Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Besluit ex artikel 6:1, eerste lid, 6:2, eerste, vierde en vijfde lid, en 6:4, eerste en tweede lid, van de Wet op het financieel toezicht

Directie Financiële Markten

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
FM/2013/213 M

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

Datum 1 februari 2013
Betreft Besluit tot onteigening van effecten en vermogensbestanddelen SNS REAAL NV en SNS Bank NV in verband met de stabiliteit van het financiële stelsel, alsmede tot het treffen van onmiddellijke voorzieningen ten aanzien van SNS REAAL NV

Feiten

1. SNS REAAL NV is houdstermaatschappij van onder andere bank SNS Bank NV en verzekeringsholding REAAL NV. SNS REAAL, SNS Bank en REAAL hebben hun zetel in Nederland. Van de gewone aandelen die zijn uitgegeven door SNS REAAL wordt een meerderheid gehouden door Stichting Beheer SNS REAAL.

2. De SNS REAAL groep is een financieel conglomeraat van forse omvang met grote betekenis voor het Nederlandse financiële stelsel. Het geconsolideerde balanstotaal bedraagt ca. € 134,2 miljard. SNS Bank is houdstermaatschappij van onder andere ASN Bank NV, RegioBank NV en SNS Property Finance BV. Laatstgenoemde vennootschap bezit een omvangrijke portefeuille met financieringen van en participaties in vastgoed ten bedrage van ca. € 8,55 miljard nominaal. SNS Bank heeft een geconsolideerd balanstotaal van ongeveer € 82,3 miljard. Bij SNS Bank en haar dochterondernemingen worden bijna een miljoen betaalrekeningen en ruim 1,6 miljoen spaarrekeningen aangehouden, met een gezamenlijk tegoed van ongeveer € 36,4 miljard. Verzekeringsholding REAAL heeft een geconsolideerd balanstotaal van ongeveer € 54,3 miljard. De dochterondernemingen van REAAL hebben samen ruim 7,6 miljoen polissen, waarvoor de technische voorzieningen ca. € 41,6 miljard bedragen. SNS Bank wordt, zoals ook in de Najaarsnota 2011 van 29 november 2011 is aangegeven, door De Nederlandsche Bank (DNB) en de Minister van Financiën als systeemrelevante instelling gezien.

3. De Staat der Nederlanden en de Stichting Beheer SNS REAAL hebben in november 2008 het kapitaal van SNS REAAL versterkt door Core Tier 1 capital securities van SNS REAAL te kopen ten bedrage van € 750 miljoen, onderscheidenlijk € 500 miljoen. SNS REAAL heeft in 2009 ten bedrage van € 185 miljoen, onderscheidenlijk € 65 miljoen, Core Tier 1 capital securities teruggekocht. SNS REAAL en de Staat der Nederlanden hebben zich tegenover de Europese Commissie gecommitteerd aan de terugkoop van de kapitaalsteun van de Staat der Nederlanden ultimo 2013.

4. Sinds december 2011 is er veelvuldig en intensief contact geweest tussen DNB

en het Ministerie van Financiën over de situatie van de SNS REAAL groep. Op verzoek van de Minister van Financiën heeft DNB bij brief van 2 oktober 2012 de ontwikkelingen geschetst die sinds 2009 hebben geleid tot de fragiele situatie waarin de SNS REAAL groep op dat moment verkeerde; een situatie die sindsdien nog verder is verslechterd. De markt voor commercieel vastgoed, zowel in Nederland als daarbuiten, was volgens DNB dusdanig verslechterd dat de verwachte verliezen op de vastgoedportefeuille van SNS Property Finance, bestaande uit vastgoedleningen en vastgoed, ondanks de reeds gerealiseerde afbouw daarvan, een grote claim legden op zowel de toenmalige als de toekomstige solvabiliteit van het bedrijf. SNS REAAL beschikte over onvoldoende buffers om deze verliezen op te vangen. De situatie is tevens verslechterd als gevolg van de toegenomen scepsis in de markt over de risico's verbonden aan zogenaamde double leverage schuld (d.w.z. schuld die door de moedermaatschappij wordt aangetrokken en als eigen vermogen wordt doorgezet aan haar dochtermaatschappijen) en de onder druk staande solvabiliteit van de verzekeringstak. In het licht van de twijfels over de solvabiliteit, de reeks downgrades en de algemene onrust op de fundingmarkten was de financierbaarheid van SNS REAAL verslechterd. De uitgifte van kapitaalinstrumenten op de markt was onmogelijk geworden en ook de uitgifte van nieuwe ongesecureerde schuldinstrumenten was niet meer mogelijk. Hierdoor heeft de bank een fors beroep op kredietverlening van de Europese Centrale Bank moeten doen en was zij (en is zij nog steeds) genoodzaakt veel spaargeld aan te trekken.

5. In voornoemde brief geeft DNB tevens een overzicht van een aantal toezichtinspanningen die zij sinds eind 2008 heeft verricht in verband met de zorgelijke situatie van SNS Bank. Zo hanteert DNB sinds 2009 als uitgangspunt dat geen kernkapitaal de bank uit mag, zolang de risico's in de commerciële vastgoedportefeuilles niet aanzienlijk zijn verminderd. In de eerste helft van 2010 heeft DNB SNS Bank verzocht om voor de internationale vastgoedportefeuille exitplannen op te stellen waaruit bleek hoe, wanneer en tegen welk verlies deze portefeuille afgebouwd kon worden. Bij de beoordeling van de kapitalisatie van SNS Bank (het zgn. Supervisory Review and Evaluation Process, ook wel kortweg "SREP") eind 2010 heeft DNB geconcludeerd dat de bank niet voldeed aan de eisen voor de kapitalisatie na een stressscenario. Vervolgens heeft DNB medio 2011 SNS Bank verzocht exitplannen op te stellen voor de afbouw van de gehele 'non-core' vastgoedportefeuille. De totale netto exposure (na aftrek van voorzieningen) van SNS Property Finance op haar vastgoedportefeuille is dientengevolge afgenomen van bijna € 14 miljard eind 2008 tot ongeveer € 8 miljard eind 2012.

6. Verder heeft DNB SNS REAAL in het voorjaar van 2011 verzocht om een plan van aanpak ter versterking van de kapitaalpositie, dat de belangrijkste kwetsbaarheden integraal adresseert. Naar aanleiding hiervan heeft SNS REAAL medio 2011 een plan van aanpak ingediend bij DNB. DNB heeft geoordeeld dat de in het plan van aanpak voorziene kapitaalversterkingen (verkoop dochter, aandelenemissie) alleen al nodig waren als buffer voor de toenmalige kwetsbaarheden, maar naar verwachting niet voldoende zouden zijn om ook toekomstige verplichtingen (zoals de terugkoop van de kapitaalsteun van de Staat der Nederlanden) af te dekken.

7. In de zomer van 2011 heeft DNB SNS REAAL gevraagd in een aanvullend plan van aanpak de mogelijkheden tot balansverkorting te onderzoeken. Daarnaast heeft DNB op haar verzoek van SNS REAAL een analyse ontvangen van verwevenheden tussen SNS Bank en REAAL. DNB heeft vervolgens op basis van de beoorde-

ling van de SREP 2011, het door SNS REAAL ingediende plan van aanpak en het aanvullende plan van aanpak geconcludeerd dat SNS REAAL onvoldoende in staat is om op eigen kracht de benodigde versterking van haar financiële positie te realiseren.

8. Begin december 2011 hebben DNB en het Ministerie van Financiën gezamenlijk een projectgroep ingesteld om de mogelijke scenario's ten aanzien van de SNS REAAL groep te analyseren. De projectgroep heeft de private, publieke en combinaties van private en publieke alternatieven voor een structurele oplossing geanalyseerd. Ook heeft zij, gegeven het feit dat SNS Bank een systeemrelevante instelling is, voorbereidingen getroffen voor het geval het nodig zou blijken om in het belang van de stabiliteit van het financiële stelsel bij SNS REAAL in te grijpen. Vanwege de negatieve ontwikkelingen rondom de SNS REAAL groep kon een bankrun of andere plotselinge verslechtering van de financiële situatie niet worden uitgesloten.

9. DNB en het Ministerie hebben adviseurs ingehuurd om de alternatieven te analyseren en initiële waarderingen te maken. Het Ministerie heeft daartoe in maart 2012 Morgan Stanley ingehuurd; DNB heeft in juni 2012 RBS ingehuurd.

10. De gezamenlijke projectgroep van DNB en het Ministerie heeft de volgende scenario's geanalyseerd:
– versterking van het kapitaal van SNS REAAL door private partijen in combinatie met een herstructurering van het vermogen van SNS REAAL en een versterking van het kapitaal van SNS Bank door private partijen in combinatie met een herstructurering van het vermogen van SNS Bank;
- een verkoop van SNS Bank, REAAL of van beide;
- een faillissement van SNS REAAL of SNS Bank;
- stabilisatie van de situatie van de SNS REAAL groep door private partijen en de Staat der Nederlanden gezamenlijk;
- een overdracht op grond van afdeling 3.5.4A van de Wet op het financieel toezicht (Wft): hetzij van activa en passiva of onder het depositogarantiestelsel gegarandeerde deposito's van SNS Bank, ASN Bank en RegioBank, hetzij van de aandelen in SNS Bank;
- het treffen van onmiddellijke voorzieningen op grond van artikel 6:1 van de Wft;
- een onteigening op grond van artikel 6:2 van de Wft.

11. DNB en het Ministerie hebben vanaf december 2011 regelmatig gesproken met leden van de raad van bestuur van SNS REAAL over de situatie bij de SNS REAAL groep en de door de raad van bestuur voorgestelde alternatieven voor een structurele oplossing.

12. DNB en het Ministerie hebben op basis van de analyses van de projectgroep, de analyses van de adviseurs en de gesprekken met de leden van de raad van bestuur van SNS REAAL geconstateerd dat een faillissement van SNS REAAL te risicovol is vanuit het oogpunt van financiële stabiliteit. Een overdrachtsplan op grond van afdeling 3.5.4A van de Wft was evenmin een optie vanwege het grote risico dat de inzet van dat instrument ten aanzien van SNS Bank tot het faillissement van SNS REAAL zou leiden en omdat er, met name vanwege de risico's van SNS Property Finance, de facto geen private binnenlandse of buitenlandse partij geïnteresseerd was in een overname van SNS Bank. Voorts bleek een private

oplossing niet realiseerbaar te zijn zonder een zeer vergaande (financiële) betrokkenheid van de Staat der Nederlanden.

13. Gelet hierop is besloten om oplossingen te verkennen waarbij de Staat der Nederlanden en de private sector samenwerken om de situatie met betrekking tot de SNS REAAL groep te stabiliseren. Twee scenario's zijn nader geanalyseerd. Het eerste scenario betrof de samenwerking tussen de Staat der Nederlanden en de drie grootste Nederlandse banken. In dit scenario zouden de risico's op de vastgoedportefeuille worden geadresseerd via een garantie van de Staat, al dan niet na overheveling van de vastgoedportefeuille naar een separaat vehikel, en zou het vermogen van SNS REAAL en SNS Bank worden geherstructureerd. Het tweede scenario betrof een voorstel van SNS REAAL in samenwerking met een private equity partij waarbij deze private equity partij kapitaal zou inbrengen in SNS REAAL en waarbij de Staat der Nederlanden staatsdeelneming ASR Nederland NV zou inbrengen. In dit scenario zou de vastgoedportefeuille worden ondergebracht in een separaat vehikel gehouden door de Staat der Nederlanden en de drie grootste Nederlandse banken, en zou de Staat de vastgoedleningen van SNS Property Finance garanderen. Over deze oplossing is in verschillende varianten tot op de laatste dag overleg gevoerd tussen de betrokken partijen.

14. SNS Property Finance heeft op basis van medio 2012 beschikbare informatie zelf de additioneel te verwachten verliezen op de vastgoedportefeuille ingeschat. De vastgoedportefeuille had toen een netto omvang van ongeveer € 8,3 miljard (bruto omvang ongeveer € 9,0 miljard minus € 0,7 miljard voorzieningen). SNS Property Finance heeft ingeschat dat deze additioneel te verwachten verliezen in een basisscenario ongeveer € 1,4 miljard en in een negatief scenario ongeveer € 2,1 miljard zouden bedragen. Het Ministerie heeft in oktober 2012 Cushman & Wakefield ingehuurd om een onafhankelijke waardering te maken van de vastgoedportefeuille van SNS Property Finance. De uitkomst van de bepaling van de reële economische waarde op basis van medio 2012 beschikbare informatie – van de juistheid waarvan het Ministerie in het vervolg is uitgegaan – was voor de vastgoedleningen in een basisscenario ongeveer € 5,6 miljard en in een negatief scenario ongeveer € 4,9 miljard. Tevens heeft Cushman & Wakefield de indicatie gegeven dat het vastgoed van SNS Property Finance (met een boekwaarde van € 512 miljoen) een huidige reële economische waarde heeft tussen € 185 miljoen en € 265 miljoen. Een en ander laat zich vertalen in een verwacht verlies bovenop de reeds door SNS Property Finance genomen voorzieningen op de vastgoedportefeuille van ongeveer € 2,4 miljard in een basisscenario en ongeveer € 3,2 miljard in een negatief scenario. Deze verliezen zijn substantieel hoger dan de door SNS Property Finance ingeschatte additioneel te verwachten verliezen. Een onlangs geactualiseerd overzicht van Cushman & Wakefield geeft geen wezenlijk ander beeld.

15. Op 29 november 2012 heeft de externe accountant van SNS REAAL aan SNS REAAL aangegeven dat zonder aanvullende commitment van derden voor de versterking van de kapitaalspositie gerede twijfel bestaat over de continuïteit van de onderneming. Volgens de externe accountant lijkt het aannemelijk dat voor het opmaken van de jaarrekening 2012 van SNS REAAL en SNS Bank sprake is van een materiële onzekerheid met betrekking tot het vermogen van SNS Bank om zelfstandig aan de kapitaalvereisten te kunnen voldoen, hetgeen resulteert in een gerede twijfel omtrent de continuïteit van SNS Bank en daarmee van SNS REAAL.

16. De negatieve berichtgeving over de situatie van de SNS REAAL groep in de media is recentelijk sterk toegenomen, vooral nadat op 16 januari 2013 bekend werd dat een hulpplan voor SNS REAAL waarbij de drie grootbanken waren betrokken, in verband met de aan ING en ABN Amro opgelegde acquisition bans op een negatief oordeel van de Europese Commissie was gestuit. In de berichtgeving is herhaaldelijk gewezen op de noodzaak van een allesomvattende structurele oplossing, die uiterlijk 14 februari 2013 bekend zou moeten zijn, de datum waarop SNS REAAL heeft aangekondigd haar voorlopige jaarcijfers te zullen presenteren. In toenemende mate wordt ook gespeculeerd op ingrijpen door de Staat met gebruikmaking van de nieuwe bevoegdheden uit de "Interventiewet" (het nieuwe Deel 6 van de Wft), een duidelijke indicatie dat het vertrouwen in een alles omvattende publiek-private oplossing steeds verder afkalft. De negatieve berichtgeving over SNS REAAL wordt gereflecteerd in een sterk fluctuerende beurskoers en een gestage uitstroom van spaargeld.

17. Bij brief van 18 januari 2013 heeft DNB de uitkomsten van het SREP 2012 aan SNS Bank gemeld in de vorm van een voorgenomen SREP-besluit. In dat voorgenomen besluit constateert DNB een kapitaaltekort van minimaal € 1,9 miljard, en maakt zij melding van haar voornemen SNS Bank de maatregel op te leggen uiterlijk 31 januari 2013 om 18:00 uur haar kernkapitaal met minimaal € 1,9 miljard te hebben aangevuld, dan wel uiterlijk 31 januari 2013 om 18:00 uur een finale oplossing te presenteren die naar het oordeel van DNB een voldoende mate van zekerheid van slagen heeft en op korte termijn daadwerkelijk tot aanvulling van het genoemde kapitaaltekort leidt. In de brief aan SNS Bank geeft DNB tevens aan dat zij het niet langer verantwoord acht dat SNS Bank het bankbedrijf uitoefent, indien SNS Bank niet in staat zou blijken haar kapitaalpositie tijdig en voldoende te versterken.

18. Bij brief van 24 januari 2013 heeft DNB de Minister van Financiën geïnformeerd over de actuele situatie bij de SNS REAAL groep, die door DNB in de brief als zeer fragiel en zorgwekkend wordt omschreven. In haar brief informeert DNB de Minister ook over het voorgenomen SREP-besluit dat zij op 18 januari 2013 aan SNS Bank heeft gezonden. DNB geeft daarbij aan dat, indien het definitieve SREP-besluit eenzelfde maatregel bevat als het voorgenomen besluit en SNS Bank daaraan niet binnen de daarvoor gegeven termijn kan voldoen, DNB het niet langer verantwoord acht dat SNS het bankbedrijf uitoefent. Zij voegt daaraan toe dat het bij het ontbreken van een overtuigende en definitieve oplossing ook niet mogelijk lijkt om op 14 februari 2013 voorlopige jaarcijfers op continuïteitsbasis naar buiten te brengen, en dat uitstel van publicatie van de jaarcijfers zonder dat een totaaloplossing wordt aangekondigd, het vertrouwen in SNS REAAL nog verder zal ondermijnen. Uit het oogpunt van financiële stabiliteit acht DNB dit niet verantwoord. Zij wijst in dat verband ook op alle media-aandacht voor de kwetsbare positie van SNS REAAL en de uitstroom van gelden als gevolg daarvan. Sinds de berichten van 16 januari over de opstelling van de Europese Commissie was ten tijde van bovengenoemde brief van DNB reeds ca. € 1,4 miljard aan spaargeld uitgestroomd.

19. Naast uitstel van publicatie van de jaarcijfers signaleert DNB nog andere gebeurtenissen die een noodsituatie kunnen inluiden. Zo wijst zij erop dat zij niet kan toestaan dat REAAL en SNS Bank hun kredietverlening aan SNS REAAL zullen uitbreiden om SNS REAAL op die manier in staat te stellen de externe financiering

die begin maart vervalt, af te lossen. Bij gebrek aan andere financieringsmogelijkheden zal dit naar verwachting van DNB leiden tot betalingsonmacht van SNS REAAL. Zoals in het voorgenomen SREP-besluit is opgemerkt, verslechtert de belangrijkste kapitaalratio van SNS Bank, de Core Tier 1 ratio, snel en significant. De Core Tier 1 ratio van SNS Bank is in het derde kwartaal van 2012 gedaald van 9,6% naar 8,8%. Op basis van de meest recente cijfers van SNS Bank (d.d. 14 januari 2013) blijkt dat de Core Tier 1 ratio ultimo 2012 verder is afgenomen tot 7,67%. De door het Basel Committee on Banking Supervision aangescherpte kapitaalseisen ("Bazel 3"), de door de markt verlangde anticipatie hierop en de EBA kapitaal test exercitie van 2011 hebben geleid tot verhoging van de (impliciete) kapitaalsnormen. Waar vóór de financiële crisis van 2008 een Core Tier 1 ratio van 5% als sterk werd gezien, is die norm inmiddels opgeschoven in de richting van een minimum van 10%. Vanwege de zeer zwakke kapitalisatie en de negatieve ontwikkeling daarvan loopt SNS Bank het risico dat zij bij gebreke van een oplossing niet langer toegang zal hebben tot de kredietverlening van de Europese Centrale Bank. In combinatie met de huidige uitstroom van gelden zou dit SNS Bank in onmiddellijke liquiditeitsproblemen kunnen brengen.

20. DNB besluit haar brief van 24 januari 2013 met het advies aan de Minister van Financiën om voorbereidingen te treffen om direct na het verstrijken van de termijn in het definitieve SREP-besluit (indien en voor zover in dat besluit inderdaad de hierboven genoemde maatregel aan SNS Bank wordt opgelegd) of zelfs eerder, indien de situatie daartoe aanleiding geeft, tot nationalisatie over te kunnen gaan. Als SNS Bank er niet in slaagt tijdig haar kapitaal te versterken of een geloofwaardige oplossing te presenteren, is – naar het zich op dat moment laat aanzien – nationalisatie van de SNS REAAL groep de enige resterende oplossing om het gevaar voor de stabiliteit van het financiële stelsel te kunnen afwenden. Zonder nationalisatie zou, indien het SNS Bank niet langer kan worden toegestaan het bankbedrijf uit te oefenen, DNB zich vanuit haar toezichtverantwoordelijkheid immers genoodzaakt zien om over te gaan tot het aanvragen van de noodregeling, hetgeen toepassing van het depositogarantiestelsel zou betekenen.

21. Bij brief van 27 januari 2013 heeft DNB de uitkomsten van de SREP 2012 aan SNS Bank in de vorm van een definitief besluit gemeld. In dat besluit constateert DNB een kapitaaltekort van EUR 1,84 miljard en constateert zij dat ondanks intensief overleg tussen alle betrokken partijen voor dat kapitaaltekort geen oplossing bestaat. In de brief stelt DNB vast dat SNS Bank bij haar zienswijze heeft aangegeven (i) dat er géén andere potentiële private oplossingen voor de ernstig tekort schietende kapitaalpositie van SNS Bank voorhanden zijn dan de eerder genoemde optie van een private equity partij en (ii) dat bij een private oplossing elke partij SNS Property Finance op afstand zal zetten van de overige bedrijfsonderdelen van de SNS REAAL groep en dat een oplossing waarbij dat niet gebeurt niet reëel is. Daarom heeft zij SNS Bank de maatregel opgelegd uiterlijk 31 januari 2013 om 18:00 uur een finale oplossing te presenteren welke naar het oordeel van DNB een voldoende mate van zekerheid van slagen heeft, waarbij ten minste is vereist dat alle daarbij betrokken partijen zich aantoonbaar aan de gepresenteerde oplossing hebben gecommitteerd en welke op korte termijn daadwerkelijk leidt tot aanvulling van het genoemde kapitaaltekort. Mede gezien de zorgwekkende omstandigheden van SNS Bank en de in snel tempo toenemende publieke onrust rondom SNS REAAL en SNS Bank zou naar het oordeel van DNB de stabiliteit van het financiële stelsel ernstig in gevaar dreigen te komen, indien niet binnen de gestelde korte

termijn een definitieve oplossing gepresenteerd zou kunnen worden. Een oplossing waarvan onzeker is of zij daadwerkelijk kan worden geïmplementeerd, zou het vertrouwen in SNS REAAL en SNS Bank in onvoldoende mate kunnen herstellen.

22. De Minister heeft op 29 januari 2013 op grond van artikel 6:3, eerste lid, van de Wft tevens de Autoriteit Financiële Markten in kennis gesteld van zijn voornemen om gebruik te maken van de in de artikelen 6:1, 6:2 en 6:4 opgenomen interventiebevoegdheden, indien SNS Bank niet uiterlijk 31 januari 2013 om 18:00 uur aan de haar door DNB opgelegde maatregel zou voldoen.

23. Op 31 januari 2013 om 18:00 uur is door DNB geconstateerd dat SNS Bank niet binnen de daarvoor gegeven termijn aan de haar opgelegde maatregel had voldaan. Ook het voorstel van SNS REAAL waaraan de afgelopen maanden was gewerkt, om met behulp van een private equity partij tot een publiek-private oplossing te komen, was zoals hiervoor aangegeven afgevallen.

24. De door de hiervoor genoemde private equity partij voorgestelde oplossing ging uit van aanzienlijke investeringen door de Staat. Het Ministerie en de betrokken private equity partij hebben hier tot op de laatste dag regelmatig overleg over gevoerd. Op 31 januari 2013 heeft de private equity partij aan het Ministerie een niet-bindend bod gedaan, dat door het Ministerie is afgewezen. De uitvoering en haalbaarheid van het voorstel was gebaseerd op te lage additioneel te verwachten verliezen op de vastgoedportefeuille van SNS Property Finance, en aannames die met te veel onzekerheden waren omgeven (o.a. met betrekking tot de bereidheid van obligatiehouders om een korting op hun obligaties te accepteren) om een solide basis te vormen. Dit alles zou zich vertalen in een onaanvaardbaar groot financieel risico voor de Staat der Nederlanden. Daarnaast was er ook geen sprake van de door DNB geëiste voldoende mate van zekerheid van slagen vanwege het ontbreken van commitment van de betrokken partijen.

25. DNB heeft de Minister in kennis gesteld van haar oordeel dat SNS Bank niet binnen de daarvoor gegeven termijn aan de maatregel heeft voldaan. DNB wijst er op dat sprake is van ernstig vertrouwensverlies, omdat de afgelopen weken en dagen de onrust rondom SNS Bank en SNS REAAL in snel tempo is toegenomen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de steeds groter wordende stroom van mediaberichten en geruchten alsmede in downgrades door rating agencies. Bovendien is sinds 16 januari 2013 sprake van een omvangrijke netto uitstroom van gelden tot een bedrag van circa € 2½ miljard. Dit toenemende vertrouwensverlies ten aanzien van een systeemrelevante instelling leidt naar het oordeel van DNB tot een uiterst riskante situatie, te meer vanwege mogelijke besmettingseffecten op andere Nederlandse financiële instellingen.

26. DNB acht het, zoals ook aangegeven in het SREP-besluit, niet langer verantwoord dat SNS Bank het bankbedrijf uitoefent. DNB raadt de Minister aan zo snel mogelijk gebruik te maken van zijn bevoegdheden op grond van deel 6 van de Wft, omdat sprake is van een situatie van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de stabiliteit van het financiële stelsel en geen van de onderzochte oplossingen haalbaar is gebleken. Verder geeft DNB aan dat, wanneer de Minister zou besluiten niet tot onteigening over te gaan, zij zich vanuit haar toezichtverantwoordelijkheid genoodzaakt zal zien over te gaan tot het aanvragen van de noodregeling, hetgeen toepassing van het depositogarantiestelsel zal betekenen. Aan een dergelijk

scenario kleven, zo geeft DNB aan, vanwege de systeemrelevantie van met name SNS Bank maar ook van SNS REAAL, onaanvaardbare risico's voor de stabiliteit van de Nederlandse financiële sector en de daaraan deelnemende financiële instellingen.

Overwegingen

27. Op grond van Deel 6 van de Wft kan de Minister van Financiën interveniëren bij een financiële onderneming met zetel in Nederland, indien hij van oordeel is dat de stabiliteit van het financiële stelsel ernstig en onmiddellijk in gevaar komt door de situatie waarin die onderneming zich bevindt. Hij kan in dat geval, na raadpleging van DNB en in overeenstemming met de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, besluiten tot het treffen van onmiddellijke voorzieningen ten aanzien van de betrokken onderneming (artikel 6:1) of tot onteigening (artikel 6:2). Deze onteigening kan zowel betrekking hebben op vermogensbestanddelen (activa en/of passiva) van de betrokken onderneming, als op door of met medewerking van die onderneming uitgegeven effecten. In artikel 6:4 is geregeld dat de interventiebevoegdheden van de Minister zich ook uitstrekken tot de moedermaatschappij van de betrokken financiële onderneming, indien die moedermaatschappij haar zetel in Nederland heeft. Van belang is voorts dat de interventie zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften of statutaire bepalingen kan geschieden, met uitzondering van de bij of krachtens Deel 6 van de Wft gestelde regels (artikelen 6:1, eerste lid, en 6:2, eerste lid).

28. De ernstige financiële problemen waarin SNS REAAL en SNS Bank blijkens de brief van DNB van 24 januari 2013 verkeren en het feit dat SNS Bank er niet in is geslaagd om aan de door DNB bij besluit 27 januari 2013 opgelegde maatregel te voldoen, leiden ertoe dat DNB het niet langer verantwoord acht dat SNS Bank het bankbedrijf uitoefent. Dit betekent dat, indien niet op grond van Deel 6 van de Wft wordt geïntervenieerd, DNB zich vanuit haar toezichthouderverantwoordelijkheid genoodzaakt zal zien om over te gaan tot het aanvragen van de noodregeling, hetgeen zou leiden tot inwerkingstelling van het depositogarantiestelsel.

29. De kern van de problemen van SNS REAAL en SNS Bank zit bij SNS Property Finance. Voor de solvabiliteit van SNS Bank moet rekening worden gehouden met een afwaardering van de vastgoedportefeuille van SNS Property Finance met een bedrag tussen € 2,4 miljard en € 3,2 miljard. Een afwaardering van de vastgoedleningen en het vastgoed betekent dat SNS Property Finance haar schulden niet meer zal kunnen dragen. SNS Property Finance wordt vrijwel geheel door SNS Bank gefinancierd. Tevens heeft SNS Bank zich door een zogenaamde "403-verklaring" (een verklaring als bedoeld in artikel 2:403 BW) garant gesteld voor de verplichtingen uit rechtshandelingen van SNS Property Finance. De vordering van SNS Bank op SNS Property Finance is dus niet volledig verhaalbaar, waardoor SNS Bank een groot verlies lijdt. SNS Bank heeft onvoldoende kapitaal om een dergelijk verlies op te vangen, waardoor het probleem zich vertaalt in een solvabiliteitstekort bij SNS Bank. Dit tekort manifesteert zich op het moment dat SNS Property Finance de lening aan SNS Bank moet terugbetalen, maar nu reeds staat vast dat SNS Property Finance die lening niet volledig zal kunnen terugbetalen, gegeven haar (te) geringe draagkracht.

30. In deze omstandigheden is het niet langer verantwoord dat SNS Bank doorgaat het bankbedrijf uit te oefenen en (spaar)gelden aantrekt van het publiek. Indien SNS Bank het bankbedrijf staakt is een faillissement het gevolg, omdat haar activa onvoldoende zijn om alle schulden te betalen. SNS REAAL heeft zich door een 403-verklaring garantgesteld voor de verplichtingen uit rechtshandelingen van SNS Bank en SNS Property Finance. Een faillissement van SNS Bank en SNS Property Finance zou ertoe leiden dat deze garantie wordt ingeroepen. Aangezien ook SNS REAAL het kapitaal ontbeert om het verlies op te vangen, zou ook SNS REAAL failliet gaan.

31. Vanwege de financiële en operationele verwevenheden tussen SNS Bank en haar dochterondernemingen ASN Bank en RegioBank zou een faillissement van SNS Bank eveneens het faillissement van ASN Bank en RegioBank tot gevolg hebben. Dit komt met name doordat beide dochterondernemingen op operationeel en IT-gebied sterk verweven zijn met SNS Bank; zij maken met eigen labels gebruik van dezelfde infrastructuur. Een faillissement van SNS Bank zou dan ook betekenen dat ASN Bank en RegioBank niet langer kunnen functioneren. Ook zouden klanten en depositohouders bij deze banken ingeval van een faillissement van SNS Bank waarschijnlijk hun geld weghalen bij ASN Bank en RegioBank. Voorts is van belang dat ASN Bank door haar aangetrokken spaargelden gedeeltelijk doorzet aan SNS Bank, die SNS Bank op haar beurt gebruikt om kredieten te verstrekken. ASN Bank en RegioBank zouden daarom worden meegesleept in het faillissement van SNS Bank.

32. Bij SNS Bank, ASN Bank en RegioBank worden ongeveer 1 miljoen betaalrekeningen en ruim 1,6 miljoen spaarrekeningen aangehouden, met een gezamenlijk tegoed van ongeveer € 36,4 miljard. Op ongeveer tweederde van de betaalrekeningen wordt maandelijks minstens € 500 gestort, hetgeen een indicatie is dat deze rekeningen een belangrijke rol in het betalingsverkeer van particulieren vervullen. Een faillissement van SNS Bank, ASN Bank en RegioBank zou noodzaken tot inwerkingstelling van het depositogarantiestelsel ten aanzien van deze banken. DNB zou hierbij ruim € 35 miljard aan de rekeninghouders van SNS Bank, ASN Bank en RegioBank moeten uitkeren, ter vergoeding van de onder het depositogarantiestelsel vallende tegoeden van deze rekeninghouders. DNB heeft aangegeven dat deze uitkering mogelijk 20 werkdagen kan duren. Indien de rekeninghouders van SNS Bank, ASN Bank en RegioBank gedurende 20 werkdagen niet over hun tegoeden zouden kunnen beschikken, zou dat tot grote problemen en maatschappelijke onrust leiden, bijvoorbeeld doordat de boodschappen en de huur of hypotheek niet meer kunnen worden betaald.

33. De inwerkingstelling van het depositogarantiestelsel ten aanzien van SNS Bank, ASN Bank en RegioBank zou voor de overige aan het depositogarantiestelsel deelnemende banken betekenen dat zij de uitkering aan rekeninghouders door DNB van ongeveer € 35 miljard moeten voorfinancieren. Om een te grote financieringslast voor banken te voorkomen, is het bedrag dat in enig jaar wordt omgeslagen per bank gemaximeerd op 5% van het eigen vermogen. Dit betekent dat bij een faillissement van SNS Bank, ASN Bank en RegioBank de overige aan het depositogarantiestelsel deelnemende banken elk jaar een bedrag van circa € 5,8 miljard moeten betalen, tot het genoemde bedrag van € 35 miljard is bereikt. Aangezien de voorfinanciering van het depositogarantiestelsel voor een groot deel van de overige aan het depositogarantiestelsel deelnemende banken het maximum

van 5% van het eigen vermogen per jaar ruimschoots overschrijdt en het DNB op grond van Europees recht niet is toegestaan de voorfinanciering van het depositogarantieselsel voor langere tijd van deze banken over te nemen, zou de Staat der Nederlanden noodgedwongen gedurende een aantal jaren een aanzienlijk deel van de voorfinanciering van de overige deelnemende banken moeten overnemen. De daarmee verband houdende financieringslasten voor de Staat zouden aanzienlijk zijn en uit de algemene middelen moeten worden opgebracht.

34. De overige aan het depositogarantiestelsel deelnemende banken zouden daarnaast het definitieve verlies, zijnde het verschil tussen de door DNB uitgekeerde vergoeding aan de rekeninghouders en de vergoeding uit de boedels van SNS Bank, ASN Bank en RegioBank, moeten dragen. Voor de hieruit voortvloeiende verliezen zouden de overige banken een voorziening dienen te treffen die ten laste gaat van hun beschikbare kapitaal. Bij bankfaillissementen in Nederland in het verleden (een enkele uitzondering daargelaten) lagen de uitkeringspercentages tussen de 80% en 90%. Indien wordt uitgegaan van een uitkeringspercentage van 85%, dan zou het definitieve verlies op ongeveer € 5,3 miljard uitkomen. DNB heeft in haar brief van oktober 2012 aangegeven dat zij van oordeel is dat gelet op de huidige marktomstandigheden, de algemene kapitaalschaarste en de door de markt verlangde anticipatie op de Bazel 3-kapitaalseisen, een dergelijk verlies voor de overige deelnemende banken onverantwoord groot is. Daarbij bestaat onzekerheid over de verhaalsmogelijkheden op de boedel van SNS Bank bij toepassing van het depositogarantiestelsel. Aangezien bij SNS Bank voor ruim € 35 miljard aan gegarandeerde deposito's wordt aangehouden, gaat het hierbij om een vordering in de orde van grootte van € 30 miljard voor de Nederlandse grootbanken. Een situatie waarin de grootbanken en de overige Nederlandse banken een omvangrijke vordering op de boedel van SNS Bank hebben, waarbij grote onzekerheid bestaat in hoeverre deze vordering zal worden voldaan, vormt op zichzelf een ondermijning van de gezondheid van, en derhalve het vertrouwen in, deze banken.

35. Een faillissement van een financiële instelling met de omvang van SNS REAAL heeft zich in Europa (waaronder Nederland) nog niet voorgedaan. De gevolgen van een faillissement van SNS Bank en haar dochtermaatschappijen ASN Bank en RegioBank zouden evenwel uitermate ernstig zijn. DNB heeft aangegeven dat het faillissement van een systeemrelevante instelling via een plotselinge opwaartse bijtelling van risicopremies (en een neerwaartse bijstelling van ratings) een veel groter effect op financiële markten en instellingen heeft dan de directe verliezen van tegenpartijen. Een faillissement van SNS Bank, ASN Bank en RegioBank kan leiden tot paniekreacties ten aanzien van het vertrouwen in het financiële stelsel, en leiden tot spaargeldonttrekkingen en andere plotselinge bewegingen. Naar het oordeel van DNB zou het vertrouwen van financiële markten in Nederlandse tegenpartijen worden ondermijnd, hetgeen kan leiden tot grote bewegingen in (spaar)gelden, met alle risico's van dien.

36. Daarnaast heeft DNB in haar brief van 23 mei 2012 aangegeven dat ook een faillissement van alleen de holding SNS REAAL een schokeffect tot gevolg zou kunnen hebben, waarbij het vertrouwen in andere Nederlandse financiële instellingen onder druk komt te staan. Dit schokeffect treedt op indien marktpartijen verwachten dat de SNS REAAL groep in zijn geheel zal worden gered, en deze verwachting door een faillissement van SNS REAAL niet uitkomt. Marktpartijen (bijv. rating agencies) zullen de risico's van instellingen met een vergelijkbare

holdingstructuur onder de loep nemen, waarbij reeds afgesloten transacties – bijvoorbeeld met betrekking tot liquiditeitsverschaffing – opnieuw zullen worden beoordeeld. In gevallen waarin vergelijkbare problemen en risico's worden geconstateerd, zoals bijvoorbeeld het bestaan van double leverage of relatief grote vastgoedportefeuilles, bestaat het risico dat toonaangevende marktpartijen geen zaken meer zullen willen doen met dergelijke instellingen, waardoor deze instellingen eveneens in financiële moeilijkheden kunnen komen. Voorts heeft DNB erop gewezen dat het faillissement van SNS REAAL irrationele marktreacties kan oproepen, die naar hun aard moeilijk te voorspellen en te controleren zijn. Volgens DNB is het moeilijk in te schatten in welke mate de bovenstaande risico's zich daadwerkelijk zullen materialiseren, maar is wel duidelijk dat de gevolgen van een faillissement van SNS REAAL zodanig desastreus kunnen zijn, dat het risico daarop niet mag worden genomen. In haar brief van 24 januari 2013 concludeert DNB dan ook dat een faillissement uit het oogpunt van financiële stabiliteit te risicovol zou zijn.

37. Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat van de problemen bij SNS REAAL en SNS Bank een grote dreiging uitgaat voor de stabiliteit van het financiële stelsel. Reeds op zichzelf vormt elk van de in de voorgaande overwegingen geschetste gevolgen een ernstig gevaar voor de stabiliteit van het financiële stelsel; tezamen genomen moeten de gevolgen zelfs als zeer ernstig worden gekwalificeerd.

38. De SNS REAAL groep is niet in staat gebleken haar problemen zelfstandig op te lossen, door een verkoop van SNS Bank, REAAL of beide. De verkoop van REAAL zou onvoldoende opbrengen om de resterende onderneming adequaat te kapitaliseren, laat staan de Core Tier 1 Securities terug te kopen van de Staat der Nederlanden. De verkoop van REAAL zou het faillissement van SNS REAAL en SNS Bank niet kunnen voorkomen. Vanwege de problemen van SNS Property Finance is een verkoop van SNS Bank niet mogelijk gebleken zonder betrokkenheid van de Staat der Nederlanden, bijvoorbeeld in de vorm van een garantie op de vastgoedportefeuille. Versterking van het kapitaal via de beurs is onhaalbaar. Een emissie zou daartoe een veelvoud van de totale beurswaarde van SNS REAAL moeten ophalen. Dat is ondoenlijk via een claimemissie aan bestaande aandeelhouders (nog daargelaten dat de grootste aandeelhouder, Stichting SNS REAAL Beheer, niet in staat zou zijn om een significant bedrag bij te dragen). Er zouden dus nieuwe investeerders bereid gevonden moeten worden om te investeren, maar die zijn niet gevonden. Daarbij komt nog dat een emissie zou resulteren in een totale verwatering van de bestaande aandelen, terwijl de instemming van de bestaande aandeelhouders wel vereist is om een emissie te doen.

39. Gekeken is naar de mogelijkheden die Deel 3 van de Wft biedt. Op grond van afdeling 3.5.4a van de Wft kan DNB onder meer activa of passiva van een bank of verzekeraar of de door een bank of verzekeraar uitgegeven aandelen overdragen aan een derde. Vanwege de risico's terzake van SNS Property Finance was er de facto geen private partij geïnteresseerd in een overdracht van de activa en passiva van of de aandelen in SNS Bank. Een overdracht van activa of passiva van SNS Bank of van aandelen in SNS Bank zou bovendien, zoals hiervoor reeds aangegeven, onvermijdelijk tot het faillissement van SNS REAAL hebben geleid, dit nog afgezien van het feit dat een dergelijke overdracht op zichzelf het door DNB geconstateerde kapitaaltekort van SNS Bank nog niet zou hebben aangevuld. Van

belang is voorts dat afdeling 3.5.4a van de Wft uitsluitend ten aanzien van banken en verzekeraars – in casu SNS Bank – kan worden toegepast en daarmee geen geschikte instrumenten bevat om ook het gevaar dat verband houdt met een faillissement van de moedermaatschappij, SNS REAAL, weg te nemen.

40. Gekeken is voorts naar een versterking van het kapitaal door private partijen. Dit scenario zou wellicht mogelijk zijn geweest onder de voorwaarde dat de risico's van de vastgoedportefeuille door de Staat der Nederlanden zouden worden afgedekt. Het Ministerie en DNB hebben daarom oplossingen verkend waarbij de Staat en de private sector zouden samenwerken om de situatie met betrekking tot de SNS REAAL groep te stabiliseren. Een belangrijke factor daarbij was evenwel dat een bijdrage aan een publiek-private oplossing de algemene middelen significant zal raken. Het kabinet hanteert het uitgangspunt dat de noodzaak van een beroep op de algemene middelen zo veel mogelijk moet worden voorkomen.

41. Twee oplossingen zijn, na een initiële verkenning van mogelijke oplossingen, uitgebreider verkend. In de eerste oplossing zouden de Staat en de drie grootste Nederlandse banken gezamenlijk de SNS REAAL groep stabiliseren. In die oplossing zou de vastgoedportefeuille van SNS Property Finance worden afgescheiden van SNS Bank. De Staat en de drie banken zouden gezamenlijk de afgescheiden vastgoedbeheerorganisatie en SNS Bank herkapitaliseren en de Staat zou een garantie verlenen op de financiering van de vastgoedbeheerorganisatie. Een complicatie vormde dat twee van de drie grootbanken onderworpen waren aan zogenaamde acquisition bans en dat de Europese Commissie meende dat de participatie daarmee in strijd kwam. De Commissie wees bovendien op de negatieve implicaties voor de mededinging. Hierdoor konden twee van de drie grootbanken niet in een publiek-private oplossing participeren. Daarom was deze oplossing niet reëel.

42. De andere oplossing was het eerdergenoemde niet-bindende voorstel van een private equity partij. Het voorstel van deze private equity partij hield in zijn laatste versie in dat de Staat en de private equity partij een 98%-verwaterende claimemissie zouden garanderen, de Staat de verliezen boven een bepaald niveau op de vastgoedportefeuille van SNS Property Finance zou garanderen, en de drie grootste Nederlandse banken een risicodragende lening zouden verstrekken, af te lossen uit de opbrengsten van de vastgoedportefeuille. Het voorstel hield verder in dat de Staat ASR Nederland zou inbrengen in SNS REAAL. De private equity partij zou 42%-49% (afhankelijk van de uitkomst van de claimemissie) van het kapitaal in de combinatie krijgen.

43. Gelet op de uitkomsten van de bepaling van de reële economische waarde door Cushman & Wakefield van de vastgoedportefeuille van SNS Property Finance die zich laten vertalen in een additioneel verwacht verlies van ongeveer € 2,4 miljard in een basisscenario en € 3,2 miljard in een negatief scenario, zouden de kosten voor de Staat in beide onderzochte publiek-private oplossingen aanzienlijk zijn geweest, omdat de private partijen slechts een beperkt deel van de verwachte verliezen konden of wilden dragen. Dat gold zeker voor het voorstel van de private equity partij, waarbij de Staat aanzienlijke risico's op zich zou moeten nemen. Ook zouden de lasten voor de Staat aanmerkelijk hoger zijn dan bij het enige andere resterende alternatief, de toepassing van de interventiebevoegdheden op grond van Deel 6 van de Wft. Voor de door de private equity partij voorgestelde oplos-

sing gold bovendien dat die oplossing zoveel onzekerheden bevatte (zoals de bereidheid van obligatiehouders om met een korting op hun obligaties genoegen te nemen, de bereidheid van aandeelhouders om voor de 98%-verwaterende claimemissie te stemmen, de vraag of de Europese Commissie haar eerder ingenomen standpunt over de participatie door de grootbanken zou herzien) dat de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van die oplossing onvoldoende vaststond, nog los van de twijfels over de waardering van ASR Nederland in de transactie. Overigens signaleert ook DNB fundamentele tekortkomingen in het voorstel vanuit prudentieel oogpunt.

44. De conclusie is dat de door DNB en het Ministerie onderzochte oplossingen waarbij private partijen en de Staat der Nederlanden de situatie van SNS REAAL zouden stabiliseren, niet haalbaar zijn gebleken mede gelet op de (te) omvangrijke financiële consequenties voor de Staat der Nederlanden. Vanwege de ernstige problemen waarin SNS REAAL en SNS Bank verkeren, de onmogelijkheid voor SNS REAAL en SNS Bank zich via de financiële markten of anderszins te financieren, de omvang van de te verwachte verliezen op de vastgoedportefeuille, is er mede gelet op de financiële consequenties voor de Staat der Nederlanden in redelijkheid geen ander geschikt alternatief dan ter afwending van het dreigende gevaar voor de stabiliteit van het financiële stelsel gebruik te maken van de bijzondere interventiebevoegdheden uit Deel 6 van de Wft.

45. De nijpende situatie bij SNS Bank en SNS REAAL vergt onmiddellijk ingrijpen. Weliswaar slaan de verliezen in de vastgoedportefeuille pas neer op termijn, als wederpartijen hun leningen aan SNS Property Finance moeten aflossen, doch de wetenschap dat die leningen alsdan niet afgelost zullen worden, leidt nu reeds tot een acuut probleem. Klanten die hun geld onderbrengen bij SNS Bank moeten er immers op kunnen vertrouwen dat zij hun geld op een later tijdstip terugkrijgen. Om die reden is het, nu SNS Bank niet in staat is gebleken de financiële problemen binnen de daarvoor door DNB gestelde termijn het hoofd te bieden, niet langer verantwoord SNS Bank toe te staan het bankbedrijf uit te oefenen en gelden van het publiek aan te trekken.

46. Van belang is voorts dat de problemen van SNS Bank en SNS REAAL in een stroomversnelling zijn gekomen. SNS REAAL heeft bij haar derde kwartaalbericht van 6 november 2012 zelf bekendgemaakt dat ongewijzigd voortbestaan geen optie is, en dat er een structurele oplossing gevonden moet worden. De markt speculeert sindsdien over wat die oplossing kan zijn. De berichtgeving in de media over SNS REAAL is aangezwollen tot bijna dagelijkse onthullingen over de toestand bij het bedrijf. SNS REAAL heeft bekend gemaakt op 14 februari 2013 haar voorlopige jaarcijfers te publiceren, maar kan dat gezien de situatie niet op basis van continuïteit doen. Uitstel van publicatie leidt tot enorme toename van speculatie en onrust. Op enig moment – als bijvoorbeeld blijkt dat SNS Bank haar activiteiten moet staken, of als de gehoopte structurele oplossing uitblijft – kookt de pan over en ontstaat een bankrun.

47. Uit het voorgaande blijkt dat de situatie rond SNS REAAL niet alleen een (zeer) ernstig, maar ook een onmiddellijk gevaar vormt voor de stabiliteit van het financiële stelsel. Dit betekent naar het oordeel van ondergetekende dat zich ten aanzien van SNS REAAL thans de situatie voordoet waar Deel 6 van de Wft op ziet.

Een onmiddellijke interventie op grond van Deel 6 is derhalve niet alleen gerechtvaardigd, maar ook geboden.

48. De interventie waarin dit besluit voorziet, heeft tot doel het stabiliseren van de SNS REAAL groep door herstel van de solvabiliteit. De oorzaak van de problemen ligt in hoofdzaak bij de extra verwachte verliezen op de vastgoedportefeuille, en daarmee de ernstig verzwakte balans van SNS Bank. De maatregel dient dus primair gericht te zijn op herstel van de solvabiliteit. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de SNS REAAL groep intact wordt gelaten. Denkbaar ware de groep onmiddellijk te splitsen door alleen een onderdeel te onteigenen, zoals bijvoorbeeld (onderdelen van) de bank, maar gezien de grote infrastructurele en andere verwevenheden leidt een dergelijke splitsing tot onvoorspelbare gevolgen met ernstige risico's voor de continuïteit van de bedrijfsvoering. Een afzondering van alleen SNS Property Finance is wellicht uit operationeel oogpunt nog het makkelijkste te realiseren, maar dit leidt er niet toe dat de financieringsrelatie tussen SNS Bank en SNS Property Finance wordt doorbroken. Een afzondering tegen boekwaarde van alleen de slechte vastgoedportefeuille van SNS Property Finance zou er bovendien op neerkomen dat de slechte activa bij de Staat der Nederlanden zouden belanden en dat SNS Bank, SNS REAAL en haar beleggers een ongerechtvaardigd voordeel zouden genieten. Hun thans waardeloze belegging zou immers onmiddellijk waarde herkrijgen doordat het faillissementsgevaar van SNS REAAL is geweken. Duidelijk is dat dit een onwenselijke situatie zou zijn. Gestreefd moet worden naar een reddingsoperatie waarbij de lasten zoveel mogelijk eerlijk worden verdeeld.

49. Bezien is uiteraard of het doel van de interventie, het stabiliseren van de SNS REAAL groep door herstel van de solvabiliteit, niet ook zou kunnen worden bereikt met gebruikmaking van de bevoegdheid uit artikel 6:1 van de Wft. Dat is niet het geval. Genoemd artikel voorziet in de mogelijkheid om onmiddellijke voorzieningen te treffen ten aanzien van de betrokken onderneming of (mede op grond van artikel 6:4) haar moedermaatschappij; voorzieningen die vooral in de sfeer van de governance van een onderneming liggen. De problemen van SNS REAAL en SNS Bank liggen echter niet zozeer bij de governance van die ondernemingen, maar bij de ernstig verzwakte balans van SNS Bank. Voor het herstel van die balans biedt artikel 6:1 geen passend instrumentarium waarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met de inzet van artikel 6:2 van de Wft. Wel biedt artikel 6:1 een basis voor een aantal flankerende maatregelen, die hierna nog aan de orde zullen komen.

50. Besloten is tot een onteigening van (i) alle aandelen en Core Tier 1 capital securities in het kapitaal van SNS REAAL alsmede (ii) alle achtergestelde schuld van zowel SNS REAAL als SNS Bank. Van de denkbare interventies op grond van Deel 6 van de Wft is dit de meest adequate in het licht van het gestelde doel. De onteigening maakt mogelijk dat vreemd vermogen (na onteigening) wordt omgezet in eigen vermogen, met versterking van de solvabiliteit voor SNS Bank en de groep tot gevolg. De onteigening maakt voorts mogelijk dat SNS Property Finance wordt afgezonderd zodat SNS Bank verlost kan worden van deze molensteen. De onteigening van de aandelen in het kapitaal van SNS Reaal geeft de Staat volledige zeggenschap in de algemene vergadering van aandeelhouders zodat de verdere gezondmaking van de balans niet op blokkades kan stuiten. De onteigening van de aandelen biedt de Staat voorts de mogelijkheid vervolgens in de benodigde kapitalisatie te voorzien door eigen vermogen in de vennootschap te storten, zonder dat

het corresponderende voordeel van de waardestijging van de aandelen ten goede komt aan anderen, die de storting niet hebben verricht. Na de onteigening zullen de Core Tier 1 capital securities (inclusief de Core Tier-1 schuld die de Staat al had verstrekt) en de achtergestelde schuld worden omgezet in eigen vermogen, waardoor het eigen vermogen wordt versterkt. Daarnaast zal een additionele kapitaalstorting verricht worden. Dit alles leidt ertoe dat de balans van de SNS REAAL groep wordt versterkt en haar continuïteit wordt gewaarborgd.

51. Onteigening van de aandelen en achtergestelde schuld is niet alleen de meest adequate maar bovendien de minst belastende interventie. Een interventie die een opdeling van de SNS REAAL groep zou inhouden, zou zeer belastend zijn voor de bedrijfsvoering, de werknemers, de klanten en andere wederpartijen van SNS REAAL. De onteigening treft uitsluitend de kapitaalverschaffers die het aandelenkapitaal en achtergestelde schuld hebben verschaft. Maar uitgaande van de voorliggende waarderingen en de omvang van het kapitaaltekort, hebben de aandelen en de achtergestelde schuld nu al hun waarde verloren. Zonder interventie was een faillissement immers onafwendbaar geweest. Ingeval van faillissement zou de uitkering op deze instrumenten nihil bedragen. De kapitaalverschaffers die menen dat hun belegging wel degelijk nog waarde heeft, genieten de rechtsbescherming van hoofdstuk 6.3 van de Wft, waarbij de ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam de waarde van hun onteigende vermogen vaststelt en de Staat deze vergoedt. De onteigening heeft voor de getroffen kapitaalverschaffers dus enkel het effect van een verkoop, waarbij de eventuele waarde in de schadeloosstelling tot uitdrukking komt.

52. Niet alle achtergestelde schulden zijn effecten; voor een deel gaat het ook om onderhandse leningen. Deze hebben dezelfde senioriteit als de achtergestelde effecten, en ook op deze leningen zou in faillissement niets afgelost worden. Er is geen rechtvaardiging waarom deze leningen niet het lot van de achtergestelde effecten zouden moeten delen. Ook deze onderhandse leningen worden daarom in de onteigening betrokken. De wijze van onteigening verschilt evenwel van die van effecten. Omdat het geen effecten zijn, worden niet de onderhandse leningen zelf, maar de daarmee corresponderende (passieve) vermogensbestanddelen van SNS REAAL en SNS Bank onteigend. Om te voorkomen dat de schulden op de Staat der Nederlanden zouden overgaan, worden deze vermogensbestanddelen ten name van een separate stichting onteigend, die voor de verdere afwikkeling (waarschijnlijk via faillissement) zorg zal dragen. SNS REAAL wordt bij wijze van onmiddellijke voorziening als bedoeld in artikel 6:1 van de Wft als enig bestuurder van de stichting benoemd, zodat deze voor de afwikkeling zorg kan dragen (artikel 2 van het besluit).

53. De wijze van onteigening van de onderhandse leningen zou de vraag kunnen oproepen of de schuldeisers van die leningen ook rechthebbenden in de zin van artikel 6:8, eerste lid, van de Wft zijn. Zij zijn weliswaar in materieel opzicht de onteigende partijen, doch formeel geschiedt de onteigening aan de zijde van SNS REAAL en SNS Bank. Om iedere onzekerheid daarover uit te sluiten, wordt in het derde lid van artikel 1 met gebruikmaking van artikel 6:2, vijfde lid, van de Wft uitdrukkelijk bepaald dat ook de schuldeisers van de onteigende onderhandse leningen rechthebbenden in de zin van artikel 6:8, eerste lid, van de Wft zijn. Dit betekent dat ook voor hen de schadeloosstellingsprocedure bij de ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam openstaat.

54. Overwogen is om ook de niet-achtergestelde schulden te onteigenen. In een faillissement zouden die schulden weliswaar niet nihil waard zijn, maar naar verwachting wel minder dan hun nominale waarde. Er is evenwel van afgezien om de niet-achtergestelde schulden te onteigenen. Volgens DNB zou de onteigening daarvan een negatief effect hebben op de financiering van andere Nederlandse financiële instellingen en daarmee op de stabiliteit van het stelsel. Het meedelen in de verliezen van SNS REAAL door de houders van niet-achtergestelde schuld zou als een verrassing komen. Een plotselinge bijstelling van deze verwachting kan leiden tot een verlaging van de rating van deze instrumenten en daarmee tot hogere financieringskosten voor Nederlandse banken, die sterk afhankelijk zijn van deze financieringsbron. Door marktpartijen wordt erop gewezen dat vooruitlopen op de discussie die thans op internationaal niveau gaande is over de vraag in hoeverre ook de niet-achtergestelde obligaties van banken getroffen moeten worden bij reddingsoperaties, ertoe zou kunnen leiden dat de ongezekerde financieringsmarkt voor Nederlandse instellingen geheel dicht zou gaan. De uitstaande senior ongedekte schuld van Nederlandse banken bedraagt naar schatting ruim € 400 miljard, ofwel bijna de helft van de totale bancaire marktfinanciering en 20% van de geaggregeerde bankbalansen. Naar het oordeel van DNB is onteigening van concurrente vorderingen (senior ongedekte schuld) daarom onverantwoord uit een oogpunt van financiële stabiliteit.

55. Eén van de gevolgen van de onteigening en de daaruit resulterende hersteloperatie is dat SNS REAAL wederom verhaal biedt. SNS REAAL wordt daarmee weer een aantrekkelijke partij om een schadevergoedingsvordering tegen in te stellen. Te denken valt bijvoorbeeld aan onteigende beleggers die het verlies op hun belegging wijten aan onrechtmatige gedragingen van SNS REAAL of haar functionarissen. Het zou niet aanvaardbaar zijn als deze beleggers, indien hun vorderingen in rechte gehonoreerd zouden worden, op deze wijze alsnog een vergoeding van SNS REAAL voor hun verlies zouden kunnen realiseren. Het koersverlies en beleggersrisico zou dan immers alsnog op de Staat afgewenteld worden, hetgeen niet verenigbaar is met de strekking van de wetsbepalingen van hoofdstuk 6.3 van de Wft. Op dezelfde voet zou het niet aanvaardbaar zijn, wanneer vorderingen van voormalige houders van onteigende effecten zouden kunnen worden gerealiseerd en voor rekening van de Staat zouden komen. Al deze voornoemde vorderingen dienen derhalve onteigend te worden, zodat het eventuele recht op compensatie op grond van artikel 6:8 van de Wft is gelimiteerd tot het bedrag dat bij gebreke van interventie uitbetaald zou zijn.

56. Als gevolg van de onteigening van de aandelen verwerft de Staat alle stemrechten in SNS REAAL. Het is noodzakelijk dat de Staat vanaf het moment dat het besluit in werking treedt de volledige zeggenschap onbeperkt kan uitoefenen, zodat zij de benodigde herstructurering snel kan doorvoeren. Daartoe is noodzakelijk dat een aantal uit de statuten van SNS REAAL voortvloeiende belemmeringen en beperkingen als gevolg van het op SNS REAAL van toepassing zijnde structuurregime ten aanzien van de bevoegdheid tot benoeming, schorsing en ontslag van leden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen van SNS Reaal tijdelijk wordt weggenomen. Hetzelfde geldt voor de benoeming van de voorzitters en vicevoorzitters van de raad van bestuur en de raad van commissarissen. Daarom worden met toepassing van artikel 6:1, eerste lid, van de Wft, in afwijking van afdeling 6 van Boek 2 BW en de relevante statutaire bepalingen, in artikel 3 van het besluit enkele voorzieningen getroffen, die het mogelijk maken

dat leden van de raad van bestuur en leden van de raad van commissarissen, evenals de voorzitters en vicevoorzitters van die raden, rechtstreeks door de algemene vergadering van aandeelhouders worden benoemd.

Beslissing

De Minister van Financiën, handelende in overeenstemming met de Minister-President, Minister van Algemene Zaken;

Gelet op de artikelen 6:1, eerste lid, 6:2, eerste, vierde en vijfde lid, en 6:4, eerste en tweede lid, van de Wet op het financieel toezicht;

Geraadpleegd De Nederlandsche Bank;

BESLUIT:

Artikel 1

1. De navolgende effecten, uitgegeven door of met medewerking van de naamloze vennootschap SNS REAAL N.V., onderscheidenlijk de naamloze vennootschap SNS Bank N.V., beide statutair gevestigd te Utrecht, worden ten name van de Staat der Nederlanden onteigend:

a. alle tweehonderd zevenentachtig miljoen zeshonderd negentien duizend achthonderd zevenenzestig (287.619.867) geplaatste aandelen van de klasse gewone aandelen in het kapitaal van SNS REAAL N.V., ISIN code NL0000390706;
b. alle zes (6) geplaatste aandelen van de klasse aandelen B in het kapitaal van SNS REAAL N.V.;
c. alle overige geplaatste aandelen in het kapitaal van SNS REAAL N.V.;
d. alle geplaatste aandelen in het kapitaal van SNS Bank N.V. die worden gehouden door anderen dan SNS REAAL N.V. of haar groepsmaatschappijen;
e. alle vier miljoen driehonderd vijftig duizend (4.350.000) Stichting Beheer SNS REAAL Core Tier 1 capital securities uitgegeven door SNS REAAL N.V.;
f. alle door SNS REAAL N.V. uitgegeven achtergestelde obligaties van de volgende series:
   1°. EUR 350 million 6.258% Fixed/Floating Rate Hybrid Capital Securities uitgegeven onder SNS REAAL N.V.'s EUR 2,000,000,000 Debt Issuance Programme d.d. 13 juli 2007, ISIN code XS0310904155;
   2°. USD 100 million 8.45% Fixed Rate Subordinated Notes due August 2018, uitgegeven onder SNS Reaal N.V.'s EUR 2,000,000,000 Debt Issuance Programme d.d. 18 augustus 2008, ISIN code XS0382843802;
g. alle door SNS Bank N.V. uitgegeven achtergestelde obligaties van de volgende series:
   1°. EUR 320 million 11.25% Resettable Tier 1 Notes uitgegeven op 27 november 2009 onder de Debt Issuance Programme van SNS Bank N.V. / SNS REAAL N.V., ISIN code XS0468954523;
   2°. EUR 200 million 5.75% Subordinated Fixed changing to Floating Rate Notes uitgegeven op 22 juli 2003 onder de euro 20,000,000,000 Debt Issuance Programme, ISIN code XS0172565482;

3°. EUR 500 million 6.25% Subordinated Notes uitgegeven op 26 oktober 2010 onder de Debt Issuance Programme van SNS Bank N.V. en SNS REAAL N.V., ISIN code XS0552743048;
4°. EUR 200 million 6.625% Subordinated Fixed Rate Notes due 14 May 2018, uitgegeven op 14 mei 2008 onder SNS Bank N.V.'s EUR 25,000,000,000 Debt Issuance Programme, ISIN code XS0363514893;

h. alle niet-beursgenoteerde achtergestelde obligaties, uitgegeven door SNS Bank N.V. onder de naam "SNS Participatie Certificaten 3", met nominale waarde van EUR 100 per stuk, met rente van (thans) 5,16%, uitgegeven voor onbepaalde tijd en beschreven in het prospectus d.d. 1 mei 2003;
i. alle door of met medewerking van SNS REAAL N.V. of SNS Bank N.V. uitgegeven schuldinstrumenten die achterstellingsbepalingen bevatten die vergelijkbaar zijn met de achterstellingsbepalingen van de bovengenoemde series obligaties, of die op andere wijze bewerkstelligen dat de vorderingen van houders van deze instrumenten eerst voldaan kunnen worden indien en nadat de concurrente schuldeisers van de uitgevende instelling in kwestie zijn voldaan.

2. De navolgende vermogensbestanddelen van SNS REAAL N.V., onderscheidenlijk SNS Bank N.V., worden ten name van de Stichting Afwikkeling Onderhandse Schulden SNS REAAL, statutair gevestigd te Utrecht, onteigend:

a. de betalingsverplichtingen van SNS REAAL N.V. en SNS Bank N.V. onder de volgende leningen:
1°. de lening van SNS REAAL N.V. van EUR 20 miljoen d.d. 9 oktober 2000, aflopend op 23 juni 2020 tegen 7.13%, verstrekt door Van Doorn Securities B.V.;
2°. de lening van SNS REAAL N.V. van EUR 10 miljoen d.d. 9 oktober 2000, aflopend op 23 juni 2020, tegen 7.10%, verstrekt door Van Doorn Securities B.V.;
3°. de lening van SNS REAAL N.V. van NLG 400 miljoen d.d. 20 mei 1997, aflopend op 24 februari 2014, verstrekt door Stichting tot beheer van FNV aandelen Reaal Groep N.V.;
4°. de lening van SNS Bank N.V. van NLG 1 miljoen met looptijd van 23 februari 1999 tot 23 februari 2019, verstrekt door de Stichting Pensioenfonds Poseidon;
5°. de lening van SNS Bank N.V. van NLG 25 miljoen met looptijd van 27 december 1999 tot 27 december 2024, verstrekt door de Stichting Bewaarder OHRA Obligatie Fonds;
b. alle verplichtingen en aansprakelijkheden van SNS REAAL N.V. of SNS Bank N.V. jegens krachtens het eerste lid onteigende partijen of jegens voormalige houders van de krachtens dat lid onteigende effecten, voor zover die verplichtingen of aansprakelijkheden verband houden met het (voormalige) bezit van bedoelde effecten;

zodanig dat alle uit die vermogensbestanddelen voor SNS REAAL N.V. of SNS Bank N.V. voortvloeiende rechten en verplichtingen op het tijdstip van onteigening overgaan op de Stichting Afwikkeling Onderhandse Schulden SNS REAAL.

3. Personen die ten gevolge van de onteigening van de in het tweede lid bedoelde vermogensbestanddelen een vorderingsrecht jegens SNS REAAL N.V. of SNS Bank N.V. verliezen, worden voor de toepassing van hoofdstuk 6.3 van de Wet op het

financieel toezicht aangemerkt als rechthebbenden in de zin van artikel 6:8, eerste lid, van die wet.

Artikel 2

De naamloze vennootschap SNS REAAL N.V. wordt benoemd tot bestuurder van de Stichting Afwikkeling Onderhandse Schulden SNS REAAL.

Artikel 3

1. In afwijking van, voor zover nodig, afdeling 6 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de relevante statutaire bepalingen:
a. worden de leden van de raad van bestuur van SNS REAAL N.V., alsmede de voorzitter en vicevoorzitter(s) van die raad, zonder enige voordracht benoemd, geschorst en ontslagen door de algemene vergadering van aandeelhouders;
b. worden de leden van de raad van commissarissen van SNS REAAL N.V., alsmede de voorzitter en vicevoorzitter(s) van die raad, zonder enige voordracht benoemd, geschorst en ontslagen door de algemene vergadering van aandeelhouders.

2. De in het eerste lid bedoelde voorzieningen gelden voor de duur van zes maanden, gerekend vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 4

Dit besluit treedt in werking op 1 februari 2013, om 08.30 uur.

Dit besluit wordt bekendgemaakt door middel van een persbericht in combinatie met de plaatsing van de integrale tekst van dit besluit op de website van het Ministerie van Financiën. Afschrift van het besluit wordt gezonden aan SNS REAAL N.V., SNS Bank N.V. en de Stichting Afwikkeling Onderhandse Schulden SNS REAAL.

Van dit besluit wordt tevens mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

De Minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem

Tegen dit besluit kan door een belanghebbende binnen 10 dagen na de dag van bekendmaking van dit besluit beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.