



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.7.2012  
COM(2012) 406 final

2012/0198 (NLE)

Förslag till

**RÅDETS BESLUT**

**riktat till Spanien om särskilda åtgärder för att förstärka den finansiella stabiliteten**

## MOTIVERING

### BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

Spanien har på senare tid utsatts för kraftigt tryck på finansmarknaderna. Osäkerheten på marknaden avser främst situationen inom banksektorn, som påverkats negativt av att fastighets- och byggbubblan spruckit och av den följande lågkonjunkturen. Detta har gjort att flera spanska banker har fått mycket stora osäkra tillgångar, vilket skapar farhågor om dessa bankers bärkraft.

Den 9 juni informerade de spanska myndigheterna Eurogruppen om att de avser att begära finansiellt bistånd för att rekapitalisera sin banksektor. Eurogruppen förklarade sig villig att bifalla en sådan begäran och åtog sig att bevilja Spanien finansiellt bistånd på totalt högst 100 miljarder euro, som täcker beräknade kapitalbehov och en extra säkerhetsmarginal.

Den 25 juni 2012 begärde den spanska regeringen externt finansiellt bistånd med den pågående omstruktureringen och rekapitaliseringen av den spanska banksektorn. En formell begäran lämnades in, efter att den 21 juni 2012 resultaten hade offentliggjorts av första etappen av den oberoende utredningen av bankernas finansiella ställning. Biståndet begärdes med hänvisning till villkoren för finansiellt bistånd för rekapitalisering av finansinstitut inom ramen för EFSF (*Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten*).

Efter denna begäran har Europeiska kommissionen i samråd med ECB, Europeiska bankmyndigheten (EBA) och IMF gjort en oberoende bedömning av om Spaniens begäran om sådant bistånd är berättigat. Bedömningen utmynnade i slutsatsen att Spanien uppfyller villkoren för bistånd.

På euroområdets toppmöte den 29 juni 2012 preciserade stats- och regeringscheferna att biståndet senare ska övertas av ESM (*Europeiska stabilitetsmekanismen*), utan att få högre prioritet. Så ska ske när väl detta institut är helt operativt. När det upprättats ett enda tillsynsorgan för euroområdets banker – inklusive ECB – kommer ESM att kunna rekapitalisera bankerna direkt genom ett nytt instrument.

Förslag till

## **RÅDETS BESLUT**

### **riktat till Spanien om särskilda åtgärder för att förstärka den finansiella stabiliteten**

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt artikel 136.1 a i enlighet med det förfarande som anges i artikel 126.6,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) I artikel 136.1 a i EUF-fördraget föreskrivs möjligheten att besluta om särskilda åtgärder för att i de medlemsstater som har euron som valuta stärka samordningen och övervakningen av deras budgetdisciplin.
- (2) Riklig tillgång till extern finansiering till låg kostnad bidrog under 2000-talet till att underblåsa en lånefinansierad inhemsk efterfråge- och tillgångsboom i Spanien, särskilt på fastighetsmarknaden. När fastighets- och byggubblan sprack och följdes av en lågkonjunktur, påverkades banksektorn negativt. Med undantag för ett fåtal stora och internationellt diversifierade kreditinstitut, har de spanska bankerna därigenom väsentligen förlorat möjligheten att på rimliga villkor få tillträde till interbankmarknaderna. De har därför blivit starkt beroende av refinansiering genom Eurosystemet. Dessutom har deras upplåningskapacitet starkt begränsats av de effekter som sänkta kreditbetyg haft på tillgången på säkerheter.
- (3) Den betydande avmattningen i ekonomin på senare år påverkar sysselsättning och arbetslöshet mycket negativt och har väsentligt försämrat ställningen i Spaniens offentliga finanser. Enligt kommissionens uppdaterade vårprognos 2012 väntas underskottet i de offentliga finanserna uppgå till 6,3 % av BNP år 2012, vilket ska jämföras med ett förväntat underskott på 5,3 % av BNP i 2012 års stabilitetsprogram och i utkastet till budgetlag för 2012. Den offentliga bruttoskulden ökade till 68,5 % av BNP 2011, och i kommissionens uppdaterade vårprognos 2012 väntas den öka till 80,9 % av BNP under 2012 och sedan till 86,8 % år 2013, baserat på ett scenario med oförändrad politik. Den kommer således att överstiga fördragets referensvärde under åren i fråga. Riskerna som omgärdar det makroekonomiska scenariot och de finanspolitiska målen – samt ytterligare finansiella räddningsinsatser – kan bidra till att den offentliga skulden späs på. Enligt artikel 126.7 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och mot bakgrund av denna utveckling, utfärdade rådet den 10 juli 2012 en rekommendation till Spanien om att få den rådande situationen med ett alltför stort underskott att upphöra senast 2014.

- (4) De spanska myndigheterna har vidtagit ett antal viktiga åtgärder för att ta itu med problemen inom banksektorn. Dessa åtgärder omfattar sanering av bankernas balansräkningar, lägsta kapitalkrav, omstrukturering av sparbankssektorn och väsentligt höjda krav på reserveringar för kreditförluster på lån med kopplingar till fastighetsutveckling och utmäta tillgångar. Dessa åtgärder har emellertid inte varit tillräckliga för att minska marknadsstrycket.
- (5) I februari 2011 höjde de spanska myndigheterna det lägsta kapitaltäckningskravet till 8 % av en banks riskvägda tillgångar och ålade bankerna att uppfylla kraven i denna nya förordning senast i september 2011. För banker som är mer beroende av interbankmarknaderna och har ett begränsat marknadstillträde höjdes det lägsta kapitalkravet till 10 %. I februari och maj 2012 föreskrev ny lagstiftning att bankerna skulle öka avsättningar och kapitalreserver mot eventuella förluster på både presterande och nödlidande lån på bankernas ackumulerade problemtillgångar inom bygg- och fastighetssektorn (*legacy stock*). Dessa nya avsättnings- och reservkrav förväntades totalt motsvara cirka 84 miljarder euro.
- (6) Från och med april 2012 uppgick den spanska statens totala finansiella bruttostöd (exklusive garantier för obligationsemissioner) till cirka 34 miljarder euro (3,2 % av BNP). Kapitalstödet tillhandahölls via fonden för ordnad omstrukturering av banker (*Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria*, Frob), som försetts med ett kapital på 15 miljarder euro, varav 9 miljarder euro redan inbetalats. Staten har även ställt garantier för bankers obligationsemissioner med förmånsrätt på cirka 86 miljarder euro (varav cirka 58 miljarder euro är utestående garantier). Även om Frob fortfarande hade en resterande finansieringskapacitet på cirka 27 miljarder euro (i april 2012), kommer stödet från den inhemska offentliga sektorn inte att räcka till för att genomföra den nödvändiga systemövergripande saneringen av banksektorn.
- (7) Farhågor om behov av ytterligare kapitaltillskott till banksektorn har ökat marknadens tryck på spanska statsobligationer. Dessas avkastning översteg 500 räntepunkter i slutet av juni 2012 och början av juli 2012, vilket ökar den spanska statens finansieringskostnader. De stegrade räntekostnaderna försvårar uppgiften att konsolidera de offentliga finanserna i Spanien och korrigera det alltför stora underskottet. Därför är en omfattande omstrukturering och rekapitalisering av banksektorn en viktig faktor för att minska trycket på de offentliga finanserna.
- (8) Den 25 juni 2012 ansökte den spanska regeringen officiellt om externt finansiellt bistånd med den pågående omstruktureringen och rekapitaliseringen av den spanska banksektorn. Biståndet begärdes med hänvisning till villkoren för finansiellt bistånd för rekapitalisering av finansinstitut inom ramen för EFSF (*Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten*). Lämnande av bistånd omfattas av särskilda krav på finanssektorn. Kraven bör vara helt förenliga med de samordningsåtgärder som antagits inom ramen för EU-fördragen, i synnerhet de som omfattas av detta beslut.
- (9) För att bevara den finansiella stabiliteten i Spanien är det av avgörande betydelse att stärka den spanska banksektorns långsiktiga motståndskraft och att begränsa riskerna för att de finansiella svårigheterna sprider sig till andra ekonomier i euroområdet. Därigenom ska negativa effekter undvikas på ekonomins funktion och på den ekonomiska och monetära unionen. De åtgärder som hittills vidtagits för att åtgärda dessa problem har inte varit tillfyllest. Ytterligare åtgärder krävs därför, vid sidan av Spaniens skyldigheter inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott och

rekommendationerna för att åtgärda makroekonomiska obalanser inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Särskilt bör Spanien vidta ytterligare särskilda åtgärder för att effektivt ta itu med ackumulerade problemtillgångar (*legacy assets*), återställa marknadsbaserad finansiering, minska bankernas beroende av centralbankens likviditetsstöd och förstärka mekanismerna för riskidentifiering och krishantering.

- (10) Som en del av den övergripande strategin är det viktigt att effektivt hantera de ackumulerade problemtillgångarna, genom att kräva att banker som bistås lyfter ut dessa ur sina balansräkningar. Detta borde särskilt gälla för lån med kopplingar till fastighetsutveckling och utmäta tillgångar. Detta avskiljande skulle undanröja kvarstående tvivel på bankernas balansräkningars kvalitet och göra det möjligt för dem att bättre fullgöra sin finansiella förmedlingsfunktion.
- (11) Om man på detta sätt ökar insynen i bankernas balansräkningar, kan dessutom en ordnad minskning av bankernas exponering mot fastighetssektorn underlättas, marknadsfinansieringen återställas och bankernas beroende av centralbankens likviditetsstöd minskas.
- (12) För att kunna säkerställa sunda förhållanden inom den spanska banksektorn måste mekanismerna för riskidentifiering och krishantering förstärkas. En effektiv strategi bör innehålla förändringar för att stärka reglerings- och tillsynsramen, med beaktande av finanskrisens erfarenheter. Dessutom ska företagsstyrningen förbättras i linje med internationell bästa praxis

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

#### *Artikel 1*

1. Spanien ska på adekvat sätt rekapitalisera och grundligt omstrukturera sitt banksystem. I samverkan med Europeiska kommissionen och i samråd med ECB och IMF ska Spanien därvid utforma en strategi för de spanska bankernas framtida struktur, funktionssätt och bärkraft, som ska ange hur det kan säkerställas att de kan bedriva sin verksamhet utan ytterligare statligt stöd.
2. Huvudinslagen i denna strategi ska vara en grundlig översyn av de svaga delarna av den spanska banksektorn och en förstärkning av reglerings- och tillsynsramen för banksektorn.
3. I den grundliga översynen av de svaga delarna av den spanska banksektorn ska följande tre delar ingå:
  - a) Kartläggning av enskilda bankers kapitalbehov genom en komplett översyn av tillgångarnas kvalitet inom banksektorn och ett stresstest på de enskilda bankerna, baserat på denna översyn.
  - b) På svaga banker en rekapitalisering, omstrukturering och/eller ordnad avveckling, grundat på planer för åtgärdande av eventuella kapitalunderskott som konstaterats vid stresstestet.

- c) Avskiljande av tillgångar i de banker som får statligt stöd för sin rekapitalisering och överföring av osäkra tillgångar till ett externt kapitalförvaltningsbolag.
4. För att säkerställa sunda förhållanden inom banksektorn, ska Spanien också stärka reglerings- och tillsynsramen samt förstärka styrningen. I strategin ska bland annat följande åtgärder ingå:
- a) Spanska kreditinstitut ska öka sitt kärnprimärkapital till minst 9 %.
- b) Från och med den 1 januari 2013 ska spanska kreditinstitut vara skyldiga att tillämpa definitionen på kapital i kapitalkravsförordningen.
- c) Den rättsliga ramen för reserveringar för kreditförluster på lån ska omprövas. Mot bakgrund av finanskrisens erfarenheter ska de spanska myndigheterna lägga fram förslag om modernisering av gällande ramverk för reserveringar för kreditförluster på lån, med beaktande av de tillfälliga åtgärder som på vidagits under de senaste månaderna, liksom EU:s redovisningslagstiftning.
- d) Det operativa oberoendet för Banco de España ska förstärkas. Ekonomiministeriets sanktions- och tillståndsbefogenheter när det gäller banksektorn ska överföras till Banco de España.
- e) De tillsynsförfaranden som Banco de España svarar för ska förstärkas och utgå från internrevision.
- f) Styrningen av organen för det finansiella säkerhetsnätet (Frob och *Fondo de Garantía de Depósitos*, FGD) ska ses över för att undvika eventuella intressekonflikter.
- g) Bestämmelserna om styrningen av sparbankssektorn och av banker som ägs av sparbanker ska stärkas.
- h) Konsumentskydds- och värdepapperslagstiftningen och myndigheternas övervakning av efterlevnaden ska stärkas.

#### *Artikel 2*

Detta beslut riktar sig till Spanien.

#### *Artikel 3*

Detta beslut ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar  
Ordförande*