

Mededeling van de Commissie betreffende het herstel van de levensvatbaarheid en de beoordeling van de herstructureringsmaatregelen in de financiële sector in de huidige crisis met inachtneming van de staatssteunregels

(Voor de EER relevante tekst)

(2009/C 195/04)

1. INLEIDING

1. De Europese Raad heeft op zijn bijeenkomsten van 20 maart 2009 en van 18 en 19 juni 2009 bevestigd zich te blijven inzetten voor het vertrouwensherstel en wederom goed functionerende financiële markten, hetgeen een absolute voorwaarde is om uit de huidige financiële en economische crisis te geraken. Gezien het systemische karakter van de crisis en de nauwe verwevenheid van de financiële sector, is op Gemeenschapsniveau een aantal initiatieven genomen om het vertrouwen in het financiële bestel te herstellen, de interne markt te beschermen en de kredietverlening aan de economie gaande te houden ⁽¹⁾.
2. Deze initiatieven moeten worden geflankeerd door initiatieven op het niveau van de individuele financiële instellingen, om deze in staat te stellen de huidige crisis te doorstaan en op lange termijn opnieuw levensvatbaar te worden zonder van staatssteun afhankelijk te zijn, zodat zij hun functie van kredietverschaffers op een stevigere basis kunnen uitvoeren. De Commissie heeft al een aantal staatssteunzaken in behandeling, waarin lidstaten maatregelen hebben genomen om problemen op het gebied van liquiditeit, solvabiliteit of kredietverlening te voorkomen. De Commissie heeft in drie opeenvolgende mededelingen richtsnoeren geboden met betrekking tot de vormgeving en tenuitvoerlegging van staatssteun aan banken ⁽²⁾. Die mededelingen hebben erkend dat de ernst van de crisis rechtvaardigde dat met artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap verenigbaar geachte steun is verleend, en hebben een kader geboden opdat de door de lidstaten genomen maatregelen inzake overheidsgaranties, herkapitalisatie en ondersteuning van aan bijzondere waardevermindering onderhevige activa (*impaired asset relief* of activaondersteuning) coherent verlopen. Hoofddoel van die regels is ervoor te zorgen dat met reddingsmaatregelen de doelstellingen van financiële

stabiliteit en het gaande houden van kredietstromen worden bereikt, terwijl toch wordt gezorgd voor gelijke concurrentieverhoudingen tussen de banken ⁽³⁾ in de verschillende lidstaten en tussen banken die wel en banken die geen overheidssteun ontvangen, zodat schadelijke subsidiewedlopen worden vermeden, het morele risico wordt beperkt en het concurrentievermogen en de efficiëntie van de Europese banken op de communautaire en de internationale markten is verzekerd.

3. De staatssteunregels bieden een instrument om coherentie te waarborgen bij de maatregelen welke zijn genomen door de lidstaten die hebben besloten in te grijpen. Toch blijft de keuze voor het al dan niet inzetten van overheidsmiddelen, bijvoorbeeld om banken te beschermen tegen aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa, bij de lidstaten berusten. In sommige gevallen zullen financiële instellingen in staat zijn de huidige crisis te doorstaan zonder dat ingrijpende aanpassingen of verdere steun nodig is. In andere gevallen is misschien wel staatssteun nodig, in de vorm van garanties, herkapitalisatie of activaondersteuning.
4. Wanneer een financiële instelling staatssteun heeft ontvangen, moet de lidstaat een plan voor het herstel van de levensvatbaarheid of een plan voor een ingrijpendere herstructurering indienen, om de levensvatbaarheid van de banken op lange termijn te bevestigen of te herstellen zonder dat nog een beroep op staatssteun behoeft te worden gedaan. Er zijn al criteria vastgesteld om te bepalen onder welke omstandigheden een bank mogelijk een ingrijpendere herstructurering moet ondergaan en wanneer maatregelen nodig zijn om een oplossing te bieden voor de door de steun veroorzaakte mededingingsvervalsing ⁽⁴⁾. Deze

⁽¹⁾ De Commissie heeft in haar mededeling aan de Europese Raad van 4 maart 2009 „Op weg naar Europees herstel” (COM(2009) 114 definitief) een hervormingsprogramma aangekondigd om de algemene zwakke punten in het regelgevingskader voor financiële instellingen die binnen de Gemeenschap actief zijn, aan te pakken.

⁽²⁾ Zie de 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” (hierna „de bankenmededeling” genoemd) (PB C 270 van 25.10.2008, blz. 8); de mededeling van de Commissie „De herkapitalisatie van financiële instellingen in de huidige financiële crisis: beperking van steun tot het noodzakelijke minimum en bescherming tegen buitensporige mededingingsverstoringen (hierna „de herkapitalisatiemededeling” genoemd) (PB C 10 van 15.1.2009, blz. 2), en de mededeling van de Commissie betreffende de behandeling van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa in de communautaire banksector (hierna „de mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa” genoemd) (PB C 72 van 26.3.2009, blz. 1). Zie, voor een overzicht van de beschikingspraktijk van de Commissie terzake, *Report from the Commission — State aid scoreboard — Spring 2009 update — Special edition on state aid interventions in the current financial and economic crisis*, COM(2009) 164 definitief [ook beschikbaar in het Frans en het Duits].

⁽³⁾ Het toepassingsbereik van deze mededeling is beperkt tot financiële instellingen in de zin van de bankenmededeling. In de in deze mededeling uiteengezette richtsnoeren wordt gemakshalve de term „banken” gebruikt. Deze richtsnoeren zijn, waar passend, van overeenkomstige toepassing op andere financiële instellingen.

⁽⁴⁾ Welke de criteria zijn en onder welke specifieke omstandigheden een herstructureringsplan moet worden ingediend, is uiteengezet in de bankenmededeling, de herkapitalisatiemededeling en de mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa. Daarbij gaat het met name, doch niet uitsluitend om situaties waarin een in ademnood geraakte bank door de Staat is geherkapitaliseerd, of waarin een bank van de Staat reeds activaondersteuning heeft gekregen, ongeacht in welke vorm, die verliezen helpt te dekken of te voorkomen (behalve bij deelneming aan een garantieregeling) en die, alles samen genomen, in totaal meer dan 2 % van de totale risicogewogen activa van de bank vertegenwoordigen. De omvang van de herstructurering hangt af van de ernst van de problemen van een bank. Wanneer daarentegen, overeenkomstig de genoemde mededelingen (zie met name punt 40 van de herkapitalisatiemededeling en bijlage V bij de mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa), een beperkt bedrag aan steun is verleend aan banken die fundamenteel gezond zijn, moeten de lidstaten bij de Commissie over het gebruik van staatsmiddelen een verslag indienen dat alle gegevens bevat die nodig zijn ter beoordeling van de levensvatbaarheid van de bank, het gebruik van het ontvangen kapitaal en de route die wegvoert van afhankelijkheid van door de Staat verschaft kapitaal. Dit onderzoek naar de levensvatbaarheid dient het risicoprofiel en de verwachte kapitaaltoereikendheid van de bank te bevestigen, alsmede een beoordeling van haar bedrijfsplan.

mededeling laat die criteria onverlet. Zij vult deze, met het oog op een betere voorspelbaarheid en een coherenter aanpak, aan met een uiteenzetting van de wijze waarop de Commissie herstructureringssteun⁽¹⁾ van lidstaten aan financiële instellingen in de omstandigheden van de huidige systeemcrisis op hun verenigbaarheid met artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag zal beoordelen.

5. De bankenmededeling, de herkapitalisatiemededeling en de mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa herhalen de basisbeginselen die zijn uiteengezet in de Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun voor ondernemingen in moeilijkheden⁽²⁾. Volgens die beginselen moet herstructureringssteun in de eerste plaats ertoe leiden dat de onderneming op de lange termijn opnieuw levensvatbaar wordt zonder staatssteun. Dit betekent ook dat herstructureringssteun, voor zover mogelijk, vergezeld moet gaan van een passende lastenverdeling en van maatregelen om de mededingingsvervalsing tot een minimum te beperken, want anders zou de structuur en het functioneren van de betrokken markt op lange termijn fundamenteel worden verzwakt.
6. Bij de toepassing van die beginselen moeten de integriteit van de interne markt en de ontwikkeling van banken in de hele Gemeenschap een fundamentele overweging zijn: fragmentering en compartimentering van de markt dient te worden vermeden. Wanneer de huidige crisis eenmaal achter de rug is, moeten de Europese banken internationaal sterk staan dankzij de interne financiële markt in Europa. De Commissie herhaalt ook dat sociaal verantwoord op veranderingen moet worden geanticipeerd en dat deze

moet worden beheerst en zij beklemtoont dat de nationale wetgeving tot omzetting van de Gemeenschapsrichtlijnen inzake informatie en raadpleging van werknemers die onder dergelijke omstandigheden geldt, in acht moet worden genomen⁽³⁾.

7. In deze mededeling zet de Commissie uiteen hoe zij steun ten behoeve van de herstructurering van banken in de huidige crisis zal onderzoeken, rekening houdende met de noodzaak om de eerdere handelwijze aan te passen in het licht van de aard en wereldwijde omvang van de crisis, de systeemgebonden functie van de banksector voor de hele economie en de systeemeffecten die kunnen optreden doordat een aantal banken binnen dezelfde termijn moeten herstructureren.
 - het herstructureringsplan moet een grondige diagnose van de problemen van de bank bevatten. Om voor het herstel van de levensvatbaarheid houdbare strategieën te kunnen ontwikkelen, zullen banken hun activiteiten aan stresstests moeten onderwerpen. Deze eerste stap op weg naar een herstel van de levensvatbaarheid dient te zijn gebaseerd op gemeenschappelijke paramaters, die voor zover mogelijk voortbouwen op passende, op Gemeenschapsniveau overeengekomen methoden. Banken zullen, waar nodig, ook openheid van zaken moeten geven over hun aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa⁽⁴⁾;
 - aangezien de belangrijkste doelstelling de financiële stabiliteit is en de slechte economische vooruitzichten voor de hele Gemeenschap blijven aanhouden, dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de vormgeving van een herstructureringsplan, waarbij met name ervoor moet worden gezorgd dat er een voldoende soepel en realistisch tijdschema is voor de verschillende stappen in de tenuitvoerlegging ervan. Wanneer door markt-omstandigheden de onmiddellijke tenuitvoerlegging van structurele maatregelen niet mogelijk is, dienen tijdelijke beschermingsmaatregelen te worden overwogen;
 - wanneer de Commissie het basisbeginsel van een passende verdeling van de lasten tussen lidstaten en de begunstigde banken toepast, zal zij de algemene toestand van de financiële sector voor ogen houden. Wanneer door de marktomstandigheden op het tijdstip van de redding een aanzienlijke lastenverdeling niet onmiddellijk mogelijk is, dient dit punt in een latere fase van de tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan aan bod te komen;
 - maatregelen om in dezelfde lidstaat of in andere lidstaten de mededingingsvervalsing door een geredde bank te beperken, dienen zodanig te zijn ontworpen dat de nadelen voor andere banken worden beperkt, zonder uit het oog te verliezen dat het systemische karakter van de huidige crisis zeer omvangrijke overheidsmaatregelen in deze sector vergde;

⁽¹⁾ Dit betekent steun die tijdelijk door de Commissie als reddingssteun is goedgekeurd op grond van de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2) of steun die tijdelijk op grond van artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag is goedgekeurd, alsmede eventuele nieuwe steun die wordt aangemeld met het oog op herstructurering. Bij de beoordeling van herstructureringssteun aan banken in de huidige omstandigheden van systeemcrisis zal derhalve deze mededeling worden toegepast in plaats van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun.

⁽²⁾ In het verleden heeft de Commissie een aantal beschikkingen gegeven met betrekking tot (met artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag verenigbare) herstructureringssteun aan noodlijdende banken, op basis van een omvattend herstructureringsproces waardoor de begunstigten op lange termijn opnieuw levensvatbaar konden worden, zonder dat de steun concurrenten buitensporige schade berokkende. Typische herstructureringsstrategieën waren een heroriëntering van bedrijfsmodellen, de sluiting of afstoting van bedrijfs-onderdelen, dochterondernemingen of afdelingen, aanpassingen van het activa/passiva-beheer (ALM), de verkoop in *going concern* of het opsplitsen van de activiteiten in verschillende delen die aan levensvatbare concurrenten worden verkocht. Zie bijvoorbeeld Beschikking 98/490/EG van de Commissie van 20 mei 1998 betreffende de door Frankrijk aan de groep Crédit Lyonnais verleende steun (PB L 221 van 8.8.1998, blz. 28); Beschikking 2005/345/EG van de Commissie van 18 februari 2004 betreffende herstructureringssteun van Duitsland ten gunste van Bankgesellschaft Berlin AG (PB L 116 van 4.5.2005, blz. 1); Beschikking 2009/341/EG van de Commissie van 4 juni 2008 betreffende een steunmaatregel C 9/2008 (ex NN 8/2008, CP 244/2007) van Duitsland ten gunste van Sachsen LB (PB L 104 van 24.4.2009, blz. 34), en *Report State Aid Scoreboard — autumn 2006 update* COM(2006) 761 definitief, blz. 28 (http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/2006_autumn_en.pdf) [ook beschikbaar in het Frans of het Duits], met een themahoofdstuk over reddings- en herstructureringssteun.

⁽³⁾ Zie ook de mededeling van de Commissie „Herstructureren en werkgelegenheid” van 31 maart 2005, COM(2005) 120 definitief van 31.3.2005 en de goede praktijken voor herstructurering die de Europese sociale partners in november 2003 zijn overeengekomen.

⁽⁴⁾ Overeenkomstig de mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa.

- de mogelijkheid moet blijven bestaan om tijdens de herstructureringsperiode aanvullende steun te verschaffen indien dat om redenen van financiële stabiliteit gerechtvaardigd is. Alle verdere steun dient beperkt te blijven tot het minimum dat noodzakelijk is om de levensvatbaarheid te garanderen.
8. Onderdeel 2 van deze mededeling is van toepassing op gevallen waarin de lidstaat verplicht is een herstructureringsplan aan te melden ⁽¹⁾. De beginselen die aan onderdeel 2 ten grondslag liggen, gelden bij analogie voor de gevallen waarin de lidstaat niet formeel verplicht is een herstructureringsplan aan te melden, maar niettemin de levensvatbaarheid van de begunstigde bank moet aantonen ⁽²⁾. In dat laatste geval, en behalve in geval van twijfel, zal de Commissie doorgaans minder gedetailleerde informatie eisen ⁽³⁾. In geval van twijfel zal de Commissie met name het bewijs verlangen dat, overeenkomstig punt 13, de nodige stresstests zijn uitgevoerd en dat de uitkomsten van de stresstests door de bevoegde nationale autoriteit zijn gevalideerd. De onderdelen 3, 4 en 5 gelden alleen wanneer de lidstaat verplicht is een herstructureringsplan aan te melden. Onderdeel 6 betreft de beperking in de tijd van de werking van deze mededeling en geldt ten aanzien van zowel lidstaten die een herstructureringsplan voor de begunstigde moeten aanmelden, als lidstaten die alleen de levensvatbaarheid van de begunstigten dienen aan te tonen.
- 2. HERSTEL VAN DE LEVENSVATBAARHEID OP LANGE TERMIJN**
9. Wanneer een lidstaat, op grond van eerdere richtsnoeren, besluiten of beschikkingen van de Commissie, verplicht is een herstructureringsplan in te dienen ⁽⁴⁾, moet het een alomvattend en gedetailleerd plan zijn dat op een samenhangend concept is gebaseerd. Uit dat plan moet blijken hoe de bank zo snel mogelijk opnieuw levensvatbaar zal worden zonder staatssteun ⁽⁵⁾. Wanneer een herstructureringsplan wordt aangemeld, moet dat vergezeld gaan van een vergelijking met alternatieve scenario's (zoals opsplitsing van de bank of overname door een andere bank), zodat de Commissie kan nagaan ⁽⁶⁾ of er meer marktgerichte, minder dure of minder mededingingsvervalsende oplossingen voorhanden zijn die stroken met de doelstelling van het behoud van de financiële stabiliteit. Ingeval de bank niet opnieuw levensvatbaar kan worden gemaakt, dient het herstructureringsplan ook aan te geven hoe de bank gecontroleerd kan worden geliquideerd.
10. Het herstructureringsplan dient te vermelden wat de oorzaken van problemen van de bank zijn en wat de eigen zwakke punten van de bank zijn en dient aan te geven hoe de voorgenomen herstructureringsmaatregelen de onderliggende problemen van de bank kunnen oplossen.
11. Het herstructureringsplan dient informatie te geven over het bedrijfsmodel van de begunstigde onderneming, en met name haar organisatiestructuur, haar financiering (waarbij de levensvatbaarheid van haar financieringsstructuur op korte en lange termijn wordt aangetoond ⁽⁷⁾), haar *corporate governance* (waarbij wordt aangetoond dat belangenconflicten worden voorkomen en dat ook de nodige veranderingen binnen het management plaatsvinden ⁽⁸⁾), haar risicobeheer (zoals het verschaffen van openheid over aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa en prudente voorzieningen voor naar verwachting *non-performing* activa) en activa/passiva-beheer (ALM), het genereren van kasstromen (die zonder staatssteun een voldoende niveau dienen te bereiken), hun buiten-balans-verplichtingen (waarvan moet worden aangetoond dat zij houdbaar zijn en worden geconsolideerd indien de risicoblootstelling van de bank aanzienlijk is ⁽⁹⁾), de omvang van de hefboom, de huidige en toekomstige kapitaaltoereikendheid volgens de geldende toezichtseisen (op basis van een voorzichtige waardering en het aanleggen van afdoende voorzieningen) en de belonings- en incentive-structuur ⁽¹⁰⁾ (waarbij wordt aangetoond hoe deze de winstgevendheid van de begunstigde op lange termijn bevordert).
12. De levensvatbaarheid van elke bedrijfsactiviteit en elk winstcentrum dient te worden onderzocht, met de nodige splitsing. Het herstel van de levensvatbaarheid van de bank dient vooral het resultaat te zijn van interne maatregelen. Het mag berusten op externe factoren — zoals prijs- en vraagfluctuaties — waarop de onderneming slechts weinig invloed kan uitoefenen, doch alleen mits de veronderstellingen inzake de marktontwikkeling algemeen zijn geaccepteerd. Een herstructurering vereist een terugtrekking uit activiteiten die op middellange termijn structureel verliesgevend zouden blijven.
13. Levensvatbaarheid op lange termijn wordt bereikt wanneer een bank in staat is al haar kosten te dekken, daaronder begrepen afschrijvingen en financiële lasten, en een passend rendement op vermogen te bieden, rekening houdende met het risicoprofiel van de bank. De geherstructureerde bank moet op eigen kracht op de markt kunnen concurreren om kapitaal, met inachtneming van de toepasselijke wettelijke voorschriften. De van de geplande herstructurering verwachte uitkomsten dienen te worden aangetoond in een basisscenario, maar ook in stressscenario's. Daartoe dienen de herstructureringsplannen rekening te houden met onder meer de huidige toestand van en de vooruitzichten voor de
- ⁽¹⁾ Overeenkomstig de bankenmededeling, de herkapitalisatiemededeling en de mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa. Zie punt 4 van deze mededeling.
- ⁽²⁾ Volgens de bankenmededeling, de herkapitalisatiemededeling en de mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa moeten de lidstaten, wanneer aan fundamenteel gezonde banken een beperkt bedrag aan steun wordt verleend, een levensvatbaarheidsonderzoek bij de Commissie indienen.
- ⁽³⁾ Overeenkomstig met name punt 40 van de herkapitalisatiemededeling en bijlage V bij de mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa.
- ⁽⁴⁾ Zoals uiteengezet in punt 8 van deze mededeling gelden, wanneer in onderdeel 2 sprake is van een herstructureringsplan, de onderliggende beginselen van onderdeel 2 bij analogie ook voor levensvatbaarheidsonderzoeken.
- ⁽⁵⁾ Een model voor een herstructureringsplan is te vinden in de bijlage.
- ⁽⁶⁾ Waar passend, zal de Commissie het advies van externe consultants inroepen bij het onderzoek van de aangemelde herstructureringsplannen, om deze te onderzoeken op het punt van levensvatbaarheid, lastenverdeling en het tot een minimum beperken van mededingingsvervalsing. Ook kan zij vragen dat diverse punten door toezichthouders worden gecertificeerd.
- ⁽⁷⁾ Zie bijvoorbeeld het besluit van de Commissie van 2 april 2008 betreffende steunmaatregel NN 1/2008 — Northern Rock (PB C 135 van 3.6.2008, blz. 21) en Beschikking 2009/341/EG.
- ⁽⁸⁾ Zie Beschikking 2009/341/EG.
- ⁽⁹⁾ Behalve in naar behoren gerechtvaardigde omstandigheden. Zie de beschikking van de Commissie van 21 oktober 2008 betreffende steunmaatregel C 10/2008 — IKB (nog niet bekendgemaakt).
- ⁽¹⁰⁾ Overeenkomstig de aanbeveling van de Commissie van 30 april 2009 over het beloningsbeleid in de financiële sector (PB L 120 van 15.5.2009, blz. 22).

financiële markten, aan de hand van neutrale en worstcase-scenario's. Bij het uitvoeren van deze stresstests dient een reeks scenario's te worden onderzocht, daaronder begrepen een samenloop van *stress-events* en een aanhoudende wereldwijde recessie. Deze aannames dienen te worden vergeleken met passende sectorspecifieke benchmarks, die afdoende zijn aangepast om rekening te houden met de nieuwe aspecten van de huidige crisis op de financiële markten. Het plan moet maatregelen bevatten om te kunnen voldoen aan eventuele behoeften die bij deze stresstests aan het licht komen. De stresstests dienen zo veel mogelijk te zijn gebaseerd op gemeenschappelijke paramaters die op Gemeenschapsniveau zijn overeengekomen (zoals een methode die is ontwikkeld door het Comité van Europese banktoezichthouders (CEBS)) en dienen zo nodig te worden aangepast zodat zij zijn toegesneden op de omstandigheden van het land en de bank in kwestie.

14. In de huidige crisis hebben overheden de banken geherkapitaliseerd op voorwaarden die in hoofdzaak zijn gekozen met het oog op financiële stabiliteit, en niet zozeer wegens het rendement dat voor een particuliere investeerder aanvaardbaar was geweest. Voor een herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn is het daarom nodig dat de ontvangen staatssteun metertijd wordt terugbetaald, zoals op het tijdstip van de steunverlening was voorzien, of dat daarover een marktconforme vergoeding wordt betaald, zodat de zekerheid bestaat dat er een einde komt aan iedere vorm van extra staatssteun. Aangezien in het Verdrag niets is geregeld inzake de eigendom, zijn de staatssteunregels van toepassing ongeacht of de bank een particuliere of openbare instelling is.
15. Hoewel de herstructureringsperiode zo kort mogelijk moet zijn om de levensvatbaarheid spoedig te herstellen, zal de Commissie toch rekening houden met de huidige crisissituatie en kan zij derhalve toestaan dat de volledige uitvoering van bepaalde structurele maatregelen meer tijd in beslag neemt dan doorgaans het geval is, met name om te voorkomen dat de markten onder druk komen door paniekverkopen⁽¹⁾. Niettemin dient de herstructurering zo snel mogelijk ten uitvoer te worden gelegd en mag deze niet meer dan vijf jaar duren⁽²⁾ om effect te kunnen sorteren en om een geloofwaardig herstel van de levensvatbaarheid van de geherstructureerde bank mogelijk te maken.
16. Mocht tijdens de duur van de herstructurering voor het herstel van de levensvatbaarheid meer steun nodig zijn dan in het aangemelde herstructureringsplan aanvankelijk was voorzien, dan dient deze afzonderlijk vooraf te worden aangemeld en wordt de verdere steun mede in aanmerking genomen in de eindbeschikking van de Commissie.

Herstel van de levensvatbaarheid door verkoop van een bank

17. De verkoop van een noodlijdende bank aan een andere financiële instelling kan bijdragen tot het herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn, indien de overnemer

levensvatbaar is en de overdracht van de noodlijdende bank kan verwerken en kan helpen om het vertrouwen van de markt te herstellen. Voorts kan de verkoop bijdragen tot de consolidatie van de financiële sector. Met het oog daarop dient de overnemer aan te tonen dat de nieuw ontstane entiteit levensvatbaar zal zijn. Bij een verkoop dienen ook de voorwaarden inzake levensvatbaarheid, de te leveren eigen bijdrage en het beperken van de mededingsvervalsing in acht te worden genomen.

18. Doorgaans zal voor een transparante, objectieve, onvoorwaardelijke en niet-discriminerende aan concurrentie onderworpen verkoopprocedure moeten worden gezorgd om alle kandidaat-bieders gelijke kansen te bieden⁽³⁾.
19. Voorts is het zo dat, onverminderd het eventueel toepasselijke systeem voor fusiecontrole en hoewel de verkoop van een gesteunde, noodlijdende bank aan een concurrent zowel tot het herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn kan bijdragen, als tot een verdere consolidatie van de financiële sector kan leiden, de verkoop, wanneer deze op het eerste gezicht in een aanzienlijke belemmering van een daadwerkelijke mededinging kan resulteren, niet mag worden toegestaan, tenzij de mededingsvervalsing wordt bestreden met passende corrigerende maatregelen die de steun flankeren.
20. Bij de verkoop van een bank kan ook steun worden verleend aan de overnemer en/of de verkochte activiteiten⁽⁴⁾. Wanneer de verkoop plaatsvindt in de vorm van een open en onvoorwaardelijke tenderprocedure en de activa naar de meest biedende gegadigde gaan, wordt de verkoopprijs geacht de marktprijs te zijn en mag worden uitgesloten dat er sprake is van steun aan de overnemer⁽⁵⁾. Een negatieve verkoopprijs (of financiële steun ter compensatie van een dergelijke negatieve prijs) kan in uitzonderlijke omstandigheden worden aanvaard als een maatregel die geen staatssteun omvat, indien de verkoper bij een liquidatie hogere kosten had moeten dragen⁽⁶⁾. Om de kosten van een liquidatie onder dergelijke omstandigheden te berekenen, zal de Commissie alleen de verplichtingen in aanmerking nemen die een particuliere investeerder handelend in een markteconomie had aangegaan⁽⁷⁾. Daarmee worden uit staatssteun resulterende verplichtingen uitgesloten⁽⁸⁾.
21. Een gecontroleerde liquidatie of een veiling van een bank in staat van faillissement dient steeds te worden overwogen wanneer de bank haar levensvatbaarheid niet geloofwaardig kan herstellen. Overheden moeten aanmoedigen dat niet levensvatbare marktdeelnemers van de markt verdwijnen, maar zij moeten dit proces wel binnen een passend tijdschema laten verlopen, in het belang van de financiële

⁽³⁾ Zie ook punt 20.

⁽⁴⁾ Zie bijvoorbeeld Beschikking 2009/341/EG.

⁽⁵⁾ Wanneer geen tenderprocedure plaatsvindt, betekent zulks niet automatisch dat er sprake is van staatssteun aan de overnemer.

⁽⁶⁾ Dit zou gewoonlijk resulteren in steun aan de verkochte economische activiteit.

⁽⁷⁾ Arrest van 14 september 1994, gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Spanje/Commissie („Hytasa”), Jurispr. blz. I-4103, punt 22.

⁽⁸⁾ Zie arrest van 28 januari 2003, zaak C-334/99, Duitsland/Commissie („Gröditzer Stahlwerke”), Jurispr. blz. I-1139, punt 134 e.v., en Beschikking 2008/719/EG van de Commissie van 30 april 2008 betreffende de staatssteun (maatregel C 56/2006 (ex NN 77/2006)) Bank Burgenland, PB L 239 van 6.9.2008, blz. 32.

⁽¹⁾ Met paniekverkopen (*fire sales*) wordt bedoeld de verkoop van grote volumes activa tegen de huidige lage marktprijzen, hetgeen de prijzen nog verder kan doen dalen.

⁽²⁾ De beschikkingspraktijk van de Commissie bestond er tot dusver in om voor een herstructureringsplan een termijn van twee tot drie jaar te accepteren.

stabiliteit. De bankenmededeling voorziet in een procedure in het kader waarvan een dergelijke gecontroleerde liquidatie dient plaats te vinden ⁽¹⁾. De overname van de „goede” activa en passiva van een bank in moeilijkheden zijn een andere mogelijke optie voor een gezonde bank, omdat dit een kosteneffectieve methode is om haar deposito's te verruimen en relaties op te bouwen met betrouwbare kredietnemers. Bovendien kan de oprichting van een autonome *good bank* waarin de „goede” activa en passiva van een bestaande bank worden ondergebracht, een acceptabele route naar de levensvatbaarheid zijn, mits de nieuwe entiteit de mededinging niet onbehoorlijk dreigt te vervalsen.

3. EIGEN BIJDRAGE VAN DE BEGUNSTIGDE ONDERNEMING (LASTENVERDELING)

22. Om de mededingsvervalsing te beperken en moreel risico te vermijden, dient de steun tot het noodzakelijke minimum beperkt te blijven en dient de begunstigde van de steun een passende eigen bijdrage te leveren aan de kosten van de herstructurering. De onderneming en haar aandeelhouders dienen zo veel mogelijk uit eigen middelen aan de herstructurering bij te dragen. Dit is nodig om ervoor te zorgen dat de geredde banken voldoende verantwoordelijkheid dragen voor de gevolgen van hun optreden in het verleden, en om passende prikkels te creëren voor hun optreden in de toekomst.

De herstructureringskosten beperken

23. Herstructureringssteun dient beperkt te blijven tot het dekken van de kosten die nodig zijn om de levensvatbaarheid te herstellen. Dit betekent dat een onderneming geen overheidsmiddelen verschaft mogen worden welke kunnen worden gebruikt voor het financieren van marktverstoringe activiteiten die geen verband houden met het herstructureringsproces. Zo kunnen bijvoorbeeld de verwerving van aandelen in andere ondernemingen of nieuwe ondernemingen niet met staatssteun worden gefinancierd, tenzij dat van essentieel belang is om de levensvatbaarheid van de onderneming te herstellen ⁽²⁾.

Het steunbedrag beperken — een aanzienlijke eigen bijdrage

24. Om het steunbedrag tot het noodzakelijke minimum te beperken, dienen de banken in de eerste plaats hun eigen vermogen te gebruiken voor de financiering van de herstructurering. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de

verkoop van activa. Steun van de overheid dient te worden verleend op voorwaarden waarmee de lasten van de kosten op passende wijze worden verdeeld ⁽³⁾. Dit betekent dat de aan de herstructurering verbonden kosten niet alleen voor rekening van de Staat komen, maar ook van de investeerders in de bank, doordat de verliezen door het beschikbare kapitaal worden geabsorbeerd en doordat voor de overheidsmaatregelen een afdoende vergoeding wordt betaald ⁽⁴⁾. Toch vindt de Commissie het niet passend om in de huidige systeemcrisis vooraf drempels voor lastenverdeling vast te stellen, gelet op de doelstelling om de toegang tot particulier kapitaal en de terugkeer naar normale marktomstandigheden te bevorderen.

25. Iedere vooraf verleende afwijking van een passende lastenverdeling die met het oog op financiële stabiliteit bij wijze van uitzondering in de reddingsfase wordt verleend, dient te worden gecompenseerd door een verdere bijdrage in een latere fase van de herstructurering, bijvoorbeeld in de vorm van terugvorderingsclausules en/of door een ingrijpendere herstructurering, met verdere maatregelen om de mededingsvervalsing te beperken ⁽⁵⁾.
26. De banken moeten voor het kapitaal een vergoeding — ook in de vorm van dividenden en coupons op uitstaande, achtergestelde schulden — kunnen betalen uit de door hun activiteiten gegenereerde winst. Toch zouden banken staatssteun niet mogen gebruiken om een vergoeding te betalen over hun eigen middelen (eigen vermogen en achtergestelde schulden) wanneer die activiteiten onvoldoende winst genereren. Daarom is in het kader van een herstructurering de discretionaire verliescompensatie (door bijvoorbeeld reserves aan te spreken of het eigen vermogen te verlagen) door de begunstigde banken om de betaling van dividenden en coupons op uitstaande, achtergestelde schulden te verzekeren, in beginsel niet verenigbaar met de doelstelling van lastenverdeling ⁽⁶⁾. Hierbij moet wellicht rekening worden gehouden met de noodzaak de herfinancieringscapaciteit van de bank te waarborgen en de prikkels voor een uitstap ⁽⁷⁾. Om de herfinanciering van de begunstigde bank te bevorderen, kan de Commissie een positief standpunt innemen ten aanzien van couponbetalingen over nieuw

⁽³⁾ Zoals reeds is uiteengezet in eerdere mededelingen van de Commissie, met name in de mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa, zie de punten 21 e.v.

⁽⁴⁾ De Commissie heeft nadere richtsnoeren verschaft met betrekking tot de vergoedingen voor staatsgaranties, herkapitalisaties en maatregelen voor activaondersteuning in, onderscheidenlijk, de bankenmededeling, de herkapitalisatiemededeling en de mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa. De aandeelhouders van de bank zien, in de mate dat een dergelijke vergoeding wordt betaald, hun positie in financiële zin verwateren.

⁽⁵⁾ Mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa, de punten 24 en 25. Zie ook onderdeel 4 van deze mededeling.

⁽⁶⁾ Zie het besluit van de Commissie van 18 december 2008 betreffende steunmaatregel N 615/2008 — Bayern LB (PB C 80 van 3.4.2009, blz. 4). Dit belet echter niet dat de bank couponbetalingen doet wanneer zij daartoe wettelijk verplicht is.

⁽⁷⁾ Zie de mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa, punt 31, en de genuanceerde benadering ten aanzien van dividendbeperkingen in de herkapitalisatiemededeling, de punten 33, 34 en 35, waarin tot uiting komt dat met een tijdelijk verbod op dividenduitkering of couponbetalingen weliswaar kapitaal binnen de bank kan worden gehouden en de kapitaalbuffer kan toenemen — en dus de solvabiliteit van de bank kan toenemen — maar dat die maatregelen ook de toegang van de bank tot particuliere financiële middelen kan belemmeren, of de kosten voor nieuwe toekomstige financiering kan doen stijgen.

⁽¹⁾ Zie de punten 43 tot en met 50 van de bankenmededeling. Om een dergelijke gecontroleerde uitstap mogelijk te maken, kan liquidatiesteun eventueel verenigbaar worden verklaard wanneer die bijvoorbeeld voor een tijdelijke herkapitalisatie van een brugbank of burgstructuur nodig is of om te voldoen aan de vorderingen van bepaalde categorieën schuldeisers, indien een en ander is ingegeven door redenen van financiële stabiliteit. Voor voorbeelden van dergelijke soort steun en de voorwaarden waarop die verenigbaar is verklaard, zie het besluit van de Commissie van 1 oktober 2008 betreffende steunmaatregel NN 41/2008 — Verenigd Koninkrijk — Reddingssteun voor Bradford & Bingley (PB C 290 van 13.11.2008, blz. 2), en het besluit van de Commissie van 5 november 2008 betreffende steunmaatregel NN 39/2008 — Denemarken — Steun voor de liquidatie van Roskilde Bank (PB C 12 van 17.1.2009, blz. 3).

⁽²⁾ Zie arrest van 6 april 2006, zaak T-17/03, Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke GmbH/Commissie, Jurispr. blz. II-1139.

uitgegeven hybride kapitaalinstrumenten met een hogere rangorde (*seniority*) dan bestaande achtergestelde schulden. Hoe dan ook dienen de banken in de regel niet de mogelijkheid te krijgen tijdens de herstructurering hun eigen aandelen in te kopen.

27. Het verschaffen van aanvullende steun tijdens de herstructureringsperiode dient mogelijk te blijven indien dat om redenen van financiële stabiliteit is gerechtvaardigd. Alle verdere steun dient beperkt te blijven tot het minimum dat noodzakelijk is om de levensvatbaarheid te garanderen.

4. MEDEDINGINGSVERVALSING BEPERKEN EN ZORGEN VOOR EEN CONCURRERENDE BANKSECTOR

De soorten mededingingsvervalsing

28. Hoewel staatssteun de financiële stabiliteit tijdens een systeemcrisis kan ondersteunen en verdergaande positieve overloopeffecten kan hebben, kan staatssteun niettemin op verschillende wijzen de mededinging vervalsen. Wanneer banken op hun producten en diensten concurreren, zullen de banken die buitensporige risico's cumuleren en/of van onhoudbare bedrijfsmodellen uitgaan, uiteindelijk marktaandeel verliezen en eventueel de markt moeten verlaten, terwijl doelmatigere concurrenten op de betrokken markten kunnen groeien of die markten kunnen betreden. Staatssteun laat mededingingsvervalsing uit het verleden die is veroorzaakt door het nemen van buitensporige risico's en door onhoudbare bedrijfsmodellen, voortbestaan omdat de marktmacht van de begunstigden van de steun kunstmatig wordt ondersteund. Op die wijze kan moreel risico voor de begunstigden van de steun ontstaan, terwijl voor niet-gesteunde ondernemingen de prikkels om te concurreren, te investeren en te innoveren worden afgezwakt. Ten slotte kan staatssteun de interne markt ondermijnen doordat een onbillijk gedeelte van de lasten van de structurele aanpassingen en de daarmee gepaard gaande sociale en economische problemen wordt doorgeschoven naar andere lidstaten, terwijl tegelijk toegangsbarrières worden opgeworpen en de prikkels voor grensoverschrijdende activiteiten worden aangetast.
29. De financiële stabiliteit blijft het hoofddoel van steun aan de financiële sector bij een systeemcrisis, maar dit mag niet betekenen dat het waarborgen van de systeemstabiliteit op korte termijn, op lange termijn ten koste gaat van gelijke concurrentieverhoudingen en van concurrerende markten. In dit verband vervullen maatregelen om mededingingsvervalsing als gevolg van staatssteun te beperken, een belangrijke rol, onder meer om de volgende redenen. Ten eerste zijn de banken in de Gemeenschap in verschillende mate door de crisis getroffen en staatssteun om noodlijdende banken te redden en te herstructureren kan de positie aantasten van banken die fundamenteel gezond zijn gebleven — met eventueel negatieve effecten voor de financiële stabiliteit. In tijden van een financiële, economische en begrotingscrisis worden de verschillen tussen de lidstaten wat betreft voor staatsinterventie beschikbare middelen nog uitgesproken, en gaan deze ten koste van de gelijke concurrentieverhoudingen op de interne markt. Ten tweede zullen nationale maatregelen tijdens de huidige crisis, naar hun aard, meestal de nadruk leggen op de nationale markten, met als gevolg een groot risico dat men zich achter de nationale grenzen verschanst en dat de interne markt compartimenteerd geraakt. Doel van de beoordeling van de

marktaanwezigheid van begunstigden van steun moet zijn dat een daadwerkelijke mededinging wordt verzekerd en dat marktmacht, toegangsbarrières en negatieve prikkels voor grensoverschrijdende activiteiten ten nadele van het Europese bedrijfsleven en de Europese consumenten, worden voorkomen. Ten derde dreigen de huidige omvang van de overheidsmaatregelen die nodig zijn om de financiële stabiliteit te garanderen, en de mogelijke beperkingen inzake normale lastenverdeling een nog groter moreel risico te creëren, hetgeen de nodige bijsturing vereist, om te beletten dat perverse prikkels en overdreven risicogedrag zich in de toekomst opnieuw voordoen en om de weg te effenen voor een snelle terugkeer naar normale marktomstandigheden, zonder staatssteun.

Effectieve en evenredige maatregelen toepassen om de mededingingsvervalsing te beperken

30. Maatregelen om de mededingingsvervalsing te beperken, moeten zijn toegesneden op de verstoringen op de markten waarop de begunstigde bank actief is wanneer deze na de herstructurering opnieuw levensvatbaar is geworden en terzelfder tijd ook stroken met een gemeenschappelijk beleid en gemeenschappelijke beginselen. De Commissie neemt als uitgangspunt voor haar beoordeling van de behoefte aan dergelijke maatregelen, de omvang, de schaal en de reikwijdte van de activiteiten die de betrokken bank zou hebben wanneer een geloofwaardig herstructureringsplan, zoals bedoeld in onderdeel 2, ten uitvoer is gelegd. Afhankelijk van de aard van de mededingingsvervalsing, kan deze worden aangepakt door maatregelen met betrekking tot passiva en/of activa ⁽¹⁾. De aard en de vorm van dergelijke maatregelen zal afhangen van twee criteria: enerzijds het steunbedrag en de voorwaarden waarop en de omstandigheden waarin die steun is toegekend, en anderzijds de kenmerken van de markt of markten waarop de begunstigde bank actief zal zijn.
31. Wat het eerste criterium betreft: de maatregelen om de mededingingsvervalsing te beperken, zullen sterk verschillen afhankelijk van het steunbedrag, maar ook van de mate waarin de lasten worden verdeeld, en de hoogte van de verlangde vergoeding. In dit verband zal het steunbedrag worden beoordeeld zowel in absolute termen (bedrag aan ontvangen kapitaal, steunbestanddeel van de garanties en de maatregelen voor activaondersteuning) als ten opzichte van de risicogewogen activa van de bank. De Commissie zal daarbij rekening houden met het totale steunbedrag dat de begunstigde onderneming is verleend, daaronder begrepen alle vormen van reddingssteun. In het verlengde hiervan zal de Commissie rekening houden met de omvang van de eigen bijdrage van de begunstigde onderneming en de lastenverdeling tijdens de hele herstructureringsperiode. In het algemeen is het zo dat naarmate de omvang van de lastenverdeling en de eigen bijdrage groter is, de negatieve effecten als gevolg van moreel risico geringer zijn. De behoefte aan verdere maatregelen is in dat geval geringer ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Zie punt 21.

⁽²⁾ Wanneer de Commissie, op grond van de bankenmededeling, de herkapitalisatiemededeling of de mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa, bij wijze van uitzondering heeft ingestemd met een afwijking van de beginselen die in die mededelingen zijn vastgelegd, vereist de daaruit voortvloeiende extra vervalsing van de mededinging verdere structurele maatregelen en garanties met betrekking tot het gedrag; zie punt 58 van de mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa.

32. Wat het tweede criterium betreft: de Commissie zal de van de steun te verwachten effecten op de markt waarop de begunstigde onderneming na de herstructurering actief is, onderzoeken. In de eerste plaats zal worden onderzocht wat de omvang en het relatieve belang van de bank op haar markt of markten zal zijn zodra deze levensvatbaar is. Indien de geherstructureerde bank nog maar beperkt op de markt aanwezig is, zullen aanvullende beperkingen, in de vorm van afstotingen of verbintenissen ten aanzien van het gedrag, waarschijnlijk minder nodig zijn. De maatregelen moeten zodanig zijn ontworpen, dat zij zijn toegesneden op de kenmerken van de markt ⁽¹⁾, om ervoor te zorgen dat een daadwerkelijke mededinging gehandhaafd blijft. In sommige sectoren kunnen afstotingen negatieve gevolgen hebben en zijn zij misschien niet nodig om de verlangde uitkomsten te bereiken; in dat geval kan de voorkeur gaan naar een beperking van de organische groei in plaats van naar afstotingen. In andere sectoren, met name waar het gaat om nationale markten met hoge toetredingsdrempels, zijn wellicht afstotingen nodig om toetreding of expansie van concurrenten mogelijk te maken. Maatregelen om de mededingingsvervalsing te beperken, mogen de vooruitzichten op herstel van de levensvatbaarheid van de bank niet in gevaar brengen.

33. Ten slotte zal de Commissie ook aandacht besteden aan het mogelijke risico dat herstructureringsmaatregelen de interne markt ondermijnen en zal zij een positief standpunt innemen ten aanzien van maatregelen die ertoe bijdragen dat nationale markten open en toegankelijk blijven. Hoewel steun wordt verleend om in de steunverlenende lidstaat de financiële stabiliteit te handhaven en de kredietverlening aan de reële economie gaande te houden, kan de omstandigheid dat de steun ook afhankelijk wordt gesteld van de eis aan de begunstigde bank om bepaalde doelstellingen inzake kredietverlening in andere lidstaten dan de steunverlenende lidstaat in acht te nemen, worden beschouwd als een belangrijk aanvullend gunstig effect van de steun. Dit zal met name het geval zijn indien de kredietverleningsdoelstellingen substantieel zijn in verhouding tot een geloofwaardig nulsce­nario, indien het bereiken van dergelijke doelstellingen afdoende wordt gemonitord (bijvoorbeeld door samenwerking tussen toezichthouders uit het land van herkomst en het ontvangende land), indien het bankstelsel van het ontvangende land wordt gedomineerd door banken met hoofdkantoren in het buitenland, en indien die verbintenissen inzake kredietverlening op Gemeenschapsniveau zijn gecoördineerd (bijvoorbeeld in het kader van onderhandelingen over liquiditeitssteun).

Een passende vergoeding vaststellen voor staatssteun

34. Een passende vergoeding voor staatsinterventie is door­gaans een van de meest geschikte wijzen om mededingings­vervalsing te beperken, omdat daarmee het steunbedrag wordt beperkt. Wanneer de instapvergoeding wegens de financiële stabiliteit ver onder het markttarief is vastgesteld, dient te worden verzekerd dat de voorwaarden voor de financiële steun in het herstructureringsplan ⁽²⁾ worden aan­

gepast, om het mededingingsvervalsende effect van de steun te beperken.

Structurele maatregelen — afstoting en inkrimping van bedrijfsactiviteiten

35. Van banken die staatssteun ontvangen, kan, op grond van een beoordeling aan de hand van de criteria in dit onder­deel, worden verlangd dat zij dochterondernemingen of afdelingen, cliëntenportfolio's of bedrijfsonderdelen afsto­ten, of zich verbinden tot andere soortgelijke maatregelen ⁽³⁾, ook op de eigen nationale retailmarkt van de begunstigde onderneming. Willen dergelijke maatregelen de con­currentie versterken en bijdragen tot de interne markt, dan dienen zij toetreding van concurrenten en grensoverschrijdende activiteiten te bevorderen ⁽⁴⁾. Overeenkomstig de voorwaarde dat de levensvatbaarheid dient te worden her­steld, zal de Commissie zich ten aanzien van dergelijke structurele maatregelen gunstig opstellen indien die worden doorgevoerd zonder discriminatie tussen bedrijfsonderdelen in de verschillende lidstaten — en aldus bijdragen tot de instandhouding van een interne markt voor financiële diensten.

36. Ook kan een beperking van de expansie van de bank in bepaalde sectoren of bepaalde geografische gebieden wor­den verlangd — bijvoorbeeld via marktgerichte corrige­rende maatregelen zoals specifieke kapitaalvereisten — wanneer de concurrentie op de markt zou worden aange­tast door directe beperkingen van de expansie, of om het morele risico te beperken. Tegelijk zal de Commissie ook bijzondere aandacht besteden aan de noodzaak te vermij­den dat men zich achter nationale grenzen verschanst en dat de interne markt gecompartmenteerd geraakt.

37. Wanneer het objectief gezien moeilijk blijkt te zijn een overnemer voor dochterondernemingen of andere activitei­ten of activa te vinden, zal de Commissie de termijn voor de uitvoering van dergelijke maatregelen verlengen, indien er een bindend tijdschema voor het inkrimpen van bedrijfs­activiteiten (daaronder begrepen het afsplitsen van bedrijfs­onderdelen) is voorzien. De termijn voor de uitvoering van die maatregelen mag echter niet langer dan vijf jaar duren.

38. Wanneer de Commissie in een concreet geval beoordeelt in hoeverre structurele corrigerende maatregelen nodig zijn om mededingingsvervalsing tegen te gaan, zal zij, met in­acht­neming van het gelijkheidsbeginsel, rekening houden met de maatregelen die op hetzelfde tijdstip in zaken met betrekking tot dezelfde markten of marktsegmenten wor­den genomen.

⁽¹⁾ Met name zal daarbij rekening worden gehouden met de concentra­tiegraad, capaciteitsbeperkingen, winstgevendheidsgraad, en barrières voor toetreding en expansie.

⁽²⁾ Bijvoorbeeld door de voorkeur te geven aan een snelle terugbetaling van de staatssteun.

⁽³⁾ Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie van 21 oktober 2008 betreffende steunmaatregel C 10/2008 — IKB (nog niet be­kendgemaakt) en het besluit van de Commissie van 7 mei 2009 betreffende steunmaatregel N 244/2008 — Kapitaalinjectie in Com­merzbank (PB C 147 van 27.6.2009, blz. 4).

⁽⁴⁾ Aangetekend zij dat inkrimpingen van de balans door ten dele met staatssteun gecompenseerde afschrijvingen op activa de bestaande marktaanwezigheid van een bank niet inkrimpen — en dus ook niet in aanmerking kunnen worden genomen bij het beoordelen van de behoefte aan structurele maatregelen.

Voorkomen dat staatssteun wordt gebruikt voor de financiering van mededingingsvervalsende gedragingen

39. Staatssteun mag niet worden gebruikt ten koste van concurrenten die niet dergelijke steun van de overheid ontvangen ⁽¹⁾.
40. Behoudens punt 41, zouden banken staatssteun niet mogen gebruiken voor de acquisitie van concurrerende activiteiten ⁽²⁾. Deze voorwaarde dient ten minste voor drie jaar te gelden en kan, afhankelijk van de reikwijdte, de omvang en de looptijd van de steun, blijven gelden tot het einde van de herstructureringsperiode.
41. In uitzonderlijke omstandigheden, en mits dit wordt aange meld, kunnen acquisities door de Commissie worden toegestaan wanneer deze een onderdeel vormen van een consolidatieproces dat nodig is om de financiële stabiliteit te herstellen of een daadwerkelijke mededinging te garanderen. Bij de acquisitie dient het beginsel van de kansengelijkheid voor alle kandidaat-overnemers in acht te worden genomen en dient de uitkomst van dit proces de voorwaarden voor een daadwerkelijke mededinging op de betrokken markten te verzekeren.
42. Wanneer het niet passend is afstotingen te gelasten en/of acquisities te verbieden, kan de Commissie instemmen met een door de lidstaat opgelegd terugvorderingsmechanisme, in de vorm van bijvoorbeeld een aan de begunstigden van de steun op te leggen heffing. Daarmee zou een deel van de steun van de bank kunnen worden teruggevorderd nadat deze opnieuw levensvatbaar is geworden.
43. Wanneer banken die staatssteun ontvangen, moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden met betrekking tot kredietverlening aan de reële economie, dient de bank het krediet op commerciële voorwaarden te verlenen ⁽³⁾.
44. Staatssteun mag niet worden gebruikt om voorwaarden aan te bieden (bijvoorbeeld ten aanzien van rente of verlangde

zekerheden) welke niet haalbaar zijn voor concurrenten die geen staatssteun ontvangen. In gevallen waarin beperkingen inzake tarifieringspraktijken van de begunstigde niet passend zijn (bijvoorbeeld omdat dat kan leiden tot een beperking van een daadwerkelijke mededinging), dienen de lidstaten echter andere, geschiktere corrigerende maatregelen voor te stellen om een daadwerkelijke mededinging te verzekeren, zoals maatregelen die toetreding kunnen stimuleren. In dezelfde zin mogen banken bij de marketing van hun aanbod financiële producten niet met staatssteun als een concurrentievoordeel uitpakken ⁽⁴⁾. Deze beperkingen zouden, afhankelijk van de reikwijdte, de omvang en de looptijd van de steun, moeten blijven gelden voor een periode van tussen drie jaar en de volledige duur van de herstructureringsperiode. Zo zouden zij ook kunnen dienen als een duidelijke prikkel om de Staat zo snel mogelijk terug te betalen.

45. De Commissie zal ook nagaan hoe open de markt is en in hoeverre de sector bankfaillissementen aankan. Bij haar algehele beoordeling kan de Commissie eventuele verbintenissen van de begunstigde of van de lidstaat in aanmerking nemen wat betreft het goedkeuren van maatregelen ⁽⁵⁾ die kunnen bijdragen tot gezondere en concurrerende markten, bijvoorbeeld door in- of uitstap te bevorderen. Dergelijke initiatieven kunnen, in de juiste omstandigheden, de overige structurele of gedragsmaatregelen flankeren die doorgaans van de begunstigde worden verlangd. De verbintenis van de lidstaat om mechanismen te introduceren waarmee problemen bij banken in een vroeg stadium kunnen worden aangepakt, kan door de Commissie worden toegejuicht, omdat het een factor is die bijdraagt tot gezonde en concurrerende markten.

5. MONITORING EN PROCEDURELE KWESTIES

46. Om zich ervan te vergewissen dat het herstructureringsplan correct wordt uitgevoerd, zal de Commissie regelmatige, gedetailleerde verslagen eisen. Het eerste verslag moet in de regel uiterlijk zes maanden na de goedkeuring van het herstructureringsplan bij de Commissie worden ingediend.
47. Zodra het herstructureringsplan is aangemeld, dient de Commissie na te gaan of van het plan kan worden verwacht dat daarmee de levensvatbaarheid op lange termijn wordt hersteld en de mededingingsvervalsing afdoende worden beperkt. Wanneer zij ernstige twijfel heeft of het herstructureringsplan aan de desbetreffende voorwaarden voldoet, dient de Commissie een formele onderzoeksprocedure in te leiden, om belanghebbenden de gelegenheid te bieden hun opmerkingen ten aanzien van de maatregel te maken, zodat aldus een transparante en coherente aanpak wordt gegarandeerd, terwijl ook de geheimhoudingsregels bij staatssteunprocedures in acht worden genomen ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld het besluit van de Commissie van 19 november 2008 betreffende steunmaatregelen NN 49/2008, NN 50/2008 en NN 45/2008 — Noodsteun ten behoeve van Dexia in de vorm van garanties voor verplichtingen en *liquidity assistance* (nog niet bekendgemaakt) punt 73; besluit van de Commissie van 19 november 2008 betreffende steunmaatregel N 574/2008 — Overheids garanties voor Fortis Bank (PB C 38 van 17.2.2009, blz. 2), punt 58, en besluit van de Commissie van 3 december 2008 betreffende steunmaatregelen NN 42/2008, NN 46/2008 en NN 53/2008/A — Herstructureringssteun ten behoeve van Fortis Bank en Fortis Banque Luxembourg (PB C 80 van 3.4.2009, blz. 7), punt 94. In bepaalde omstandigheden kan een bank bijvoorbeeld worden verboden om retail deposithouders de hoogste op de markt beschikbare rente te bieden.

⁽²⁾ Herhaald zij dat de kosten van een herstructurering beperkt moeten blijven tot het minimum dat noodzakelijk is om de levensvatbaarheid te herstellen. Zie punt 22.

⁽³⁾ Krediet dat niet op commerciële voorwaarden wordt verleend, kan staatssteun vormen en, na aanmelding, door de Commissie worden goedgekeurd indien het met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is, bijvoorbeeld op grond van de mededeling van de Commissie „Tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis”, (PB C 83 van 7.4.2009, blz. 1).

⁽⁴⁾ Besluit van de Commissie van 12 november 2008 betreffende steunmaatregel N 528/2008 — ING (PB C 328 van 23.12.2008, blz. 10), punt 35.

⁽⁵⁾ Zie bijvoorbeeld Beschikking 2005/418/EG van de Commissie van 7 juli 2004 betreffende de steunmaatregelen die Frankrijk ten uitvoer heeft gelegd ten gunste van Alstom, (PB L 150 van 10.6.2005 blz. 24), overweging 204.

⁽⁶⁾ Mededeling van de Commissie C(2003) 4582 van 1 december 2003 over geheimhouding bij beschikkingen inzake staatssteun, PB C 297 van 9.12.2003, blz. 6.

48. Niettemin behoeft de Commissie geen formele onderzoek-procedure in te leiden wanneer het herstructureringsplan volledig is en de voorgestelde maatregelen van dien aard zijn dat de Commissie geen twijfel meer heeft ten aanzien van de verenigbaarheid ervan in de zin van artikel 4, lid 4, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag⁽¹⁾. Dit kan met name het geval zijn wanneer een lidstaat, met het oog op het verkrijgen van rechtszekerheid ten aanzien van de vereiste follow-up, bij de Commissie steun heeft aangemeld die vergezeld gaat van een herstructureringsplan dat aan alle in deze mededeling vervatte voorwaarden voldoet. In dergelijke gevallen kan de Commissie een eindbeschikking geven die vaststelt dat zowel de reddings- als de herstructureringssteun verenigbaar is op grond van artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag.

6. BEPERKING IN DE TIJD VAN DE WERKING VAN DEZE MEDEDELING

49. Deze mededeling wordt gerechtvaardigd door de huidige uitzonderlijke crisis in de financiële sector en dient daarom

slechts gedurende een beperkte periode te worden toegepast. Bij de beoordeling van vóór of op 31 december 2010 aangemelde herstructureringssteun zal de Commissie deze mededeling toepassen. Ten aanzien van niet-aangemelde steun geldt de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun⁽²⁾. Derhalve zal de Commissie de onderhavige mededeling toepassen bij de beoordeling van de verenigbaarheid van niet-aangemelde steun die vóór of op 31 december 2010 is verleend.

50. Daar deze mededeling artikel 87, lid 3, onder b), van het Verdrag als grondslag heeft, kan de Commissie de inhoud en de looptijd ervan herzien naargelang de ontwikkeling van de marktsituatie, de bij de behandeling van zaken opgedane ervaring en het zwaarder wegende belang van behoud van de financiële stabiliteit.

⁽¹⁾ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

⁽²⁾ PB C 119 van 22.5.2002, blz. 22.

BIJLAGE

Model voor een herstructureringsplan**Model-inhoudsopgave van een herstructureringsplan ⁽¹⁾**

1. Informatie over de financiële instelling (beschrijving van haar structuur enz.)

(N.B. Informatie die reeds is ingediend, mag worden overgenomen, maar moet in dit document worden geïntegreerd en zo nodig bijgewerkt)
2. Beschrijving van de markt en marktaandelen
 - 2.1. Beschrijving van de voornaamste relevante productmarkten (onderscheid ten minste tussen: retail, wholesale, kapitaalmarkten enz.)
 - 2.2. Berekeningen van marktaandelen (bijvoorbeeld nationaal en Europees, afhankelijk van de geografische omvang van de betrokken markten)
3. Analyse van de oorzaken van de moeilijkheden waarin de instelling is geraakt (interne factoren)
4. Beschrijving van de overheidsmaatregel en beoordeling van de staatssteun
 - 4.1. Informatie over de vraag of de financiële instelling of haar dochterondernemingen in het verleden al reddings- en herstructureringssteun hebben ontvangen.
 - 4.2. Informatie over de vorm en het bedrag van de staatssteun of het met de steun verband houdende financiële voordeel. Deze informatie moet alle staatssteun omvatten die tijdens de herstructureringsperiode hetzij als individuele steun hetzij in het kader van een regeling is ontvangen.

(N.B. Alle steun moet worden verantwoord binnen het herstructureringsplan zoals hierna aangegeven.)
 - 4.3. Beoordeling van de staatssteun op grond van de staatssteunregels en kwantificering van het steunbedrag.
5. Herstel van de levensvatbaarheid
 - 5.1. Overzicht van de verschillende aannames over de marktontwikkeling
 - 5.1.1. Aanvangssituatie op de belangrijkste productmarkten
 - 5.1.2. Verwachte marktontwikkeling op de belangrijkste productmarkten
 - 5.2. Voorstelling van het scenario zonder de maatregel
 - 5.2.1. Vereiste aanpassing van het aanvankelijke bedrijfsplan
 - 5.2.2. Vroegere, huidige en toekomstige kapitaalratio's (tier 1, tier 2)
 - 5.3. Presentatie van de geplande toekomststrategie voor de financiële instelling en hoe daardoor de levensvatbaarheid zal worden hersteld.
 - 5.3.1. Uitgangspositie en algemeen kader
 - 5.3.2. Individueel kader per bedrijfsonderdeel van de financiële instelling
 - 5.3.3. Aanpassingen aan veranderingen in het regelgevingskader (versterkt risicomanagement, verhoogde kapitaalbuffers enz.)
 - 5.3.4. Bevestiging van de volledige openheid van zaken over de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa
 - 5.3.5. Verandering in de eigendomsstructuur (voor zover van toepassing)

⁽¹⁾ Bij de informatie die nodig is om de levensvatbaarheid te beoordelen, kan het ook gaan om interne gegevens en rapporten van de bank, maar ook om verslagen die zijn opgesteld voor/door autoriteiten van de lidstaten, zoals de toezichthouders.

- 5.4. Beschrijving en overzicht van de verschillende voorgenen maatregelen met het oog op het herstel van de levensvatbaarheid, de kosten ervan en hun effecten op de winst-en-verliesrekening/balans.
 - 5.4.1. Maatregelen op groepsniveau
 - 5.4.2. Maatregel per bedrijfsonderdeel
 - 5.4.3. Effecten van elke maatregel op de winst-en-verliesrekening/balans
- 5.5. Beschrijving van het effect van de verschillende maatregelen om de mededingingsvervalsing te beperken (cf. punt 7) in het licht van de kosten en de effecten daarvan voor de winst-en-verliesrekening/balans.
 - 5.5.1. Maatregelen op groepsniveau
 - 5.5.2. Maatregelen op het gebied van de verschillende bedrijfsactiviteiten
 - 5.5.3. Effecten van elke maatregel op de winst-en-verliesrekening/balans
- 5.6. Vergelijking met alternatieven en korte vergelijkende beoordeling van de economische en sociale effecten op regionaal, nationaal en Gemeenschapsniveau (dit punt moet vooral nader worden uitgewerkt wanneer een bank zonder de steun niet aan de minimale kapitaalvereisten voldoet).
 - 5.6.1. Alternatieven: gecontroleerde liquidatie, opsplitsing, of overname door een andere bank, en de effecten daarvan
 - 5.6.2. Algemene economische effecten
- 5.7. Tijdschema voor de tenuitvoerlegging van de verschillende maatregelen en einddatum voor de volledige tenuitvoerlegging van het herstructureringsplan (geef ook aan welke elementen vertrouwelijk zijn).
- 5.8. Beschrijving van het plan voor de terugbetaling van de staatssteun
 - 5.8.1. Onderliggende aannames voor het tijdschema voor uitstap
 - 5.8.2. Beschrijving van de prikkels voor de uitstap van de Staat
 - 5.8.3. Tijdschema voor uitstap of terugbetaling totdat de terugbetaling/uitstap volledig is.
- 5.9. Winst-en-verliesrekeningen/balansen voor de voorbije drie en de komende vijf jaar met de belangrijkste financiële ratio's en een gevoeligheidsanalyse op basis van een best-/worstcasescenario.
 - 5.9.1. Neutraal scenario
 - 5.9.1.1. Winst-en-verliesrekening/balans op groepsniveau
 - 5.9.1.2. Belangrijkste financiële ratio's op groepsniveau (RAROC als benchmark voor interne criteria voor risicogewogen winstgevendheid, CIR, ROE enz.)
 - 5.9.1.3. Winst-en-verliesrekening/balans per bedrijfsonderdeel
 - 5.9.1.4. Belangrijkste financiële ratio's per bedrijfsonderdeel (RAROC als benchmark voor interne criteria voor risicogewogen winstgevendheid, CIR, ROE enz.)
 - 5.9.2. Bestcasescenario
 - 5.9.2.1. Onderliggende aannames
 - 5.9.2.2. Winst-en-verliesrekening/balans op groepsniveau
 - 5.9.2.3. Belangrijkste financiële ratio's op groepsniveau (RAROC als benchmark voor interne criteria voor risicogewogen winstgevendheid, CIR, ROE enz.)

- 5.9.3. Worstcasescenario — Wanneer een stresstest is uitgevoerd en/of door de nationale toezichthouders is gevalideerd, dienen de methoden, parameters en uitkomsten van een dergelijke test te worden verschaft ⁽¹⁾.
 - 5.9.3.1. Onderliggende aannames
 - 5.9.3.2. Winst-en-verliesrekening/balans op groepsniveau
 - 5.9.3.3. Belangrijkste financiële ratio's op groepsniveau (RAROC als een benchmark voor interne criteria voor risicogewogen winstgevendheid, CIR, ROE enz.)
 - 6. Lastenverdeling — bijdrage van de financiële instelling zelf en van andere aandeelhouders aan de herstructurering (boekhoudkundige waarde en waarde in het economisch verkeer van de deelnemingen).
 - 6.1. Beperking van de herstructureringskosten tot hetgeen noodzakelijk is voor het herstel van de levensvatbaarheid.
 - 6.2. Beperking van het steunbedrag (daaronder begrepen informatie over eventuele bepalingen om dividenduitkeringen en rentebetalingen op achtergestelde schulden te beperken).
 - 6.3. Levering van een aanzienlijke eigen bijdrage (daaronder begrepen informatie over de omvang van de bijdrage van aandeelhouders of achtergestelde schuldeisers).
 - 7. Maatregelen om de mededingingsvervalsing te beperken
 - 7.1. Rechtvaardiging voor de breedte van de maatregelen in het licht van de omvang en de effecten van de staatssteun
 - 7.2. Structurele maatregelen, daaronder begrepen voorstel voor tijdschema en mijlpalen voor de afstoting van activa of dochterondernemingen/afdelingen of andere corrigerende maatregelen.
 - 7.3. Verbintenissen met betrekking tot het gedrag, daaronder begrepen de toezegging om af te zien van het voeren van massamarketingcampagnes waarin met staatssteun wordt uitgediend als een concurrentievoordeel.
 - 8. Monitoring (eventueel inschakeling van een trustee)
-

⁽¹⁾ De stresstests dienen zo veel mogelijk te zijn gebaseerd op gemeenschappelijke parameters die op Gemeenschapsniveau zijn overeengekomen (zoals een methode die is ontwikkeld door het Comité van Europese banktoezichthouders (CEBS)) en dienen zonodig te worden aangepast zodat deze zijn toegesneden op de omstandigheden van het land en de bank in kwestie. Waar passend kunnen ook *reverse stress tests* of andere gelijkwaardige tests worden overwogen.