het specifieke karakter van een liquidatiemaatregel geeft aanleiding tot de volgende overwegingen.
46. In het kader van een liquidatie moet er bijzonder worden op toegezien dat t het morele risico tot een minimum beperkt blijft, met name door uit te sluiten dat de aandeelhouders en eventueel bepaalde soorten crediteuren in het kader van de procedure voor de gecontroleerde liquidatie steun ontvangen.
47. Te vermijding van buitensporige mededingingsverstoringen dient de liquidatiefase beperkt te blijven tot de periode die strikt noodzakelijk is voor een ordelijke liquidatie. Zolang de begunstigde financiële instelling blijft opereren, mag zij geen nieuwe activiteiten ontplooiën, maar alleen haar bestaande activiteiten voortzetten. De bankvergunning dient zo snel mogelijk te worden ingetrokken.

⁽¹⁾ Zo nodig moet de eis dat er bij de aanvang een bepaalde bijdrage wordt geleverd, worden aangevuld met bepalingen op grond waarvan in een later stadium verdere bijdragen kunnen worden geëist.

⁽²⁾ Om de lidstaten en de Commissie het werk te verlichten, is de Commissie bereid gegroepeerde aanmeldingen van vergelijkbare herstructureringszaken te onderzoeken. De Commissie kan ook oordelen dat geen plan hoeft te worden ingediend, omdat het om de loutere liquidatie van de instelling gaat, of omdat de resterende economische activiteit in omvang verwaarloosbaar is.

48. Wanneer ervoor wordt gezorgd, dat het steunbedrag beperkt blijft tot het minimum dat voor het bereiken van de nagestreefde doelstelling noodzakelijk is, dient ermee rekening te worden gehouden dat het beschermen van de financiële stabiliteit in de huidige financiële turbulentie kan inhouden, dat bepaalde crediteuren van de geliquideerde banken door middel van steunmaatregelen moeten worden terugbetaald. De keuze van de criteria om in dat verband de soorten verplichtingen voor deze doelstelling te selecteren, dient volgens dezelfde regels te verlopen als die welke gelden voor de verplichtingen die door een garantie-regeling worden afgedekt.
49. Om ervoor te zorgen dat geen steun wordt verleend aan de kopers van de financiële instelling, of gedeelten daarvan, of aan de verkochte entiteiten, is het van belang dat bij de verkoop bepaalde voorwaarden in acht worden genomen. De Commissie neemt de volgende criteria in aanmerking wanneer zij moet bepalen, of er mogelijk steun is:
- de verkoopprocedure is open en niet-discriminerend;
 - de verkoop geschiedt op marktvoorwaarden;
 - de financiële instelling of de overheid, afhankelijk van de gekozen structuur, poogt voor de betrokken activa en verplichtingen een zo hoog mogelijk verkoopprijs te verkrijgen;
 - wanneer de te verkopen economische activiteit moet worden gesteund, brengt dit mee, dat een individueel onderzoek in het licht van de beginselen van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun wordt gevoerd.
50. Wanneer op grond van deze criteria blijkt dat er sprake is van steun ten gunste van de kopers of de verkochte entiteiten, wordt de verenigbaarheid van die steun afzonderlijk beoordeeld.

6. VERSTREKKING VAN ANDERE VORMEN VAN LIQUIDITEITSSTEUN

51. Om acute liquiditeitsproblemen van bepaalde financiële instellingen het hoofd te bieden, wensen de lidstaten de garanties of herkapitalisatieregelingen wellicht te flankeren met aanvullende vormen van liquiditeitssteun, verstrekt uit openbare middelen (daaronder begrepen middelen van hun centrale bank). De Commissie heeft reeds duidelijk verklaard dat, wanneer een lidstaat of centrale bank niet met selectieve maatregelen ten gunste van individuele banken op de bankencrisis reageert, doch met algemene maatregelen die open staan voor alle vergelijkbare marktdeelnemers (bijv. leningen aan de gehele markt op gelijke voorwaarden), dergelijke algemene maatregelen dikwijls buiten het toepassingsbereik van de staatssteunregels vallen en niet bij de Commissie behoeven te worden aangemeld. Zo is de Commissie van mening, dat de activiteiten van de centrale banken die verband houden met het monetaire beleid, zoals open markttransacties en permanente faciliteiten, niet onder de staatssteunregels vallen. Ook steun die

op een individuele financiële instelling is toegesneden, kan onder specifieke omstandigheden geen steun blijken te zijn. Volgens de Commissie⁽¹⁾ kan in een dergelijk geval de verschaffing van middelen door een centrale bank aan de financiële instelling geen steun blijken te zijn, wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan, zoals:

- de financiële instelling is solvabel op het tijdstip dat de liquiditeiten worden verschaft en deze maatregel maakt geen deel uit van een ruimer pakket steunmaatregelen;
- de faciliteit wordt volledig gedekt door zekerheden waarop reductiefactoren (*haircuts*) zijn toegepast, afhankelijk van de kwaliteit en de marktwaarde ervan;
- de centrale bank berekent de begunstigde een strafrente;
- de maatregel wordt genomen op initiatief van de centrale bank, en wordt met name niet door enige tegengarantie van de Staat afgedekt.

52. Wanneer in de huidige buitengewone omstandigheden een regeling voor liquiditeitssteun afkomstig uit openbare bronnen, met inbegrip van de centrale bank, steun vormt, kan deze regeling volgens de Commissie verenigbaar worden verklaard op basis van de beginselen van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun. Mits verzekerd is dat dergelijke liquiditeitsregeling regelmatig, om de zes maanden wordt herbezien⁽²⁾, kan de goedkeuring van de regeling gelden voor een periode van meer dan zes maanden, en in beginsel tot twee jaar. De regeling kan, na goedkeuring door de Commissie, nog verder worden verlengd, zolang de crisis op de financiële markten zulks vereist.

7. SNELLE BEHANDELING VAN STAATSSTEUNONDERZOEKEN

53. Wanneer de Commissie de staatssteunregels op de in deze mededeling behandelde maatregelen op zodanige wijze toepast dat met de heersende omstandigheden op de financiële markt rekening wordt gehouden, dient zij er, in samenwerking met de lidstaten, voor te zorgen dat deze maatregelen hun doelstelling bereiken en dat de daarmee verband houdende mededingingverstoringen zowel binnen als tussen de lidstaten tot een minimum beperkt blijven. Om deze samenwerking te vergemakkelijken en om zowel de lidstaten als derden de nodige rechtszekerheid te bieden dat de genomen maatregelen met het Verdrag verenigbaar zijn, hetgeen een belangrijk aspect is voor het herstel van het vertrouwen in de markten, is het van wezenlijk belang dat de lidstaten de Commissie in kennis stellen van hun voornemens en dat zij de voornemens om dergelijke maatregelen in te voeren zo vroeg mogelijk aanmelden en daarbij zoveel mogelijk inlichtingen verschaffen, en ieder geval voor de maatregel ten uitvoer wordt gelegd. De Commissie heeft passende maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat, zodra de aanmelding volledig is, snel besluiten kunnen worden genomen, zo nodig binnen 24 uur en tijdens het weekeinde.

⁽¹⁾ Zie bijv. het besluit in de zaak-Northern Rock (PB C 43 van 16.2.2008, blz. 1).

⁽²⁾ De in punt 24 uiteengezette beginselen zouden voor deze doorlichting gelden.