

IV

(Handelingen die vóór 1 december 2009 zijn aangenomen krachtens het EG-Verdrag, het EU-Verdrag en het Euratom-Verdrag)

BESLUIT VAN DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA

Nr. 191/09/COL

van 22 april 2009

houdende de zeventigste wijziging van de formele en materiële regels op het gebied van staatssteun door invoeging van een nieuw hoofdstuk betreffende de behandeling van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa in de EER-banksector

DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA ⁽¹⁾,

bijzondere waardevermindering onderhevige activa in de communautaire banksector heeft goedgekeurd ⁽²⁾,

GEZIEN de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte ⁽²⁾, en met name de artikelen 61, 62 en 63 en Protocol nr. 26,

OVERWEGENDE dat deze mededeling tevens voor de Europese Economische Ruimte relevant is,

GEZIEN de Overeenkomst tussen de EVA-Staten betreffende de oprichting van een Toezichthoudende Autoriteit en een Hof van Justitie ⁽³⁾, en met name artikel 24 en artikel 5, lid 2, onder b),

OVERWEGENDE dat een uniforme toepassing van de EER-regels inzake staatssteun in de gehele Europese Economische Ruimte dient te worden gewaarborgd,

OVERWEGENDE dat de Autoriteit, overeenkomstig artikel 24 van de Toezichtovereenkomst, uitvoering zal geven aan de staatssteunbepalingen van de EER-overeenkomst,

OVERWEGENDE dat de Autoriteit ingevolge punt II onder de titel „ALGEMEEN” aan het eind van bijlage XV bij de EER-overeenkomst, na overleg met de Commissie, besluiten dient vast te stellen die met de besluiten van de Commissie overeenstemmen,

OVERWEGENDE dat de Autoriteit, overeenkomstig artikel 5, lid 2, onder b), van de Toezichtovereenkomst, mededelingen of richtsnoeren bekendmaakt over aangelegenheden waarop de EER-overeenkomst betrekking heeft, indien die Overeenkomst of de Toezichtovereenkomst daarin uitdrukkelijk voorziet of indien de Autoriteit zulks nodig acht,

NA overleg met de Commissie,

WIJZEND OP de formele en materiële regels op het gebied van staatssteun die op 19 januari 1994 door de Autoriteit zijn vastgesteld ⁽⁴⁾,

EROP WIJZEND dat de Autoriteit, bij brieven van 9 april 2009, de EVA-Staten ter zake heeft geraadpleegd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

OVERWEGENDE dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna „de Commissie” genoemd) op 25 februari 2009 een mededeling betreffende de behandeling van aan een

Artikel 1

De richtsnoeren staatssteun worden gewijzigd door het invoegen van een nieuw hoofdstuk betreffende de behandeling van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa in de EER-banksector. Dit nieuwe hoofdstuk is als bijlage aan dit besluit gehecht.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Republiek IJsland, het Vorstendom Liechtenstein en het Koninkrijk Noorwegen.

⁽¹⁾ Hierna „de Autoriteit” genoemd.

⁽²⁾ Hierna „de EER-overeenkomst” genoemd.

⁽³⁾ Hierna „de Toezichtovereenkomst” genoemd.

⁽⁴⁾ Richtsnoeren voor de toepassing en uitlegging van de artikelen 61 en 62 van de EER-overeenkomst en artikel 1 van Protocol 3 bij de Toezichtovereenkomst, op 19.1.1994 vastgesteld en uitgevaardigd door de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, bekendgemaakt in PB L 231 van 3.9.1994, blz. 1 en EER-Supplement nr. 32 van 3.9.1994, blz. 1, laatstelijk gewijzigd op 22.4.2009 (hierna „de richtsnoeren staatssteun” genoemd). Een geactualiseerde versie van de richtsnoeren staatssteun is beschikbaar op de website van de Autoriteit: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

⁽⁵⁾ PB C 72 van 26.3.2009, blz. 1.

Artikel 3

Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek.

Gedaan te Brussel, 22 april 2009.

Voor de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA

Per SANDERUD
Voorzitter

Kurt JÄGER
Lid van het College

BIJLAGE

DE BEHANDELING VAN AAN EEN BIJZONDERE WAARDEVERMINDERING ONDERHEVIGE ACTIVA IN DE EER-BANKSECTOR ⁽¹⁾**1. Inleiding**

- 1) Sinds medio 2007 is het functioneren van de wholesalekredietmarkten ernstig verstoord. Het gevolg daarvan is dat de liquiditeit in de banksector is opgedroogd en dat de banken weigerachtig zijn om elkaar en de ruimere economie krediet te verlenen. Daar de kredietmarkten de voorbije achttien maanden nog ernstiger verstoord zijn geraakt, is de financiële crisis verhevigd en is de wereldeconomie in een zware recessie terechtgekomen.
- 2) Een uitweg uit de financiële crisis en een herstel van de wereldeconomie is moeilijk denkbaar zonder dat stabiliteit in de banksector en het ruimere financiële bestel is verzekerd. Alleen dan zal het vertrouwen bij beleggers terugkeren en zullen banken hun normale kredietverschaffing hervatten. Daarom hebben de EER-staten maatregelen uitgewerkt om de stabiliteit van hun banksector te ondersteunen en de kredietverschaffing te stutten, zoals door met overheidsmiddelen nieuw kapitaal te injecteren en door overheidsgaranties af te geven voor bankkredieten.
- 3) Verscheidene EER-staten hebben het voornemen kenbaar gemaakt om hun bestaande steunmaatregelen aan te vullen met een of andere vorm van ondersteuning voor bankactiva die aan een bijzondere waardevermindering onderhevig zijn (impaired assets). Deze aankondiging, die samenviel met een vergelijkbaar initiatief in de Verenigde Staten, heeft binnen de EER een ruimer debat uitgelokt over het nut van activaondersteuning (asset relief) als een maatregel waarmee de overheid banken kan steunen. In het kader van die discussie is door de diensten van de Commissie, in samenspraak met de Europese Centrale Bank (ECB), de met dit hoofdstuk van de richtsnoeren staatssteun van de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA (hierna „de Autoriteit” genoemd) overeenstemmende mededeling van de Commissie, opgesteld, die voortbouwt op de aanbevelingen die op 5 februari 2009 door het Eurosysteem zijn bekendgemaakt (zie bijlage 1).
- 4) Dit hoofdstuk gaat vooral in op de punten waarmee de EVA-Staten rekening moeten houden wanneer zij maatregelen voor activaondersteuning overwegen, uitwerken en ten uitvoer leggen. Op een meer algemeen niveau gaat het om vragen als: de redenen voor activaondersteuning als een maatregel die de financiële stabiliteit moet veiligstellen en kredietverschaffing door banken moet ondersteunen, de aandachtspunten op langere termijn, zoals de levensvatbaarheid van de banksector en de budgettaire houdbaarheid, waarmee rekening moet worden gehouden wanneer maatregelen voor activaondersteuning worden overwogen, en de behoefte aan een gemeenschappelijke en gecoördineerde EER-aanpak van activaondersteuning binnen de EER, met name om een gelijk speelveld te garanderen. In het kader van een dergelijke EER-benadering biedt dit hoofdstuk ook meer specifieke richtsnoeren ten aanzien van de toepassing van de staatssteunregels op activaondersteuning, waarbij de klemtoon ligt op thema's zoals: i) de vereisten inzake transparantie en informatieverschaffing; ii) de verdeling van de lasten tussen de staat, de aandeelhouders en de crediteuren; iii) het afstemmen van de prikkels voor de begunstigden op de beleidsdoelstellingen van de overheid; iv) de beginselen voor het uitwerken van maatregelen voor activaondersteuning betreffende de vraag welke aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa in aanmerking komen, en hoe deze moeten worden gewaardeerd en beheerd, en v) de verhouding tussen activaondersteuning, andere steunmaatregelen van de overheid en de herstructurering van banken.

2. Activaondersteuning als een maatregel om de financiële stabiliteit veilig te stellen en de kredietverschaffing door banken te ondersteunen

- 5) De onmiddellijke doelstellingen van de in oktober 2008 door de EER-staten aangekondigde reddingspakketten waren het veiligstellen van de financiële stabiliteit en de ondersteuning van de kredietverschaffing aan de reële economie. Het is nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken over de doeltreffendheid van deze pakketten, maar het staat vast dat zij het risico op een financiële meltdown hebben afgewend, en het functioneren van belangrijke interbankenmarkten hebben ondersteund. Daartegenover staat dat de kredietverschaffing aan de reële economie zich sinds de aankondiging van die reddingspakketten ongunstig heeft ontwikkeld, zoals blijkt uit recente statistische gegevens die een scherpe vertraging in de kredietgroei te zien geven ⁽²⁾. In vele EER-staten komen er steeds meer berichten dat de ondernemingen geen toegang tot bankkredieten hebben en het ziet er naar uit dat de kredietschaarste verder gaat dan conjuncturele overwegingen rechtvaardigen.
- 6) Een van de belangrijkste redenen voor deze ontoereikende kredietstroom blijkt de onzekerheid te zijn ten aanzien van de waardering en de locatie van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa, een bron van problemen in de banksector sinds de crisis is uitgebroken. De onzekerheid over de waardering van activa is niet alleen het vertrouwen in de banksector blijven aantasten, maar heeft ook de impact verzwakt van de steunmaatregelen van de overheid die tot dusver zijn genomen. Zo heeft de herkapitalisatie van de banken voor een buffer gezorgd tegen toekomstige bijzondere waardevermindervingsverliezen van activa, maar een groot deel van de aldus verschaft kapitaalbuffer is door de banken gebruikt om voorzieningen aan te leggen tegen toekomstige bijzondere waardevermindervingsverliezen van activa. De banken hebben al maatregelen genomen om het probleem van aan een

⁽¹⁾ Dit hoofdstuk is gebaseerd op de mededeling van de Commissie met als titel „Mededeling van de Commissie betreffende de behandeling van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa in de communautaire banksector”.

⁽²⁾ Hoewel de officiële gegevens voor het eurogebied erop lijken te wijzen dat de kredietverschaffing door banken aan bedrijven nog steeds veerkrachtig is, verzwakt de onderliggende trend, met maandelijkse groeipercentages voor kredietverschaffing die tegen het einde van 2008 scherp zijn gedaald. In december 2008 is de kredietverschaffing van de banken aan de particuliere economie (leningen buiten de sector monetaire financiële instellingen (niet-MFI's), exclusief overheden) afgenomen met 0,4 % ten opzichte van november.

bijzondere waardevermindering onderhevige activa aan te pakken. Zij hebben niet alleen aanzienlijke afschrijvingen op de waarde van de activa geboekt ⁽¹⁾, maar ook stappen gezet om de resterende verliezen te beperken door activa op hun balansen te herclassificeren. Voorts hebben zij geleidelijk extra kapitaal opzijgezet om hun solvabiliteitspositie te versterken. Toch is het probleem niet afdoende opgelost en lijkt de onverwacht diepe economische neergang er nu op te wijzen dat de kredietkwaliteit van bankactiva verder en ingrijpenders verslechtert.

- 7) Activaondersteuning zou het probleem van de onzekerheid over de kwaliteit van de bankbalansen rechtstreeks aanpakken en zo het vertrouwen in de sector helpen te herstellen. Deze maatregel zou ook het risico kunnen helpen te voorkomen dat tot nieuwe herkapitaliseringsrondes van banken moet worden overgegaan naarmate de omvang van de bijzondere waardevermindering van activa toeneemt als gevolg van een verslechterende toestand van de reële economie. Om die reden overwegen diverse EER-staten ernstig een ondersteuning voor bankactiva die aan een bijzondere waardevermindering onderhevig zijn, als aanvulling op andere maatregelen.
3. **Aandachtspunten op langere termijn: een herstel van de levensvatbaarheid van de banksector en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën**
 - 8) De maatregelen inzake activaondersteuning moeten zodanig worden ontworpen en ten uitvoer gelegd dat daarmee de onmiddellijke doelstellingen — het veiligstellen van de financiële stabiliteit en de ondersteuning van de kredietverschaffing door de banken — op de meest doelmatige wijze worden bereikt. Een belangrijk punt in dit verband is dat moet worden gegarandeerd dat voldoende banken aan de maatregelen inzake activaondersteuning deelnemen door passende vergoedingen en voorwaarden vast te stellen en desnoods door deelneming te verplichten. Toch mag bij het ontwerp en de tenuitvoerlegging van de maatregelen inzake activaondersteuning de nadruk niet alleen op deze onmiddellijke doelstellingen liggen, maar is het van essentieel belang dat ook met aandachtspunten op langere termijn rekening wordt gehouden.
 - 9) Wanneer de maatregelen inzake activaondersteuning niet zodanig ten uitvoer worden gelegd dat het risico op ernstige concurrentievervalsingen tussen banken (zowel binnen de EVA-Staten als op grensoverschrijdend niveau) wordt ingeperkt en de richtsnoeren staatssteun van de Autoriteit in acht worden genomen, waaronder begrepen zo nodig herstructureringen van de begunstigde banken, zal de EER-banksector structureel verzwakt uit de crisis komen, met alle negatieve gevolgen van dien voor het productiepotentieel van de ruimere economie. Voorts zou dit kunnen leiden tot een recurrente behoefte aan overheidsinterventie in deze sector, hetgeen een steeds zwaardere belasting voor de overheidsfinanciën zou betekenen. Deze risico's zijn ernstig, gezien de waarschijnlijke omvang van de blootstelling van de staat. Om het risico van dergelijke schade op langere termijn te beperken, dient overheidsinterventie in de banksector doelgericht te zijn en te worden geflankeerd door garanties op gedragsgebied die de prikkels voor de banken afstemmen op die van het overheidsbeleid. Deze maatregelen dienen deel uit te maken van een algehele inspanning om de levensvatbaarheid van de banksector te herstellen, op basis van een noodzakelijke herstructurering. De noodzaak van een herstructurering in de banksector als tegenprestatie voor overheidssteun wordt hierna in de delen 5 en 6 nader besproken in het kader van de staatssteunregels.
 - 10) Wanneer de EVA-Staten het ontwerp en de tenuitvoerlegging van de maatregelen inzake activaondersteuning bestuderen, is het ook van essentieel belang dat zij rekening houden met de begrotingscontext. Ramingen van de verwachte totale afschrijvingen op activa wijzen erop dat de daadwerkelijke en/of voorwaardelijke begrotingskosten aanmerkelijk kunnen zijn, zowel in absolute termen als in verhouding tot het bruto binnenlands product (bbp) van de EVA-Staten. Overheidssteun door middel van activaondersteuning (en andere maatregelen) mag niet op dusdanige schaal plaatsvinden dat hierdoor bezorgdheid gaat ontstaan met betrekking tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, zoals een te hoge schuldenlast of financieringsproblemen. Deze overwegingen zijn van bijzonder belang in de huidige situatie van oplopende begrotingstekorten, een stijgende overheidsschuld en uitdagingen die aan de uitgifte van overheidsobligaties zijn verbonden.
 - 11) Meer specifiek zal de begrotingssituatie van de EVA-Staten een belangrijke factor zijn bij de keuze van de regeling voor het beheer van de ondersteunde activa: opkopen van de activa, verzekeren van de activa, ruilen van de activa of een combinatie van deze opties ⁽²⁾. De gevolgen van de verschillende benaderingen van activaondersteuning voor de budgettaire geloofwaardigheid mogen niet al te sterk verschillen, omdat de financiële markten de potentiële verliezen waarschijnlijk op een zelfde wijze zullen verdisconteren ⁽³⁾. Niettemin zou een aanpak waarbij de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa gewoon moeten worden opgekocht, een directere invloed hebben op de begrotingsratio's en de overheidsfinanciering. Hoewel iedere EVA-staat verantwoordelijk is voor de regeling die hij kiest om de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa te beheren, kunnen ook gemengde

⁽¹⁾ Van medio 2007 tot het eerste kwartaal 2009 is voor in totaal 1 063 miljard USD op activa afgeschreven, waarvan 737,6 miljard USD door banken uit de VS en 293,7 miljard USD door banken uit Europa. Van dat laatste bedrag komt 68 miljard USD afschrijvingen voor rekening van Zwitserland. Hoewel reeds aanzienlijke afschrijvingen op activa zijn gerapporteerd, zullen de totale verliezen van banken in verband met activa die aan een bijzondere waardevermindering onderhevig zijn, volgens ramingen van het IMF waarschijnlijk op 2 200 miljard USD uitkomen. Deze raming is gebaseerd op het wereldwijde bezit van uit de VS afkomstige en geëffectiseerde hypotheek, consumptiekredieten en bedrijfsschulden, en is sinds de aanvang van de crisis steeds blijven stijgen. Sommige marktwaarnemers menen dat de totale verliezen aanzienlijk hoger kunnen uitvallen. Zo wijst Nouriel Roubini, die steeds heeft verklaard dat de officiële ramingen veel te laag zijn, er thans op dat de totale verliezen voor de Verenigde Staten alleen al 3 600 miljard USD kunnen bedragen.

⁽²⁾ Deze regelingen worden nader besproken in bijlage 2.

⁽³⁾ Het opkopen van activa door de overheid behoeft op langere termijn geen zware gevolgen voor de begroting te hebben indien een voldoende aandeel van de opgekochte activa nadien met winst kan worden verkocht (zie de in bijlage 2 beschreven Amerikaanse en Zweedse voorbeelden). Toch houdt dit in dat eerst begrotingsuitgaven worden gedaan die de bruto overheidsschuld en de bruto financieringsbehoefte van de overheid zouden doen toenemen. Een aanpak waarbij overheidsschuld wordt geruild tegen aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa, zou kunnen worden gevolgd om de operationele problemen op het punt van de uitgifte te ondervangen, maar zou niet kunnen voorkomen dat de begrotingsratio's worden beïnvloed of dat het aanbod aan overheidsschuld op de markt toeneemt.

benaderingen worden overwogen, waarbij de probleemactiva van de balans van de banken worden afgevoerd en worden ondergebracht in een afzonderlijke entiteit (al dan niet binnen de bank), die op een bepaalde wijze een overheidsgarantie geniet. Een dergelijke aanpak is aantrekkelijk omdat deze, uit oogpunt van het herstel van het vertrouwen in het banksysteem, vele van de voordelen biedt van de aanpak waarbij activa worden opgekocht, en de onmiddellijke gevolgen voor de begroting toch beperkt blijven.

- 12) In een situatie van schaarse begrotingsmiddelen verdient het wellicht aanbeveling om maatregelen voor activaondersteuning op een beperkt aantal, systeemrelevante banken toe te spitsen. Sommige EVA-Staten beschikken mogelijk over zeer weinig manoeuvreerruimte voor activaondersteuning, gezien hun bestaande begrotingsbeperkingen en/of de balansomvang van hun banken ten opzichte van het bbp.

4. De behoefte aan een gemeenschappelijke en gecoördineerde aanpak binnen de EER

- 13) Wanneer bepaalde vormen van maatregelen inzake activaondersteuning worden overwogen, moeten de onmiddellijke doelstellingen — financiële stabiliteit en kredietverschaffing door de banken — worden verzoend met de noodzaak schade op lange termijn te voorkomen voor de banksector in de EER, de EER-markt en de economie in het algemeen. Dit kan het beste worden bereikt door een gemeenschappelijke en gecoördineerde EER-aanpak, met de volgende, algemene doelstellingen:

- het opkrikken van het marktvertrouwen door te laten zien dat de op EER-niveau een krachtig antwoord op de financiële crisis kan geven en door ruimte te creëren voor positieve overloopeffecten tussen de EER-staten en op de ruimere financiële markten;
- het beperken van de negatieve overloopeffecten tussen de EER-staten ingeval het feit dat een EER-staat, als eerste, maatregelen inzake activaondersteuning neemt, druk doet ontstaan op de andere EER-staten om daarin mee te stappen en daardoor het startschot voor een subsidiewedloop tussen de EER-staten wordt gegeven;
- het beschermen van de EER-markt voor financiële diensten door te zorgen voor coherentie bij de maatregelen van de EER-staten op het gebied van activaondersteuning en door te weerstaan aan de verlokking van financieel protectionisme;
- ervoor zorgen dat de vereisten inzake het toezicht op staatssteun en alle andere juridische verplichtingen in acht worden genomen, door te zorgen voor verdere samenhang tussen de verschillende maatregelen inzake activaondersteuning en door concurrentievervalsingen en moral hazard tot een minimum te beperken.

- 14) Coördinatie tussen de EER-staten zou alleen op een algemeen niveau nodig zijn en zou kunnen worden verwezenlijkt, terwijl er toch voldoende flexibiliteit behouden blijft om de maatregelen af te stemmen op de specifieke situatie van de individuele banken. Zonder voldoende voorafgaande coördinatie kunnen vele van deze doelstellingen alleen worden bereikt door extra eisen inzake staatssteuntoezicht achteraf. Het geven van gemeenschappelijke richtsnoeren inzake de basiskenmerken van de ondersteunende maatregelen zou er dus toe kunnen bijdragen dat als gevolg van een beoordeling op grond van de staatssteunregels de behoefte aan correcties en aanpassingen tot een minimum wordt beperkt. Deze richtsnoeren worden in de volgende punten gegeven.

5. Richtsnoeren betreffende de toepassing van staatssteunregels op maatregelen inzake activaondersteuning

- 15) Het is de normale taak van banken om de risico's van de door hen verworven activa in te schatten, en om ervoor te zorgen dat zij alle daarmee verband houdende verliezen kunnen dekken ⁽¹⁾. De activaondersteuning kan echter ook worden beschouwd als ondersteuning van de financiële stabiliteit. De overheidsmaatregelen ter activaondersteuning zijn staatssteun, voor zover zij de begunstigde bank bevrijden van (of compenseren voor) de verplichting om in haar boeken een verlies, of een reserve voor een mogelijk verlies, op haar aan bijzondere waardevermindering onderhevige activa op te nemen en/of resulteren in het vrijkomen van toetsingsvermogen voor andere doeleinden. Dit zou met name het geval zijn wanneer de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa worden gekocht of verzekerd tegen een hogere waarde dan de marktprijs, of wanneer de garantievergoeding de staat niet compenseert voor diens eventuele maximale verplichting uit hoofde van de garantie ⁽²⁾.
- 16) Steun ten behoeve van activaondersteuning dient echter te voldoen aan de algemene beginselen van noodzaak, evenredigheid en beperking van de concurrentievervalsingen tot een minimum. Dit soort steun houdt ernstige verstoringen in van de concurrentie tussen de begunstigten van de steun en de banken die geen steun ontvangen, en tussen de begunstigde banken die in verschillende mate steun nodig hebben. De banken die geen steun ontvangen en fundamenteel gezond zijn, kunnen zich gedwongen voelen om overheidsinterventie te vragen ten einde hun concurrentiepositie op de markt te behouden. Soortgelijke concurrentievervalsingen kunnen zich voordoen tussen de EER-staten, met het gevaar dat een subsidiewedloop tussen de EER-staten ontstaat (waarbij ieder probeert zijn eigen banken te redden zonder oog te hebben voor de gevolgen voor de banken in andere EER-staten) en dat wordt vervallen in financieel protectionisme en een versnippering van de EER-markt. De deelname aan een regeling inzake activaondersteuning zou dus afhankelijk moeten worden gesteld van welomschreven en objectieve criteria om te vermijden dat individuele banken een ongerechtvaardigd voordeel krijgen.

⁽¹⁾ Banken houden doorgaans uiteenlopende activa aan, zoals geldmiddelen, financiële activa (schatkistpapier, schuldbewijzen, aandelen (en vergelijkbare effecten), verhandelde leningen en commodity's), derivaten (swaps, opties), leningen, financiële investeringen, immateriële activa en materiële vaste activa. Er kunnen verliezen worden geleden wanneer activa onder hun boekwaarde worden verkocht, wanneer zij in waarde zijn gedaald en wanneer vooraf reserves worden aangelegd voor mogelijke verliezen, of achteraf wanneer de inkomstenstromen op de vervalddag lager zijn dan de boekwaarde.

⁽²⁾ Een garantie wordt geacht staatssteun te vormen wanneer de begunstigde bank geen onafhankelijke particuliere partij op de markt kan vinden die bereid is een vergelijkbare garantie af te geven. Het bedrag aan staatssteun wordt vastgesteld op de maximale nettoverplichting van de staat.

- 17) De Autoriteit heeft beginselen voor de toepassing van de staatssteunregels, en met name artikel 61, lid 3, onder b), van de EER-overeenkomst, op steunmaatregelen voor banken vastgesteld in haar richtsnoeren voor financiële instellingen de Autoriteit ⁽¹⁾. De Autoriteit heeft daarna nadere richtsnoeren betreffende de praktische uitvoering van die beginselen ten aanzien van herkapitalisatie gegeven in een nieuw hoofdstuk van haar richtsnoeren staatssteun ⁽²⁾. Daarop voortbouwend stellen de onderhavige richtsnoeren, die op dezelfde beginselen berusten, de belangrijkste kenmerken vast van maatregelen of regelingen inzake activaondersteuning, die van bepalend belang zijn voor zowel de doeltreffendheid ervan als de gevolgen ervan voor de mededinging. Deze richtsnoeren gelden eveneens voor alle banken die activaondersteuning krijgen, ongeacht hun individuele situatie, maar de praktische gevolgen van de toepassing van deze richtsnoeren kunnen variëren naar gelang van het risicoprofiel en de levensvatbaarheid van een begunstigde onderneming. De beginselen van deze richtsnoeren zijn van overeenkomstige toepassing wanneer twee of meer EER-staten maatregelen inzake activaondersteuning voor grensoverschrijdende banken coördineren.
- 18) Deze richtsnoeren beogen gecoördineerde beginselen en voorwaarden vast te stellen om te garanderen dat maatregelen inzake activaondersteuning zo doeltreffend mogelijk zijn op de EER-markt, rekening houdende met de langetermijndoelstelling van herstel van de normale marktvoorwaarden, terwijl zij voldoende flexibel blijven om te kunnen inspelen op specifieke kenmerken of om op individueel of nationaal niveau aanvullende maatregelen of procedures te kunnen toestaan ter wille van de financiële stabiliteit. Doeltreffende maatregelen inzake activaondersteuning moeten erin resulteren dat de kredietverschaffing aan de reële economie gaande wordt gehouden.
- 5.1. *Passende identificatie van het probleem en mogelijkheden voor een oplossing: volledige transparantie vooraf en openheid over bijzondere waardeverminderingen en een voorafgaande beoordeling welke banken in aanmerking komen*
- 19) Iedere maatregel inzake activaondersteuning moet zijn gebaseerd op een duidelijke identificatie van de omvang van de activagerelateerde problemen van de bank, haar intrinsieke solvabiliteit vóór de steunverlening en haar vooruitzichten op herstel van de levensvatbaarheid, waarbij alle mogelijke alternatieven worden overwogen om het noodzakelijke herstructureringsproces te vergemakkelijken, verstoring van de prikkels voor alle spelers te voorkomen en verspilling van staatsmiddelen te vermijden die niet bijdragen tot het opnieuw op gang brengen van de normale kredietstroom naar de reële economie.
- 20) Daarom moet, ter beperking van het risico dat steeds weer staatsinterventies ten behoeve van dezelfde begunstigde ondernemingen nodig zijn, worden voldaan aan de volgende criteria als een voorwaarde om voor activaondersteuning in aanmerking te kunnen komen:
- bij steunaanvragen dienen de in aanmerking komende banken vooraf volledige transparantie en openheid van zaken te geven over bijzondere waardeverminderingen op de onder de ondersteuningsmaatregelen vallende activa, op basis van een adequate waardering, gecertificeerd door erkende onafhankelijke deskundigen en gevalideerd door de betrokken toezichthouder, overeenkomstig de in deel 5.5 uiteengezette waarderingsbeginselen ⁽³⁾. Deze informatieverstrekking over de bijzondere waardeverminderingen dient plaats te vinden vóór de overheidsinterventie. Dit alles dient te leiden tot de vaststelling van het steunbedrag en van de verliezen die de bank maakt als gevolg van deze overdracht van activa ⁽⁴⁾;
 - na de steunaanvraag van een individuele bank worden de activiteiten en de balans van die bank volledig doorgelicht, om de kapitaaltoereikendheid van de bank en de vooruitzichten op haar toekomstige levensvatbaarheid te beoordelen (levensvatbaarheidsonderzoek). Deze doorlichting verloopt parallel met de certificering van de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa die onder het programma inzake activaondersteuning vallen, maar mag, gezien de omvang ervan, pas worden afgerond nadat de bank in de regeling voor activaondersteuning is ingestapt. De uitkomsten van dit levensvatbaarheidsonderzoek worden aan de Autoriteit meegedeeld en worden in aanmerking genomen bij de beoordeling van de noodzakelijke vervolgmaatregelen (zie deel 6).
- 5.2. *Lastenverdeling over de staat, de aandeelhouders en de crediteuren van de kosten verbonden aan activa die aan een bijzondere waardevermindering onderhevig zijn*
- 21) Als algemeen beginsel moeten de banken de verliezen die samenhangen met aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa, zo veel mogelijk zelf dragen. Dit vereist in de eerste plaats volledige transparantie en openheid vooraf, gevolgd door een correcte waardering van de activa vóór de overheidsinterventie en een passende vergoeding van de staat voor de maatregel inzake activaondersteuning, ongeacht de vorm ervan, om een gelijkwaardige verantwoordelijkheid van de aandeelhouders en een gelijke verdeling van de lasten te garanderen, ongeacht het

⁽¹⁾ Deel VIII van de richtsnoeren staatssteun van de Autoriteit: „De toepassing van de staatssteunregels op maatregelen in het kader van de huidige wereldwijde financiële crisis genomen met betrekking tot financiële instellingen” (bekendgemaakt in het PB L 17 van 20.1.2011, blz. 1 en EER-Supplement nr. 3 van 20.1.2011, blz. 1). De geactualiseerde versie van de richtsnoeren staatssteun van de Autoriteit is op de website van de Autoriteit te vinden onder: <http://www.efasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>.

⁽²⁾ Deel VIII van de richtsnoeren staatssteun van de Autoriteit: „De herkapitalisatie van financiële instellingen in de huidige financiële crisis: beperking van steun tot het noodzakelijke minimum en bescherming tegen buitensporige mededingingverstoringen” (bekendgemaakt in het PB L 17 van 20.1.2011, blz. 1 en EER-Supplement nr. 3 van 20.1.2011, blz. 1). De geactualiseerde versie van de richtsnoeren staatssteun van de Autoriteit is op de website van de Autoriteit te vinden onder: <http://www.efasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>.

⁽³⁾ Onverminderd de noodzaak tot openbaarmaking van het effect op de balans van een maatregel inzake activaondersteuning die een passende lastenverdeling inhoudt, dienen de begrippen „transparantie” en „volledige openheid” te worden begrepen als transparantie tegenover de nationale autoriteiten, de betrokken onafhankelijke deskundigen en de Autoriteit.

⁽⁴⁾ Het steunbedrag stemt overeen met het verschil tussen de waarde waartegen de activa worden overgedragen (doorgaans gebaseerd op hun reële economische waarde), en de marktprijs. In dit hoofdstuk stemmen de opgelopen verliezen overeen met het verschil tussen de waarde bij overdracht en de boekwaarde van de activa. De daadwerkelijke verliezen zullen gewoonlijk pas achteraf bekend zijn.

model dat precies wordt gekozen. De combinatie van deze factoren moet leiden tot algemene coherentie wat betreft de lastenverdeling over de verschillende vormen van staatssteun, gelet op de specifieke, onderscheidende kenmerken van de verschillende soorten ondersteuning ⁽¹⁾.

- 22) Zodra de activa naar behoren zijn gewaardeerd en de verliezen correct zijn bepaald ⁽²⁾, en indien dit zonder staatsinterventie in een situatie van technische insolventie zou resulteren, dient de bank, overeenkomstig het EER- en het nationale recht, onder surseance te worden geplaatst of te worden geliquideerd. In een dergelijke situatie kan, met het oog op het behoud van de financiële stabiliteit en het vertrouwen, bescherming van of garanties voor obligatiehouders ⁽³⁾ passend zijn.
 - 23) Wanneer de surseance van een bank of de ordelijke liquidatie ervan om redenen van financiële stabiliteit niet raadzaam lijkt ⁽⁴⁾, kan haar tot het strikte minimum beperkte steun in de vorm van garanties of het opkopen van activa worden verleend, zodat zij kan blijven opereren voor de duur die nodig is om haar in staat te stellen een plan voor een herstructurering of een ordelijke liquidatie uit te werken. In deze gevallen mag ook van de aandeelhouders worden verwacht dat zij verliezen dragen die ten minste kunnen oplopen tot de wettelijk vastgestelde limiet van de kapitaaltoereikendheid. Ook kunnen mogelijkheden van nationalisatie worden overwogen.
 - 24) Wanneer het niet mogelijk is om vooraf tot een volledige lastenverdeling te komen, mag van de bank worden verlangd dat zij in een later stadium tot het dekken van de verliezen of de risico's bijdraagt, bijvoorbeeld in de vorm van terugvorderingsclausules of, in het geval van een verzekeringsregeling, door een first loss-clausule ten laste van de bank (gewoonlijk met een minimum van 10 %) en een clausule inzake de verdeling van de resterende verliezen, waardoor de bank voor een bepaald percentage (gewoonlijk met een minimum van 10 %) in de verdere verliezen deelneemt ⁽⁵⁾.
 - 25) Als algemene regel geldt dat hoe lager de voorafgaande bijdrage is, des te groter de bijdrage van de aandeelhouders in een later stadium dient te zijn, of in de vorm van een omzetting van de verliezen voor de staat in aandelen in de bank en/of in de vorm van verdere compenserende maatregelen die de concurrentievervalsing ten tijde van de beoordeling van de vereiste herstructurering beperken.
- 5.3. *De prikkels voor banken om aan activaondersteuning deel te nemen afstemmen op de beleidsdoelstellingen van de overheid*
- 26) Een algemeen kenmerk van de regelingen ter ondersteuning van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa dient te zijn dat de periode om in te stappen beperkt is tot zes maanden vanaf de lancering van de regeling door de overheid. Zo krijgen de banken minder prikkels om de noodzakelijke informatieverschaffing uit te stellen in de hoop op meer ondersteuning op een later tijdstip en wordt bijgedragen tot een snelle oplossing van de bankproblemen, voordat de economische neergang de toestand nog verder verergert. In die periode van zes maanden zouden de banken pakketten activa die voor maatregelen inzake activaondersteuning in aanmerking komen, kunnen presenteren, met de mogelijkheid van vernieuwing (roll-over) ⁽⁶⁾.
 - 27) Het is mogelijk dat passende mechanismen moeten worden ontworpen om te waarborgen dat de banken die de activaondersteuning het meest nodig hebben, aan de overheidsmaatregel deelnemen. Deze mechanismen kunnen onder meer de verplichte deelneming aan het programma omvatten en moeten ten minste de verplichting tot het geven van openheid van zaken aan de toezichhouders omvatten. De verplichting voor alle banken om de omvang van hun problemen met betrekking tot de activa openbaar te maken, helpt om op het niveau van de EER-staten de behoefte aan en de vereiste omvang van een regeling voor activaondersteuning te bepalen.
 - 28) Wanneer de deelneming niet verplicht is, kan de regeling passende prikkels omvatten (zoals garantstelling of het verschaffen van rechten aan bestaande aandeelhouders, zodat dezen tegen preferente voorwaarden aan toekomstige onderhandse operaties voor het aantrekken van kapitaal kunnen deelnemen) om de banken gemakkelijker in deze regeling te doen instappen, zonder afbreuk te doen aan de beginselen van transparantie en openheid van zaken, waardering tegen reële waarde en verdelen van de lasten.
 - 29) De deelneming na het verstrijken van de periode van zes maanden om in te stappen, is alleen mogelijk in uitzonderlijke en onvoorzienbare omstandigheden waarvoor de bank niet verantwoordelijk is ⁽⁷⁾, en tegen strengere voorwaarden, zoals een hogere vergoeding voor de staat en/of uitgebreidere compenserende maatregelen.

⁽¹⁾ De maatregelen inzake activaondersteuning zijn enigszins vergelijkbaar met kapitaalinjecties doordat zij een mechanisme voor verlies-absorptie bieden en gevolgen hebben voor het reglementaire vermogen. Niettemin loopt bij activaondersteuning de staat doorgaans een groter risico dat verband houdt met een specifiek portfolio aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa, zonder rechtstreekse bijdrage van andere inkomstgenererende activiteiten en middelen van de bank, en verder reikt dan het eventuele belang in de bank. Gezien het grotere neerwaartse risico en het beperktere opwaartse risico zou de vergoeding voor activaondersteuning gewoonlijk hoger moeten liggen dan bij kapitaalinjecties.

⁽²⁾ Waarbij de boekwaarde van de activa wordt vergeleken met hun waarde bij overdracht (hun reële waarde in het economisch verkeer).

⁽³⁾ Echter, bescherming van aandeelhouders dient normaal gesproken te worden uitgesloten. Zie de besluiten van de Commissie betreffende steunmaatregel NN 39/08 — Denemarken — Steun voor de liquidatie van Roskilde Bank, en betreffende steunmaatregel NN 41/08 — Verenigd Koninkrijk — Reddingssteun voor Bradford & Bingley.

⁽⁴⁾ Dit kan het geval zijn wanneer de omvang of het soort activiteit van de bank niet via een administratieve of juridische procedure of via een ordelijke liquidatie valt te beheren zonder dat dit gevaarlijke systeemeffecten heeft voor andere financiële of voor de kredietverschaffing aan de reële economie. Op dit punt zou een rechtvaardiging door de monetaire autoriteit en/of de toezichthouder noodzakelijk zijn.

⁽⁵⁾ Andere factoren, zoals een hogere vergoeding, kunnen het passende niveau beïnvloeden. Bovendien dient te worden aangetekend dat vergoedingen achteraf misschien wel pas meerdere jaren nadat de maatregel is ingevoerd, kunnen plaatsvinden en dus de onzekerheid over de waardering van de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa onbevredigend kunnen verlengen. Aan terugvorderingsclausules die op een waardering vooraf zijn gebaseerd, zou dit bezwaar niet kleven.

⁽⁶⁾ In het geval van in de regeling opgenomen activa die nadien vervallen.

⁽⁷⁾ Een „onvoorzienbare omstandigheid” is een omstandigheid die het management van de onderneming op geen enkele wijze kon voorzien toen het besloot om binnen de daartoe voorziene periode niet in de regeling voor activaondersteuning in te stappen, en die niet het gevolg is van nalatigheid of schuld van het management van de onderneming of van besluiten van de groep waarvan deze deel uitmaakt. Als een „uitzonderlijke omstandigheid” geldt een omstandigheid die een uitzonderlijk karakter heeft en niets met de huidige crisis te maken heeft. EVA-Staten die zich op het bestaan van dergelijke omstandigheden willen beroepen, verschaffen de Autoriteit alle noodzakelijke gegevens.

- 30) De toegang tot de activaondersteuning moet steeds afhankelijk worden gesteld van een aantal passende gedragsrestricties. Met name dienen de begunstigde banken te garanderen dat de vermogenseffecten van de ondersteuning worden gebruikt om krediet te verschaffen teneinde op passende wijze, volgens zakelijke criteria en zonder discriminatie, aan de vraag te voldoen en niet om een groei strategie te financieren (met name niet de overname van gezonde banken) ten nadele van de concurrenten.
- 31) Ook restricties inzake het dividendbeleid en beperkingen van de beloning van het management dienen te worden overwogen. De concrete vorm van de gedragsrestricties moet worden bepaald op basis van een evenredigheidstoets, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende factoren die de noodzaak van de herstructurering meebrengen (zie deel 6).
- 5.4. *Welke activa komen in aanmerking?*
- 32) Bij de bepaling welke reeks activa voor ondersteuning in aanmerking komen, dient naar een evenwicht te worden gestreefd tussen het bereiken van de doelstelling van onmiddellijke financiële stabiliteit en de noodzaak te garanderen dat de markt op middellange termijn opnieuw normaal gaat functioneren. De activa die gemeenzaam „toxische activa” worden genoemd (bijv. de mortgage backed securities (MBS) uit de VS en de daaraan gekoppelde afdekking-instrumenten en derivaten) en die de financiële crisis hebben veroorzaakt en grotendeels illiquide zijn geworden of aan sterke neerwaartse waardeaanpassingen onderhevig zijn, lijken verantwoordelijk te zijn voor het overgrote deel van de onzekerheid en het scepticisme over de levensvatbaarheid van de banken. Wanneer het aantal in aanmerking komende activa tot dat soort activa zou worden beperkt, zou de blootstelling van de staat aan eventuele verliezen beperkt blijven en zouden concurrentievervalsingen worden voorkomen ⁽¹⁾. Een al te enge ondersteuningsmaatregel riskeert echter onvoldoende te zijn om het vertrouwen in de banksector te herstellen, gelet op de verschillen in de specifieke problemen die zich in de verschillende EER-staten en bij de diverse banken voordoen, en de mate waarin het probleem van verliezen als gevolg van de bijzondere waardevermindering zich naar andere activa is uitgezaaid. Dit zou pleiten voor een pragmatische aanpak die ruimte biedt voor enige flexibiliteit en die waarborgt dat ook andere activa, in passende mate en voor zover dit naar behoren gerechtvaardigd is, voor ondersteuningsmaatregelen in aanmerking komen.
- 33) Er dient een gemeenschappelijke en gecoördineerde aanpak binnen de EER te worden uitgewerkt om te bepalen welke activa voor ondersteuningsmaatregelen in aanmerking komen, niet alleen om concurrentievervalsingen tussen de EER-staten binnen de EER-banksector te voorkomen, maar ook om grensoverschrijdende banken de prikkels te beperken om arbitrage toe te passen ten aanzien van de verschillende nationale ondersteuningsmaatregelen. Om voor coherentie tussen de EER-staten te zorgen bij de bepaling van de in aanmerking komende activa, dienen categorieën activa („pakketten”) te worden gevormd, waarin de omvang van het bestaande bijzondere waardeverminderingverlies tot uiting komt. Nadere richtsnoeren voor het bepalen van deze categorieën zijn uiteengezet in bijlage 3. Het gebruik van deze categorieën activa zou het eenvoudiger moeten maken om in de gehele EER een vergelijking te maken van de banken en hun risicoprofiel. De EVA-Staten zouden dan moeten beslissen welke categorie activa wordt gedekt en in welke mate, op voorwaarde dat de Autoriteit de omvang van de bijzondere waardevermindering van de gekozen activa kan onderzoeken.
- 34) Een evenredige aanpak dient te worden ontwikkeld, om een EVA-staat waarvan de banksector bovendien nog te lijden heeft van andere factoren van een zodanige omvang dat deze een bedreiging vormen voor de financiële stabiliteit (zoals het knappen van de zeepbel op hun eigen vastgoedmarkt), de mogelijkheid te bieden de regeling uit te breiden tot welomschreven categorieën activa waaraan dit systeemrisico toe te schrijven is, mits een en ander naar behoren is gerechtvaardigd en er geen kwantitatieve beperkingen gelden.
- 35) Verdere flexibiliteit kan worden overwogen door voor banken die niet voldoen aan de hierboven beschreven criteria om in aanmerking te komen, te voorzien in de mogelijkheid om te worden bevrijd van hun aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa zonder dat daarvoor een specifieke rechtvaardiging is vereist, en dit voor maximaal 10 tot 20 % van alle activa van een bank die onder een ondersteuningsmechanisme vallen. Dit moet de mogelijkheid bieden om rekening te houden met de uiteenlopende situaties van de verschillende EVA-Staten en banken. Evenwel mogen activa die op dit moment niet als aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa kunnen worden aangemerkt, niet onder een ondersteuningsprogramma vallen. De activaondersteuning mag geen onbeperkte verzekering bieden tegen de toekomstige gevolgen van een recessie.
- 36) Als algemeen beginsel geldt dat hoe ruimer de criteria zijn om in aanmerking te komen, en hoe groter het aandeel is dat de betrokken activa in de portefeuille van de betrokken bank uitmaken, des te ingrijpender de herstructurering en de oplossingen om buitensporige concurrentievervalsingen te vermijden, moeten zijn. Activa die na een bepaalde afsluitdatum vóór de aankondiging van het ondersteuningsprogramma in de balans van de begunstigde bank zijn opgenomen, worden door de Autoriteit hoe dan ook niet als voor ondersteuningsmaatregelen in aanmerking komende activa beschouwd ⁽²⁾. Anders zou dit kunnen resulteren in activa-arbitrage en leiden tot een ontoelaatbaar moral hazard doordat de banken worden gestimuleerd om, wanneer zij in de toekomst kredieten verschaffen en andere investeringen doen, af te zien van een correcte inschatting van de risico's, zodat zij wederom precies dezelfde fouten maken als die welke de huidige crisis hebben veroorzaakt ⁽³⁾.
- 5.5. *Waardering van voor ondersteuning in aanmerking komende activa en vergoeding*
- 37) Een juiste en coherente aanpak van de waardering van activa, daaronder begrepen activa die complexer en minder liquide zijn, is van wezenlijk belang om buitensporige concurrentievervalsingen te voorkomen en om subsidiewedlopen tussen de EER-staten te vermijden. De waardering dient te verlopen volgens een algemene, op EER-niveau

⁽¹⁾ Dit lijkt de aanpak te zijn die in de VS voor Citigroup en Bank of America is gekozen.

⁽²⁾ In het algemeen is de Autoriteit van mening dat een eenvormige en objectieve afsluitdatum, zoals einde 2008, de garantie biedt voor een gelijk speelveld tussen de banken en de EER-staten.

⁽³⁾ Wanneer dat nodig is, kan staatssteun ten behoeve van de risico's van toekomstige activa worden behandeld op basis van de richtsnoeren staatssteun van de Autoriteit, en met name het hoofdstuk over overheids garanties en het hoofdstuk over de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis.

vastgestelde methode en dient vooraf voor alle EVA-Statens nauwkeurig door de Autoriteit te worden gecoördineerd, teneinde de maatregel inzake activaondersteuning maximaal effect te laten sorteren en het risico op distorsies en schadelijke arbitrage, met name bij grensoverschrijdende banken, te beperken. Het kan noodzakelijk blijken, alternatieve methoden te hanteren om rekening te houden met specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld de tijdige beschikbaarheid van relevante gegevens, mits daarmee een evenwaardige transparantie wordt verwezenlijkt. In ieder geval dienen de in aanmerking komende banken hun portefeuille dagelijks te waarderen en regelmatig en veelvuldig informatie te verschaffen aan de nationale autoriteiten en hun toezichthouders.

- 38) Wanneer de waardering van de activa bijzonder complex blijkt te zijn, kunnen alternatieve benaderingen worden overwogen, zoals het oprichten van een goed bank waarbij de staat de goede activa in plaats van de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa opkoopt. Overheidsdeelname in een bank (daaronder begrepen nationalisatie) kan een alternatieve optie zijn om de waardering metertijd te verrichten in het kader van een herstructurering of een ordelijke liquidatie en zo alle onzekerheden over de correcte waarde van de betrokken activa weg te nemen ⁽¹⁾.
- 39) In een eerste fase dienen de activa, voor zover mogelijk, te worden gewaardeerd op basis van hun actuele marktwaarde. In de regel vormt iedere overdracht van door een regeling gedekte activa tegen een waardering die boven de marktprijs ligt, staatssteun. De actuele marktwaarde kan evenwel sterk afwijken van de boekwaarde van die activa in de actuele omstandigheden, of onbestaande zijn omdat er geen markt is (voor sommige activa kan de waarde daadwerkelijk gedaald zijn tot nul).
- 40) In een tweede fase ligt de waarde welke in het kader van een programma inzake activaondersteuning wordt toegerekend aan activa die een bijzondere waardevermindering hebben ondergaan („de waarde bij overdracht”), onvermijdelijk boven de actuele marktprijs om het ondersteunende effect te kunnen sorteren. Teneinde de consistentie bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun te waarborgen, zou de Autoriteit een waarde bij overdracht die de onderliggende economische waarde op lange termijn van de activa („de reële waarde in het economisch verkeer”) op basis van de onderliggende kasstromen en langere tijdshorizonten weerspiegelt, als een aanvaardbare benchmark beschouwen die aangeeft dat het steunbedrag het strikt noodzakelijke minimum is en dus verenigbaar is. Voor bepaalde categorieën activa dienen eenvormige reductiefactoren (haircuts) te worden overwogen om bij benadering de reële waarde in het economisch verkeer te bepalen van activa die zo complex zijn dat een betrouwbare voorspelling van de ontwikkelingen in de voorzienbare toekomst niet doenbaar lijkt.
- 41) Bijgevolg dient in het geval van maatregelen waarbij activa worden opgekocht of verzekerd ⁽²⁾, de waarde bij overdracht op de reële waarde in het economisch verkeer van die activa te zijn gebaseerd. Voorts moet de staat een passende vergoeding ontvangen. Wanneer de EVA-Statens het nodig achten om, met name ter voorkoming van technische insolventie, een waarde bij overdracht te gebruiken die hoger ligt dan de reële waarde in het economisch verkeer, is het in de maatregel vervatte steunbestanddeel dienovereenkomstig groter. Een en ander kan alleen worden aanvaard wanneer daaraan een ingrijpende herstructurering is gekoppeld en voorwaarden worden gesteld waardoor deze aanvullende steun in een later stadium kan worden teruggevorderd, bijvoorbeeld door middel van terugvorderingsmechanismen.
- 42) Bij de bepaling van de marktwaarde en de reële waarde in het economisch verkeer, alsmede van de vergoeding van de staat, dienen dezelfde leidende beginselen en procedures te worden gevolgd, die in bijlage 4 zijn uiteengezet.
- 43) Bij de beoordeling van de waarderingmethoden die de EVA-Statens voor activaondersteuning voorstellen en bij de toepassing daarvan in individuele gevallen, zal de Autoriteit waarderingdeskundigen raadplegen ⁽³⁾. Ook zal de Autoriteit voortbouwen op de deskundigheid van bestaande, op EU-niveau georganiseerde instanties om de consistentie van de waarderingmethoden te verzekeren.

5.6. *Beheer van de activa in het kader van ondersteuningsmaatregelen*

- 44) Het staat aan de EVA-Statens om uit de in deel 4 beschreven opties voor de ondersteuning van bankactiva het meest geschikte model te kiezen, in het licht van de omvang van het probleem van de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa, de situatie van de betrokken individuele banken, alsmede begrotingsoverwegingen. Het doel van het toezicht op staatssteun is te garanderen dat de onderdelen van het gekozen model zodanig worden ontworpen dat een gelijke behandeling wordt gegarandeerd en ongewenste concurrentievervalsingen worden voorkomen.
- 45) Hoewel de specifieke vergoedingsregelingen voor een steunmaatregel mogen verschillen, mogen hun onderscheidende kenmerken geen merkbare gevolgen hebben voor een passende verdeling van de lasten tussen de staat en de begunstigde banken. Op basis van een correcte waardering dient het algehele financieringsmechanisme van een onderneming die de activa beheert, van een verzekering of een gecombineerde oplossing de zekerheid te bieden dat de bank hetzelfde aandeel in de verliezen draagt. In dit verband vallen terugvorderingsclausules te overwegen. In het algemeen dienen alle regelingen de zekerheid te bieden dat de begunstigde banken de verliezen dragen die bij de overdracht van activa worden geleden (zie punt 50 en voetnoot 11).
- 46) Ten einde de bank te helpen, zich op het herstel van haar levensvatbaarheid te concentreren en mogelijke belangenconflicten te voorkomen, moet, ongeacht het gekozen model, ervoor worden gezorgd dat er een duidelijke functionele en organisatorische scheiding bestaat tussen de begunstigde bank en haar aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa, met name ten aanzien van het management, het personeel en de cliënten.

⁽¹⁾ Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn indien de staat activa ruilt voor overheidsobligaties ten belope van hun nominale waarde, maar in ruil voorwaardelijke warrants op het vermogen van de bank ontvangt, waarvan de waarde afhankelijk is van de uiteindelijke verkoopprijs van de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa.

⁽²⁾ In het geval van een verzekeringsmaatregel geldt het verzekerde bedrag als de waarde bij overdracht.

⁽³⁾ De Autoriteit zal het advies van dergelijke waarderingdeskundigen op dezelfde wijze gebruiken als bij andere staatssteunprocedures, waarin zij eventueel een beroep doet op externe deskundigheid.

5.7. Procedurele aspecten

- 47) Voor zover noodzakelijk, worden in bijlage 5 nadere richtsnoeren gegeven ten aanzien van de gevolgen van deze richtsnoeren voor staatssteunprocedures wat zowel de aanvankelijke aanmelding van steun betreft als de beoordeling van herstructureringsplannen.

6. Follow-upmaatregelen — herstructurering en herstel van de levensvatbaarheid

- 48) De hierboven beschreven beginselen en voorwaarden bieden een kader om maatregelen inzake activaondersteuning uit te werken die met de staatssteunregels in overeenstemming zijn. Binnen de huidige context wordt met de staatssteunregels beoogd te garanderen dat de steun om de aan een afzonderlijke categorie activa verbonden risico's bij de begunstigde banken weg te halen, tot een minimum beperkt blijft en zo min mogelijk verstorend werkt, ten einde een stevige basis te leggen voor het herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn zonder dat staatssteun nodig is. De behandeling van aan bijzondere waardevermindering onderhevige activa overeenkomstig de bovenstaande beginselen is weliswaar een noodzakelijke stap om de levensvatbaarheid van de banken te herstellen, maar is op zich niet voldoende om die doelstelling te bereiken. De banken moeten, afhankelijk van hun specifieke situatie en kenmerken, in hun eigen belang passende maatregelen treffen om te vermijden dat soortgelijke problemen zich opnieuw gaan voordoen en om een duurzame winstgevendheid te garanderen.
- 49) Volgens de staatssteunregels, en met name die betreffende reddings- en herstructureringssteun, komt activaondersteuning neer op een structurele operatie en moet zorgvuldig worden beoordeeld, of aan de volgende drie voorwaarden is voldaan: i) een passende eigen bijdrage van de begunstigde aan de kosten van de regeling inzake activaondersteuning; ii) het ondernemen van passende actie om het herstel van de levensvatbaarheid te garanderen, en iii) het treffen van de nodige maatregelen om concurrentievervalsingen tegen te gaan.
- 50) Aan de eerste voorwaarde kan gewoonlijk worden voldaan door aan de in vorige delen beschreven eisen te voldoen, namelijk informatieverzorging, waardering, vergoeding en lastenverdeling. Een en ander waarborgt dat de bijdrage van de begunstigde onderneming ten minste gelijk is aan het volledige bij de overdracht van activa aan de staat geleden verlies. Wanneer dit materieel niet mogelijk is, kan de steun bij wijze van uitzondering nog steeds worden goedgekeurd, maar dan worden ten aanzien van de overige twee voorwaarden striktere eisen gesteld.
- 51) De voorwaarden ten aanzien van het herstel van de levensvatbaarheid en de noodzaak van compenserende maatregelen voor de concurrentievervalsing worden van geval tot geval bepaald. Met betrekking tot de tweede voorwaarde, het herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn, zij opgemerkt dat activaondersteuning tot deze doelstelling kan bijdragen. Het onderzoek naar de levensvatbaarheid dient de feitelijke en verwachte kapitaaltoereikendheid van de bank te bevestigen na een volledige beoordeling en analyse van de mogelijke risicofactoren ⁽¹⁾.
- 52) De beoordeling door de Autoriteit van de reikwijdte van de noodzakelijke herstructurering, na de aanvankelijke goedkeuring van de maatregelen voor activaondersteuning, vindt plaats aan de hand van de volgende criteria: de criteria die zijn uiteengezet in de richtsnoeren staatssteun van de Autoriteit betreffende de herkapitalisatie van banken; het deel van de activa van de bank dat onder de ondersteuningsmaatregelen valt, de prijs voor de overdracht van deze activa vergeleken met de marktprijs; de specifieke kenmerken van de verleende vorm van ondersteuning voor aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa, de totale omvang van de blootstelling van de staat ten opzichte van de risicogewogen activa van de bank; de aard en de oorsprong van de moeilijkheden van de begunstigde bank, en de soliditeit van het businessmodel en de beleggingsstrategie van de bank. Ook wordt met eventuele verdere staatsgaranties of herkapitalisaties van de staat rekening gehouden om een volledig beeld te krijgen van de toestand van de begunstigde bank ⁽²⁾.
- 53) De levensvatbaarheid op lange termijn vereist dat de bank zonder staatssteun kan overleven, hetgeen inhoudt dat er duidelijke plannen zijn om alle van de staat ontvangen kapitaal terug te betalen en af te zien van staatsgaranties. Afhankelijk van de uitkomst van deze beoordeling, moet de herstructurering een grondige doorlichting van de strategie en de activiteiten van de bank omvatten, waarbij bijvoorbeeld de volgende aspecten worden bestudeerd: terugplooiën op de kernactiviteiten, heroriënteren van businessmodellen, sluiting of afstoting van bedrijfsonderdelen/ dochterondernemingen, aanpassingen van het asset-liability-management (ALM) en andere aanpassingen.
- 54) Aangenomen wordt dat een ingrijpende herstructurering noodzakelijk is, wanneer een passende waardering van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa volgens de in deel 5.5 en bijlage 4 beschreven beginselen resulteert in een negatief eigen vermogen of een technische insolventie wanneer geen staatsinterventie plaatsvindt. Herhaalde verzoeken om steun en afwijkingen van de in voorgaande delen beschreven algemene beginselen wijzen gewoonlijk op de noodzaak van een dergelijke ingrijpende herstructurering.
- 55) Een ingrijpende herstructurering is ook vereist wanneer de bank reeds staatssteun, ongeacht in welke vorm, heeft ontvangen die bijdraagt tot het dekken of vermijden van verliezen die, alles samen genomen, in totaal meer dan 2 % van de totale risicogewogen activa van de bank vertegenwoordigen, waarbij tevens naar behoren rekening wordt gehouden met de bijzondere kenmerken van de toestand van elke begunstigde onderneming ⁽³⁾.
- 56) Bij de bepaling van het tijdschema voor maatregelen die nodig zijn om de levensvatbaarheid te herstellen, wordt rekening gehouden met de specifieke situatie van de betrokken bank, alsmede met de algemene situatie in het bankbedrijf, zonder de noodzakelijke aanpassingen nodeloos te vertragen.

⁽¹⁾ Ook moet de inachtneming van de in punt 40 van het hoofdstuk van de richtsnoeren staatssteun van de Autoriteit over „De herkapitalisatie van financiële instellingen in de huidige financiële crisis” beschreven criteria worden verzekerd, voor zover van toepassing.

⁽²⁾ Voor de banken die al een herstructureringsplan moeten indienen omdat zij reeds staatssteun hebben ontvangen, moet in een dergelijk plan naar behoren met de nieuwe steun rekening worden gehouden en moeten alle opties worden overwogen - van herstructurering tot ordelijke liquidatie.

⁽³⁾ Deelneming aan een goedgekeurde kredietgarantieregeling, zonder dat op de garantie een beroep moest worden gedaan om verliezen te dekken, wordt voor de toepassing van dit punt niet in aanmerking genomen.

- 57) Ten derde dient de omvang van de noodzakelijke compenserende maatregelen te worden onderzocht, op basis van de uit de steun resulterende concurrentievervalsingen. Hierbij kan het gaan om inkrimping of afstoting van winstgevende bedrijfsonderdelen of dochterondernemingen, dan wel om verbintenissen op gedragsgebied om de commerciële expansie in te perken.
- 58) Aangenomen wordt dat compenserende maatregelen noodzakelijk zijn wanneer de begunstigde bank niet voldoet aan de in de voorgaande delen vastgestelde voorwaarden, en met name niet aan de voorwaarden inzake het geven van openheid van zaken, de waardering, de vergoeding, en de lastenverdeling.
- 59) De Autoriteit beoordeelt de omvang van de vereiste compenserende maatregelen, afhankelijk van haar beoordeling van de door de steun veroorzaakte concurrentievervalsingen, en met name de volgende factoren: het totale steunbedrag, daaronder begrepen de garantie- en de herkapitalisatiemaatregelen, de omvang van de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa die van de maatregel profiteren, het aandeel van de uit de activa voortvloeiende verliezen, de algemene soliditeit van de bank, het risicoprofiel van de ondersteunde activa, de kwaliteit van het risicobeheer van de bank, de hoogte van de solvabiliteitsratio's indien geen steun wordt verleend, de marktpositie van de begunstigde bank en de concurrentievervalsingen wanneer de bank op de markt actief blijft, en de gevolgen van de steun voor de structuur van de banksector.
7. **Slotbepaling**
- 60) Dit hoofdstuk van de richtsnoeren staatssteun is, gelet op de financiële en economische context die onverwijld optreden vergde, van toepassing vanaf de datum van goedkeuring ervan.
-

BIJLAGE 1

RICHTSNOEREN VAN HET EUROSISTEEM BETREFFENDE MAATREGELEN INZAKE ACTIVAONDERSTEUNING TEN BEHOEVE VAN BANKEN

Het Eurosysteem heeft zeven leidbeginselen vastgesteld voor maatregelen ter ondersteuning van bankactiva:

- het in aanmerking komen van instellingen: dit moet op vrijwillige basis gebeuren, waarbij in het geval van beperkingen eventueel voorrang wordt verleend aan instellingen met een grote concentratie van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa;
- betrekkelijk ruime definitie van activa die voor ondersteuning in aanmerking komen;
- de waardering van in aanmerking komende activa: deze is transparant, is bij voorkeur gebaseerd op een reeks benaderingen en gemeenschappelijke criteria die de verschillende EER-staten vaststellen, is gebaseerd op advies van onafhankelijke deskundige derden, berust op modellen waarin wordt gebruikgemaakt van input op microniveau om de economische waarde en de waarschijnlijkheid van de verwachte verliezen te ramen en op activaspecifieke haircuts op de boekwaarde van de activa wanneer de inschatting van de marktwaarde bijzonder moeilijk is of wanneer de situatie vereist dat met bekwame spoed wordt gehandeld;
- een passende mate van risicodeling als een noodzakelijk onderdeel van iedere regeling, zodat de kosten voor de overheid beperkt blijven, de deelnemende instellingen de juiste prikkels krijgen en er tussen deze instellingen een gelijk speelveld bewaard blijft;
- een voldoende lange looptijd van de regelingen inzake activaondersteuning, die mogelijk is afgestemd op de looptijdstructuur van de in aanmerking komende activa;
- een bestuur van de instellingen dat blijft verlopen volgens zakelijke beginselen en dat de voorkeur geeft aan regelingen die voorzien in duidelijk omschreven exitstrategieën, en
- de regelingen inzake overheidssteun worden afhankelijk gesteld van een aantal meetbare maatstaven, zoals verbintenissen om de kredietverschaffing gaande te houden teneinde volgens zakelijke criteria aan de vraag te voldoen.

BIJLAGE 2

De verschillende denkbare benaderingen voor activaondersteuning en de ervaring opgedaan met bad bank-oplossingen in de Verenigde Staten, Zweden, Frankrijk, Italië, Duitsland, Zwitserland en de Tsjechische Republiek

I. MOGELIJKE BENADERINGEN

In beginsel vallen twee ruime benaderingen te overwegen voor het beheer van activa die onder ondersteuningsmaatregelen vallen:

- de scheiding van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa van de goede activa binnen een bank of binnen de banksector als geheel. Verscheidene varianten op deze benadering kunnen worden overwogen. Voor elke bank kan er een onderneming worden opgericht die de activa beheert (bad bank of risicoschild), waarbij de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa aan een afzonderlijke rechtspersoon worden overgedragen en de activa toch nog door de noodlijdende bank of een aparte entiteit worden beheerd en eventuele verliezen tussen de good bank en de staat worden verdeeld. Een alternatief is dat de staat een op zichzelf staande zelfstandige instelling (vaak aggregator bank genoemd) opricht, die de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa opkoopt van individuele banken of van de banksector als geheel, zodat banken hun normale kredietverschaffing kunnen hervatten, zonder het risico te lopen tot afschrijvingen op activa te moeten overgaan. Deze benadering kan ook een voorafgaande nationalisatie omvatten, waarbij de staat de zeggenschap verwerft over sommige of alle banken in de sector alvorens hun goede activa van hun slechte activa te scheiden;
- de verzekering van activa, een regeling waarbij de banken de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa op hun balans houden maar door de staat voor verliezen worden vergoed. In geval van verzekering van activa blijven de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa op de balans van de banken, die tegen sommige of alle verliezen door de staat worden vergoed. Een specifiek probleem bij het verzekeren van activa is het bepalen van een passende premie voor heterogene en complexe activa, waarin in beginsel een bepaalde combinatie van waarderings- en risicokenmerken van de te verzekeren activa tot uiting dient te komen. Een ander probleem is dat verzekeringsregelingen technisch moeilijk te beheren zijn in een situatie waarbij de verzekerde activa over een groot aantal banken zijn verspreid — en niet bij enkele grotere banken zijn geconcentreerd. Ten slotte draagt het feit dat de verzekerde activa op de balansen van banken blijven staan, het risico in zich van belangenconflicten en gaat daarbij het belangrijke, psychologische effect verloren dat de good bank duidelijk van de slechte activa wordt gescheiden.

II. ERVARING MET BAD BANKS

In de Verenigde Staten werd in 1989 de Resolution Trust Corporation (hierna „RTC” genoemd) opgericht als een overheidsbedrijf voor het beheer van activa. RTC werd belast met de liquidatie van activa (vooral vastgoedgerelateerde activa, daaronder begrepen hypotheeken) die in het bezit waren geweest van savings and loan associations (of thrifts) (spaar- en kredietbanken) (S&L's) die door het Office of Thrift Supervision failliet waren verklaard na de Savings and Loan crisis (1989-1992). RTC nam ook de verzekeringsfuncties van de vroegere Federal Home Loan Bank Board over. Tussen 1989 en medio 1995 sloot of ontbond RTC 747 van deze spaar- en kredietbanken, met voor in totaal 394 miljard USD aan activa. In 1995 werden de taken van RTC overgenomen door het Savings Association Insurance Fund van de Federal Deposit Insurance Corporation. In totaal werden de kosten voor de belastingbetaler geraamd op 124 miljard USD (in dollars van 1995).

RTC werkte via zogenoemde equity partnership programs. Bij al deze partnerschappen was een partner uit de particuliere sector betrokken die een deelbelang in een pool van activa verwierf. Door een belang in activaportefeuilles, aan te houden kon RTC deelnemen in de bijzonder hoge rendementen die door portefeuillebeleggers werden behaald. Bovendien kon RTC dankzij deze equity partnerships van de management- en liquidatie-inspanningen van de partners uit de particuliere sector profiteren en droeg de structuur bij tot een betere overeenstemming van de beweegredenen dan doorgaans in een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer het geval is. De verschillende soorten equity partnerships zijn: Multiple Investment Funds (commanditaire vennootschap met geselecteerde partners, niet geïdentificeerde activaportefeuille), N-series en S-series Mortgage Trusts (tender voor een geïdentificeerde activaportefeuille), Land Funds (om winst te puren uit het terugclaimen en de ontwikkeling van gronden op langere termijn), en een partnerschap in het kader van het JDC (Judgments, Deficiencies, and Chargeoffs) Program (selectie van een algemene partner via een „schoonheidswedstrijd”, voor ongedekte vorderingen of vorderingen van twijfelachtige waarde).

In Zweden werden twee asset management corporations (AMC's) voor het beheer bankactiva opgericht, Securum en Retrieva, die de non-performing loans (NPL's) van financiële instellingen moesten beheren als onderdeel van het beleid om de financiële crisis in 1992-1993 te bezweren. De activa van een noodlijdende bank werden opgesplitst in „goede” en „slechte” activa, waarna de slechte activa werden overgedragen aan één van deze AMC's, vooral aan Securum⁽¹⁾. Een belangrijk kenmerk van de Zweedse regeling was dat banken gedwongen werden volledige openheid van zaken te

⁽¹⁾ Zie Bergström, Englund en Thorell (2002) en Heikensten (1998a en 1998b).

geven over hun verwachte verliezen op kredieten en dat zij aan vastgoed en andere activa een realistische waardering moesten toekennen. Daartoe verstrakte de Zweedse financiële toezichthouder, Finansinspektionen, zijn regels voor het bepalen van waarschijnlijke kredietverliezen voor de waardering van vastgoed. Om te komen tot een eenvormige waardering van het vastgoed dat in het bezit was van de om steun verzoekende banken, zette de financiële toezichthouder een waarderingscommissie op met vastgoeddeskundigen. De lage marktwaarde die tijdens de due diligence-exercitie aan de activa werd toegekend, heeft daadwerkelijk ertoe bijgedragen om een bodem onder de waarde van de activa te leggen. Aangezien marktpartijen niet verwachtten dat de prijzen onder dit niveau zouden dalen, werd de handel gaande gehouden ⁽¹⁾. Op lange termijn bleken beide AMC's voor het beheer van bankactiva succesvol doordat de budgettaire kosten van de steun aan het financiële herstel min of meer werden gecompenseerd door de inkomsten die de AMC's haalden uit de liquidatie van de activa die zij in hun bezit hadden.

In Frankrijk werd in de jaren 1990 een overheidsinstantie (het EPFR) opgericht die een institutionele, onbeperkte staatsgarantie genoot en bedoeld was om de slechte activa van Crédit Lyonnais over te nemen en op termijn te liquideren. Deze bad bank financierde het opkopen van de activa via een lening van Crédit Lyonnais. Zo kon Crédit Lyonnais vermijden dat zij verliezen op de activa in haar boeken moest opnemen en tegelijkertijd kapitaal voor een even groot bedrag aan risicogewogen activa vrijmaken, aangezien de lening aan de bad bank dankzij de staatsgarantie een risicogewicht van 0 % had. De Commissie keurde de oprichting van deze bad bank goed als herstructureringssteun. Opvallende punten in dit model waren het feit dat er een duidelijke scheiding was tussen de good bank en de bad bank om belangenconflicten te voorkomen, en een clause de retour à meilleure fortune (terugkeer naar winstgevendheid) met betrekking tot de winst van de good bank ten gunste van de staat. Na een paar jaar werd de bank met succes geprivatiseerd. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat de overdracht van de activa tegen boekwaarde aan de bad bank de aandeelhouders tegen aansprakelijkheid voor de verliezen afschermd en op termijn hoge kosten voor de staat meebracht.

Enkele jaren later werd in Italië de Banco di Napoli opgesplitst in een bad bank en een good bank na de absorptie van de verliezen door de bestaande aandeelhouders en een herkapitalisatie door de Schatkist in de mate die nodig was om de bank in bedrijf te houden. Banco di Napoli financierde de overname van de gediscoteerde, maar nog steeds aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa aan de hand van een gesubsidieerde lening van de centrale bank (Banca d'Italia) waarvoor de Schatkist een tegengarantie had verstrekt. De opgeschoonde bank werd één jaar later geprivatiseerd. Noch bij Crédit Lyonnais, noch bij Banco di Napoli bracht de verwerving van de slechte activa voor de Schatkist meer rechtstreekse begrotingsuitgaven mee dan het aan de banken verschaft kapitaal.

Een zachte vorm van bad bank werd recentelijk door Duitsland gebruikt om het probleem van de slechte activa van de Landesbanken op te lossen. In de zaak SachsenLB werd de begunstigde onderneming in going concern verkocht nadat zo'n 17,5 miljard EUR aan slechte activa waren ondergebracht in een Special Purpose Vehicle (SPV) dat de activa tot hun vervaldag moet aanhouden. De vroegere eigenaar, de deelstaat Saksen, gaf een verliesgarantie af ten belope van ongeveer 17 % van de nominale waarde, hetgeen bij een stresstest werd beschouwd als het absolute maximum aan eventuele verliezen (in het minimumscenario kwam de raming uit op slechts 2 %). De nieuwe eigenaar nam het grootste deel van de herfinanciering voor zijn rekening en dekte het overblijvende risico. Aangenomen werd dat het steunbedrag in een worstcasescenario op ongeveer 4 % zou uitkomen. In de zaak WestLB werd een activaportefeuille van 23 miljard EUR ondergebracht in een SPV dat een overheidsgarantie kreeg van 5 miljard EUR om eventuele verliezen te dekken en de balans te beschermen tegen waardeaanpassingen van de activa volgens de IFRS. Daardoor kon WestLB de marktvolatiliteit van de activa uit haar balans halen. De staat kreeg een garantiëpremie van 0,5 % betaald. Dit risicoschild (Risikoabschirmung) bestaat nog steeds en wordt als staatssteun beschouwd.

In Zwitserland heeft de overheid een nieuw fonds opgericht waarin UBS een portefeuille toxische activa heeft ondergebracht waarvan de waarde vóór de overdracht door een derde partij is vastgesteld. Om de financiering van dit fonds veilig te stellen, heeft Zwitserland eerst kapitaal in UBS geïnjecteerd (in de vorm van in aandelen UBS converteerbare notes) die UBS onmiddellijk heeft afgeschreven en aan het fonds heeft overgedragen. De resterende financiering van het fonds wordt gedekt door een lening van de Schweizerische Nationalbank.

Eind jaren 1990 hanteerden de Tsjechische banken bijzonder soepele kredietvoorwaarden voor ondernemingen. De Tsjechische banken hebben zich daaraan zwaar vertild en eind jaren 1990 moesten zij door de overheid worden gered. Er vonden grote schoonmaakoperaties van de bankbalansen plaats om de banksector gezond te maken.

In februari 1991 richtte de regering van de Tsjechische Republiek een consolidatiebank (Konsolidační banka, KOB) op voor het overnemen van de slechte kredieten van de banksector welke zich vóór 1991 hadden opgestapeld — zoals schulden overgeërfd van de centrale planeconomie, met name die welke verband hielden met de handel binnen het voormalige Oostblok. In september 2001 werd deze bijzondere bank omgevormd tot een agentschap (Česká Konsolidační Agentura, ČKA) dat ook slechte leningen moest overnemen die aan „nieuwe innoverende” kredieten waren gekoppeld (vooral de zogeheten privatiseringsleningen, non-performing en frauduleuze leningen).

⁽¹⁾ Dit is in scherpe tegenstelling met het Japanse beleid waarbij te hoge waarden voor „slechte” activa werden vastgesteld, met als gevolg dat de vastgoedmarkt voor ongeveer een decennium werd bevroren.

Vanaf 1991 werden de grotere banken van hun slechte kredieten bevrijd en vanaf 1994 kwam de nadruk meer op kleinere banken te liggen. Met name door het faillissement van Kreditní banka in augustus 1996, gevolgd door een gedeeltelijke stormloop op Agrobanka, kwam het bankbestel in de Tsjechische Republiek onder druk te staan. De betrokken regelingen resulteerden alleen in een tijdelijke verruiming van het overheidsbelang in de banksector in 1995, en wederom in 1998, door de intrekking van de vergunning van Agrobanka. In totaal liep het overheidsbelang in de banksector op van 29 % (in 1994) tot 32 % (eind 1995).

Daarnaast werd in 1997 ter ondersteuning van kleine banken een andere regeling goedgekeurd, namelijk het programma ter versterking van de financiële stabiliteit van de banksector (Stabilizační program). Dit bestond in wezen uit de vervanging van activa van slechte kwaliteit door liquiditeiten ten belope van maximaal 110 % van het eigen vermogen van een deelnemende bank, waarbij de activa van slechte kwaliteit van de bank tegen nominale waarde werden opgekocht door een speciale onderneming, Česká finanční sro. Deze activa moesten binnen een termijn van vijf tot zeven jaar opnieuw worden ingekocht tegen restwaarde. Zes banken stapten in de regeling, maar vijf van hen werden uitgesloten omdat zij niet aan de criteria voldeden en hebben nadien hun activiteiten gestaakt. Het Stabiliseringsprogramma bleek dus niet succesvol en werd dan ook stopgezet.

Tegen eind 1998 waren 63 bankvergunningen afgegeven (60 daarvan vóór eind 1994). Eind september 2000 bleven nog 41 banken en bijkantoren van buitenlandse banken in bedrijf, 16 vielen onder bijzondere regelingen (8 werden geliquideerd, 8 betrokken in faillissementsprocedures), 4 waren gefuseerd met andere banken, en van 1 buitenlandse bank was de vergunning ingetrokken omdat zij niet met haar activiteiten van start was gegaan. Van de 41 overblijvende instellingen (ČKA meegerekend) waren er 15 banken in binnenlandse handen en 27 banken in buitenlandse handen (daaronder begrepen buitenlandse dochters en buitenlandse bijkantoren).

In mei 2000 werden de gewijzigde wet op het faillissement en de surseance van betaling (zákon o konkursu a vyrovnání) en de wet op de openbare verkoop (zákon o veřejných dražbách) van kracht. Dit moest de faillissementsprocedures versnellen en een evenwicht tussen de rechten van crediteuren en debiteuren garanderen door gespecialiseerde bedrijven of rechtspersonen te machtigen in faillissementsprocedures als trustee op te treden en door de mogelijkheid te bieden om via onderhandelingen tot een schikking buiten de rechtbank te komen.

BIJLAGE 3

Vaststelling van de categorieën („pakketten”) in aanmerking komende activa en volledige openheid van zaken betreffende de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa en alle bedrijfsactiviteiten van een bank

I. DE VASTSTELLING VAN DE CATEGORIEËN („PAKKETTEN”) IN AANMERKING KOMENDE ACTIVA

Bij de vaststelling van pakketten met aan een bijzondere waardevermindering onderhevige financiële activa van banken dient te worden gekozen voor een gemeenschappelijke noemer die is gebaseerd op de categorieën die al worden gebruikt voor:

1. prudentiële rapportage en waardering (derde pijler Basel II = richtlijn kapitaalvereisten (CRD), bijlage XII; FINREP en COREP);
2. financiële verslaggeving en waardering (met name IAS 39 en IFRS 7);
3. gespecialiseerde ad-hocverslaggeving over de kredietcrisis: het IMF, het Financial Stability Forum (FSF), N. Roubini en werkzaamheden van het Comité van Europese banktoezichthouders (CEBT) op het gebied van transparantie.

Het hanteren van een gemeenschappelijke reeks bestaande verslaggevings- en waarderingscategorieën om activapakketten te bepalen zal:

- beletten dat de rapportagelast voor banken toeneemt;
- de mogelijkheid bieden om het pakket met aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa van individuele banken te vergelijken met EER- en internationale ramingen (die relevant kunnen zijn om de „waarde in het economisch verkeer” op een bepaald tijdstip vast te stellen), en
- objectieve (gecertificeerde) uitgangspunten bieden voor de waardering van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa.

Gelet op het voorgaande stelt de Autoriteit de volgende pakketten met financiële activa voor als uitgangspunt om de „waarde in het economisch verkeer” en de ondersteuning van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa te bepalen.

Tabel 1

I. Gestructureerde financiële producten/geëffectiseerde producten						
	Soort product	Boekhoudkundige categorie	Waarderingsgrondslag voor de regeling			Opmerkingen
			Marktprijs	Waarde in het economisch verkeer	Waarde bij overdracht	
1	RMBS	FVPL/AFS (*)				Verder verfijnd volgens: geografische zone, rangorde (seniority) van tranches, ratings, verband houdend met subprime of Alt-A, of andere onderliggende activa, looptijd/vintage, voorzieningen en afschrijvingen
2	CMBS	FVPL/AFS				
3	CDO	FVPL/AFS				
4	ABS	FVPL/AFS				
5	Schuldpapier bedrijven	FVPL/AFS				
6	Andere leningen	FVPL/AFS				
			Totaal			
II. Niet-geëffectiseerde leningen						
	Soort product	Boekhoudkundige categorie	Waarderingsgrondslag voor de regeling			Opmerkingen
			Kostprijs (**)	Waarde in het economisch verkeer	Waarde bij overdracht	
7	Ondernemingen	HTM/L&R (*)	Kostprijs (**)			Verder verfijnd volgens: geografische zone, tegenpartijrisico (PD), kredietrisicolimieting (zekerheden) en looptijdenstructuur, voorzieningen en afschrijvingen
8	Woningen	HTM/L&R	Kostprijs			
9	Overige particulieren	HTM/L&R	Kostprijs			

Soort product	Boekhoudkundige categorie	Waarderingsgrondslag voor de regeling			Opmerkingen
		Kostprijs (**)	Waarde in het economisch verkeer	Waarde bij overdracht	
		Totaal			

(*) FVPL = reële waarde met verwerking van waardeveranderingen in de winst-en-verliesrekening (Fair Value through Profit And Loss) (= handelsportefeuille + fair value option); AFS = beschikbaar voor verkoop (Available For Sale); HTM = aangehouden tot einde looptijd (Held To Maturity); L&R = leningen en vorderingen (Loans and Receivables).

(**) „Kostprijs” betekent de boekwaarde van de leningen minus het bijzonder waardeverminderingverlies.

II. VOLLEDIGE OPENHEID VAN ZAKEN OVER DE AAN EEN BIJZONDERE WAARDEVERMINDERING ONDERHEVIGE ACTIVA EN DE DESBETREFFENDE BEDRIJFSACTIVITEITEN

Op basis van deze activapakketten dienen de te verstrekken gegevens over de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa van een bank die onder een maatregel inzake activaondersteuning moeten vallen, verder te worden uitgesplitst, overeenkomstig de suggesties in de kolom met opmerkingen van tabel 1.

Op grond van door het Comité van Europese banktoezichthouders⁽¹⁾ (CEBT) waargenomen goede praktijken voor informatieverschaffing over activiteiten die van de marktturbulentie te lijden hebben, zouden de gegevens over de activiteiten van banken met betrekking tot de aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa welke worden gebruikt voor het in deel 5.1 bedoelde levensvatbaarheidsonderzoek als volgt kunnen worden gestructureerd.

Tabel 2

Door CEBS waargenomen goede praktijken	Senior Supervisors Group (SSG): Leading Practice Disclosures (van 11.4.2008)
<p><i>Businessmodel</i></p> <p>Beschrijving van het businessmodel (d.i. van de redenen om bepaalde activiteiten te ondernemen en de bijdrage daarvan tot de waardecreatie) en, in voorkomend geval, eventuele aanpassingen (bijv. als gevolg van de crisis).</p> <p>Beschrijving van strategieën en doelstellingen.</p> <p>Beschrijving van het belang van de activiteiten en hun bijdrage aan de bedrijfsactiviteit (met o.m. een kwantitatieve discussie).</p> <p>Beschrijving van het soort activiteiten, met onder meer een beschrijving van de instrumenten en hoe die functioneren, en welke de criteria zijn waaraan producten/investeringen moeten voldoen.</p> <p>Beschrijving van de rol en de mate van betrokkenheid van de instelling — haar toezeggingen en verplichtingen.</p>	<p>Activiteiten (SPE) (*).</p> <p>Aard van de risicoposities (sponsor, partij die liquiditeiten en/of kredietverbetering biedt) (SPE).</p> <p>Kwalitatieve bespreking van het beleid (LF).</p>
<p><i>Risico-en risicobeheer</i></p> <p>Beschrijving van de aard en de omvang van de met de activiteiten en instrumenten samenhangende risico's.</p> <p>Beschrijving van de praktijken inzake risicomanagement die voor de activiteiten van belang zijn en van vastgestelde zwakke punten van corrigerende maatregelen die zijn genomen om deze aan te pakken.</p> <p>In de huidige crisis moet bijzondere aandacht uitgaan naar het liquiditeitsrisico.</p>	
<p><i>Impact van de crisis op de resultaten</i></p> <p>Kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving van de resultaten, waarbij de nadruk ligt op verliezen (voor zover van toepassing) en afschrijvingen die een impact op de resultaten hebben.</p> <p>Uitsplitsing van de afschrijvingen/verliezen volgens soort producten en instrumenten die door de crisis worden getroffen (CMBS, RMBS, CDO, ABS en LBO, verder uitgesplitst volgens verschillende criteria).</p> <p>Beschrijving van de redenen en factoren die verantwoordelijk zijn voor de vastgestelde impact.</p>	<p>Verschuiving in de risicopositie ten opzichte van de voorgaande periode, daaronder begrepen verkopen en afschrijvingen (CMB/LF).</p>

⁽¹⁾ Bron: CEBS report on banks' transparency on activities and products affected by the recent market turmoil van 18.6.2008.

Door CEBS waargenomen goede praktijken	Senior Supervisors Group (SSG): Leading Practice Disclosures (van 11.4.2008)
<p>Vergelijking van i) impact in de verschillende (relevante) periodes, en ii) de verschillen in de winst-en-verliesrekening vóór en na de impact van de crisis</p> <p>De afschrijvingen, uitgesplitst in gerealiseerde en niet-gerealiseerde bedragen.</p> <p>Beschrijving van de invloed van de crisis op de aandelenkoers van de onderneming.</p> <p>Informatieverschaffing over het maximale verliesrisico en beschrijving van wat de invloed van een verdere neergang of een marktherstel is op de toestand van de instelling.</p> <p>Informatieverschaffing over de impact van fluctuaties in credit spreads voor eigen verplichtingen op de resultaten en op de methoden om deze impact te bepalen.</p>	
<p><i>Omvang van en soorten risicoposities</i></p> <p>Nominale bedrag (of geamortiseerde kostprijs) en reële waarde van uitstaande risicoposities.</p> <p>Gegevens over kredietprotectie (bijv. via credit default swaps) en de impact daarvan op de risicoposities.</p> <p>Gegevens over het aantal producten.</p> <p>Fijnmazige informatieverschaffing over risicoposities, uitgesplitst volgens:</p> <ul style="list-style-type: none"> — de rangorde van tranches; — het niveau van de kredietkwaliteit (bijv. ratings, categorie „investeringswaardig”, vintages) — geografische herkomst; — de vraag of de risicoposities zijn gecreëerd, aangehouden, warehoused of gekocht; — productkenmerken (bijv. ratings, aandeel subprime hypotheek, disconteringspercentages, attachment points, spreads, financiering); — kenmerken van de onderliggende activa (bijv. vintages, loan-to-value (LTV) ratio, informatie over pandrechten, gewogen gemiddelde looptijd van de onderliggende activa, verwachtingen ten aanzien van snelheid vervroegde aflossing (PSA), verwachte kredietverliezen). <p>Verschuivingen in de risicoposities tussen de desbetreffende verslagperiodes en de onderliggende redenen daarvoor (verkoop, afstoting, overname enz.).</p> <p>Bespreking van de risicoposities die niet zijn geconsolideerd (of die tijdens de crisis zijn erkend) en de redenen daarvoor.</p> <p>Risicoposities op monolineverzekeraars en kwaliteit van de verzekerde activa:</p> <ul style="list-style-type: none"> — nominale bedragen (of geamortiseerde kostprijs) van verzekerde risicoposities en het bedrag van gekochte kredietprotectie; — reële waarde van de uitstaande risicoposities en van de desbetreffende kredietprotectie; — bedrag van afschrijvingen en verliezen, uitgesplitst in gerealiseerde en niet-gerealiseerde bedragen; — een uitsplitsing van risicoposities volgens rating of tegenpartij. 	<p>Omvang van het vehikel ten opzichte van de totale risicopositie (SPE/CDO).</p> <p>Zekerheden: soort, tranches, rating, bedrijfstak, geografische spreiding, gemiddelde looptijd, vintage (SPE/CDO/CMB/LF).</p> <p>Hedges, daaronder begrepen risicoposities op obligatieverzekeraars, andere tegenpartijen (CDO). Kredietwaardigheid van de tegenpartijen bij de hedge (CDO).</p> <p>Whole loans, RMBS, derivaten, overige (O).</p> <p>Nadere informatie over kredietkwaliteit (zoals rating, loan-to-value-ratio's, prestatie maatstaven) (O).</p> <p>Verschuiving in de risicopositie ten opzichte van de voorgaande periode, daaronder begrepen verkopen en afschrijvingen (CMB/LF).</p> <p>Onderscheid tussen geconsolideerde en niet-geconsolideerde vehikels. Redenen voor de consolidatie (in voorkomend geval) (SPE).</p> <p>Volgestorte risicopositie en niet-volgestorte verplichtingen (LF).</p>

Door CEBS waargenomen goede praktijken	Senior Supervisors Group (SSG): Leading Practice Disclosures (van 11.4.2008)
<p><i>Vraagstukken op het gebied van de grondslagen voor de verslaggeving en de waardebeoordeling</i></p> <p>Indeling van de transacties en gestructureerde producten voor verslaggevingsdoeleinden en de desbetreffende verwerkingswijze.</p> <p>Consolidatie van SPE's en andere vehikels (zoals VIE's) en een aansluiting daarvan op de door de subprime-crisis getroffen gestructureerde producten.</p> <p>Verstrekking van nadere gegevens over reële waarde van financiële instrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> — financiële instrumenten waarop aanpassingen naar reële waarde zijn toegepast; — fair value hierarchy (een uitsplitsing van alle risicoposities gewaardeerd tegen reële waarde volgens de verschillende niveaus in de fair value hierarchy en een uitsplitsing in kasinstrumenten en afgeleide instrumenten, en informatieverstrekking over verschuivingen tussen de verschillende niveaus); — behandeling van Day 1 profits (daaronder begrepen kwantitatieve gegevens); — gebruik van de fair value option (daaronder begrepen de voorwaarden om deze te gebruiken) en de betrokken bedragen (met de passende uitsplitsingen). <p>Informatieverstrekking over de waarderingssystemen en -technieken voor financiële instrumenten, met een bespreking van onder meer de volgende elementen:</p> <ul style="list-style-type: none"> — beschrijving van de waarderingssystemen en -technieken en de instrumenten waarop deze worden toegepast; — beschrijving van de waarderingssystemen (met name een bespreking van de aannames en inputfactoren waarop deze modellen zijn gebouwd); — soort aanpassingen dat wordt toegepast om het model risk en andere elementen van onzekerheid over de waardering tot uiting te brengen; — de gevoeligheid van reële waarde; en — stressscenario's. 	<p>Waarderingsmethodieken en voornaamste bepalende factoren (CDO).</p> <p>Aanpassing van de kredietwaardering (CVA) voor specifieke tegenpartijen (CDO).</p> <p>Gevoeligheid van de waardering voor veranderingen in de belangrijkste veronderstellingen en inputs (CDO).</p>
<p><i>Andere aspecten inzake informatieverstrekking</i></p> <p>Beschrijving van het beleid inzake informatieverstrekking en van de beginselen die worden gehanteerd voor informatieverstrekking en financiële verslaggeving.</p>	
<p><i>Vraagstukken met betrekking tot presentatie</i></p> <p>De relevante informatie om de betrokkenheid van een instelling bij een bepaalde activiteit te begrijpen, dient zoveel mogelijk op één plaats te worden verschaft.</p> <p>Wanneer informatie over verschillende onderdelen of bronnen is verspreid, moeten duidelijke kruisverwijzingen worden gegeven zodat de geïnteresseerde lezer tussen de verschillende onderdelen kan navigeren.</p> <p>Informatieverstrekking in de vorm van een verhalende beschrijving moet in de ruimst mogelijke mate worden aangevuld met verhelderende tabellen en overzichten, met het oog op een grotere duidelijkheid.</p> <p>Instellingen dienen ervoor te zorgen dat de terminologie die wordt gebruikt om complexe financiële instrumenten en transacties te beschrijven, duidelijk en afdoende wordt verklaard.</p>	
<p>(*) In het SSG-verslag verwijst elk element naar een specifiek type SPE, of naar alle types samen, waarbij SPE staat voor Special Purpose Entities in het algemeen, LF voor Leveraged Finance, CMB voor Commercial Mortgage-Backed Securities, O voor Other sub-prime and Alt-A Exposures (overige subprime en Alt-A-risicoposities), en CDO voor Collateralised Debt Obligations.</p>	

BIJLAGE 4

BEGINSELEN EN PROCEDURES VOOR WAARDERING EN VERGOEDING

I. Methode en procedure voor waardering

Voor de toepassing van de maatregelen dienen de activa te worden ingedeeld volgens de illustratieve tabellen 1 en 2 in bijlage III.

De bepaling van de reële waarde in het economisch verkeer in de zin van dit hoofdstuk van de richtsnoeren staatssteun van de Autoriteit (zie deel 5.5) dient te zijn gebaseerd op waarneembare marktgegevens en realistische en voorzichtige aannames over toekomstige kasstromen.

De waarderingmethode die op de in aanmerking komende activa zal worden toegepast, dient op EER-niveau te zijn overeengekomen en kan variëren afhankelijk van de betrokken individuele activa of activapakketten. Waar mogelijk, dient deze waardering tijdens de hele looptijd van het actief regelmatig aan de markt te worden afgetoetst.

In het verleden zijn verschillende waarderingmogelijkheden met wisselend succes toegepast. Gewone omgekeerde veilingen bleken bruikbaar te zijn wanneer de marktwaarde van de betrokken categorieën activa redelijk zeker is. Toch bleek een dergelijke benadering niet geschikt om complexere activa in de Verenigde Staten te waarderen. Ingewikkeldere veilingmethodes zijn beter geschikt wanneer er minder zekerheid bestaat over de marktwaarde en wanneer er een preciezere methode nodig zou zijn om de prijs van elk actief te bepalen. Het uitwerken van dergelijke methodes is helaas niet zo eenvoudig. Het alternatief om voor complexe activa te werken met berekeningen op basis van modellen, heeft het nadeel dat het gevoelig is voor de onderliggende aannames⁽¹⁾.

De keuze om bij de waardering op alle complexe activa eenvormige haircuts toe te passen, vereenvoudigt, algemeen gesproken, het waarderingproces, maar levert wel een minder nauwkeurige prijsbepaling van de individuele activa op. Centrale banken hebben ruime ervaring met mogelijke criteria en parameters met betrekking tot voor herfinanciering verstrekte zekerheden, die als nuttige referentie kunnen dienen.

Welk model ook wordt gekozen, de waardering en vooral de inschatting van de kans op toekomstige verliezen dienen te zijn gebaseerd op strenge stresstests waarbij een scenario wordt gehanteerd dat van een aanhoudende wereldwijde recessie uitgaat.

De waardering moet zijn gebaseerd op internationaal erkende normen en benchmarks. Een gemeenschappelijke waarderingmethode die op EER-niveau is overeengekomen en die coherent door de EER-staten wordt toegepast, kan sterk bijdragen tot het verminderen van de bezwaren dat potentieel aanzienlijke effecten van onderling afwijkende waarderingssystemen een bedreiging vormen voor een gelijk speelveld. De Autoriteit zal bij het beoordelen van de waarderingssystemen die EVA-Staten voor activaondersteuning voorstellen, in beginsel waarderingdeskundigen raadplegen⁽²⁾.

II. Vergoeding van de staatssteun op basis van de waardering

De waardering van activa moet worden onderscheiden van de bepaling van de vergoeding voor een steunmaatregel. Het opkopen of verzekeren van activa op basis van de vastgestelde actuele marktwaarde of de „reële waarde in het economisch verkeer”, waarbij rekening is gehouden met prognoses van toekomstige kasstromen in een scenario waarbij activa tot het einde van hun looptijd worden aangehouden, zal in de praktijk de mogelijkheden die begunstigde banken thans hebben op het gebied van deling van lasten, te boven gaan⁽³⁾. Bij het bepalen van de vergoeding moet ernaar worden gestreefd dat deze vergoeding is gebaseerd op een waarde bij overdracht die zo dicht mogelijk in de buurt komt van wat de vastgestelde reële waarde in het economisch verkeer is. Een vergoeding die op de „reële waarde in het economisch verkeer” is gebaseerd, houdt weliswaar een voordeel in ten opzichte van de actuele marktwaarde — en is dus staatssteun —, maar kan toch worden gezien als een tegenwicht tegen de huidige overdriving in de markt die wordt aangejaagd door de huidige crisissituatie die tot een verslechtering of zelfs ineenstorting van bepaalde markten heeft geleid. Hoe sterker de waarde bij overdracht van de „reële waarde in het economisch verkeer” afwijkt — en hoe hoger dus het steunbedrag is — des te groter is de behoefte aan corrigerende maatregelen die een correcte vergoeding op langere termijn (bijvoorbeeld via een clause van terugkeer naar een betere winstgevendheid) en een ingrijpendere herstructurering moeten garanderen. De toelaatbare afwijking van de uitkomst van de waardering dient beperkter te zijn voor activa waarvan de waarde op basis van betrouwbare marktgegevens kan worden bepaald, dan voor activa waarvoor de markten illiquide zijn. Wanneer deze beginselen niet in acht worden genomen, zou dat een sterke aanwijzing zijn dat een ingrijpende herstructurering en verregaande compenserende maatregelen of zelfs een ordelijke liquidatie zijn vereist.

Elke bepaling van de prijs voor activaondersteuning moet hoe dan ook een vergoeding voor de staat omvatten, die afdoende rekening houdt met het feit dat de risico's op toekomstige verliezen hoger kunnen uitvallen dan bij het bepalen van de „reële waarde in het economisch verkeer” is aangenomen, alsook met alle verdere risico's die kunnen voortvloeien uit een waarde bij overdracht die hoger ligt dan de reële waarde in het economisch verkeer.

⁽¹⁾ Een veiling zou hoe dan ook alleen mogelijk zijn voor homogene klassen activa en wanneer er een voldoende groot aantal kandidaat-verkopers is. Bovendien zou een limietprijs moet worden ingevoerd om het belang van de staat te beschermen en een terugvorderingsmechanisme ingeval de uiteindelijke verliezen hoger uitkomen dan de limietprijs, zodat een voldoende bijdrage van de begunstigde bank is gegarandeerd. Om dergelijke mechanismen te beoordelen, moeten scenario's worden ingediend waarin de verschillende mogelijke garantie-/opkoopregelingen worden vergeleken, daaronder begrepen stresstests, om ervoor te zorgen dat zij, algemeen genomen, financieel gelijkwaardig zijn.

⁽²⁾ De Autoriteit zal het advies van dergelijke waarderingdeskundigen op dezelfde wijze gebruiken als bij andere staatssteunprocedures, waarin zij eventueel een beroep doet op externe deskundigheid.

⁽³⁾ Zie deel 5.2 van deze richtsnoeren.

Voor een dergelijke vergoeding kan worden gezorgd door de prijs voor de overdracht van de activa ver genoeg onder de „reële waarde in het economisch verkeer” vast te stellen om een passende compensatie voor het risico te bieden in de vorm van een evenredig opwaarts risico, of door de garantiepremie overeenkomstig aan te passen.

Bij de bepaling van het benodigde streefrendement kan men zich laten inspireren door de vergoeding die voor herkapitalisatiemaatregelen zou zijn verlangd in verhouding tot het vermogenseffect van de voorgenomen activaondersteuning. Dit zou in overeenstemming zijn met het hoofdstuk van de richtsnoeren staatssteun van de Autoriteit over de herkapitalisatie van banken en toch rekening houden met de specifieke kenmerken van maatregelen inzake activaondersteuning, en met name met het feit dat daaraan mogelijk een groter risico is verbonden dan aan kapitaalinjecties ⁽¹⁾.

Het vergoedingssysteem zou ook warrants voor aandelen in de banken kunnen omvatten waarvan de waarde overeenkomt met die van de activa (hetgeen inhoudt dat betaling van een hogere prijs ook resulteert in een hoger potentieel aandeel in het vermogen). Als model voor een dergelijk vergoedingssysteem zou een scenario kunnen worden gehanteerd waarbij activa worden opgekocht en waarbij die warrants naar de bank terugkeren zodra de activa door de bad bank zijn verkocht en indien zij het vereiste streefrendement hebben opgeleverd. Indien de activa niet het vereiste rendement opleveren, dient de bank het saldo in contanten bij te passen totdat het streefrendement wordt bereikt. Wanneer de bank niet in contanten betaalt, kan de staat de warrants verkopen om het streefrendement te behalen.

In een scenario met garanties voor activa kan de garantiepremie worden voldaan in de vorm van aandelen met een vaste cumulatieve rente die het streefrendement vertegenwoordigt. Wanneer de garantie moet worden aangesproken, kan de EVA-staat de warrants gebruiken om aandelen te verwerven ten belope van de bedragen die door de garantie moesten worden gedekt.

Elk vergoedingssysteem moet garanderen dat de totale bijdrage van de begunstigde banken de omvang van de nettostaatsinterventie tot het strikt noodzakelijke minimum beperkt.

⁽¹⁾ In een scenario met garanties voor activa zou ook rekening moeten worden gehouden met het feit dat, anders dan bij herkapitalisatie het geval is, geen liquiditeiten worden verschaft.

BIJLAGE 5

STAATSSTEUNPROCEDURE

EVA-Staten die maatregelen inzake activaondersteuning aanmelden, verschaffen de Autoriteit omvattende en gedetailleerde gegevens over alle elementen die van belang zijn om de steunmaatregelen van de overheid te toetsen aan de staatssteunregels zoals die in dit hoofdstuk van de richtsnoeren staatssteun van de Autoriteit zijn beschreven ⁽¹⁾. Deze gegevens omvatten met name de nadere beschrijving van de waarderingsmethode en de beoogde tenuitvoerlegging ervan waarbij deskundigheid van onafhankelijke derden wordt ingezet ⁽²⁾. De Autoriteit verleent goedkeuring voor een periode van zes maanden. Deze goedkeuring wordt afhankelijk gesteld van de toezegging tot indiening van een herstructureringsplan of een levensvatbaarheidsonderzoek van elke begunstigde instelling binnen drie maanden nadat deze in de regeling inzake activaondersteuning is ingestapt.

Wanneer aan een bank steun wordt verleend als een individuele maatregel of in het kader van een goedgekeurde regeling inzake activaondersteuning, verschaft de EVA-staat de Autoriteit, uiterlijk bij de individuele aanmelding van het herstructureringsplan of het levensvatbaarheidsonderzoek, nadere gegevens over de betrokken activa en de waardering daarvan op het tijdstip dat dergelijke individuele steun wordt verleend, alsmede de gecertificeerde en gevalideerde uitkomsten van de informatievervalsing over de bijzondere waardeverminderingverliezen betreffende de activa die onder de maatregel inzake activaondersteuning vallen ⁽³⁾. De volledige evaluatie van de activiteiten en de balans van de bank dient zo snel mogelijk te worden verstrekt zodat het overleg over de passende aard en omvang van de herstructurering ruim vóór de formele presentatie van een herstructureringsplan kan worden aangevat ten einde het proces te versnellen en zo spoedig mogelijk klaarheid en rechtszekerheid te verschaffen.

Voor banken die al andere vormen van staatssteun hebben genoten — of het nu gaat om goedgekeurde garanties, regelingen inzake activaruil of herkapitalisatie, dan wel individuele maatregelen — moet iedere steun die in het kader van de regeling inzake activaondersteuning wordt verleend, vooraf worden aangemeld in het kader van de bestaande aanmeldingsverplichtingen, zodat de Autoriteit een volledig beeld krijgt van alle staatssteunmaatregelen die aan een individuele ontvanger van steun ten goede komen en beter in staat is om de eerdere maatregelen en de voorgenomen bijdrage van de EVA-staat op hun doeltreffendheid te beoordelen in het kader van een algehele beoordeling.

De Autoriteit beoordeelt de steun die op grond van een tijdelijke goedkeuring is verleend, in het licht van de vraag of de voorgenomen herstructurering en de compenserende maatregelen ⁽⁴⁾ afdoende zijn, en bepaalt in een nieuwe beschikking of besluit haar standpunt ten aanzien van de verenigbaarheid van de steun voor een periode van meer dan zes maanden.

De EVA-Staten dienen om de zes maanden ook een verslag bij de Autoriteit in over het functioneren van de regelingen inzake activaondersteuning en over het verloop van de herstructureringsplannen van de banken. Wanneer de EVA-staat al over andere vormen van steun aan zijn banken verslag moet uitbrengen, moet dat verslag worden aangevuld met de noodzakelijke gegevens over de maatregelen inzake activaondersteuning en de herstructureringsplannen voor banken.

⁽¹⁾ Prenotificatiecontacten worden aangemoedigd.

⁽²⁾ Zie deel 5.5 en bijlage 4.

⁽³⁾ Er dient een brief van de leiding van de toezichthouder te worden verstrekt waarin de nadere uitkomsten worden gecertificeerd.

⁽⁴⁾ Om de EVA-Staten en de Autoriteit het werk te verlichten, is de Autoriteit bereid gegroepeerde aanmeldingen van vergelijkbare herstructurerings-/liquidatiezaken te onderzoeken. De Autoriteit kan mogelijk oordelen dat geen plan behoeft te worden ingediend, omdat het om de loutere liquidatie van een instelling gaat, of omdat de omvang van de instelling verwaarloosbaar is.