

De Minister van Financiën
Prinses Beatrixlaan 512
2595 BL DEN HAAG

Datum
17 september 2007

Geachte heer Bos,

In het kader van het voornemen van The Royal Bank of Scotland Group Plc (RBS), Banco Santander Central Hispano S.A. (Santander), en Fortis N.V./Fortis S.A. (Fortis) – gezamenlijk hierna: het Consortium – om ABN Amro-groep over te nemen en vervolgens te splitsen heeft DNB de mogelijke gevolgen hiervan onderzocht voor de financiële stabiliteit. Als gevolg van deze transacties zou de financiële stabiliteit in gevaar kunnen komen, waardoor sprake zou zijn van een ongewenste ontwikkeling van de financiële sector. Bij deze transacties zijn immers twee ondernemingen betrokken die onder meer door hun omvang, de aard van hun activiteiten en hun rollen in de interbancaire markt en het betalingsverkeer, van groot belang zijn voor Nederland en de Nederlandse financiële sector. Problemen bij een of beide instellingen zouden stelselbrede effecten kunnen genereren.

Alvorens hierop in te gaan, verwijzen wij naar de huidige situatie op de internationale financiële markten. In toenemende mate zijn signalen waarneembaar dat het functioneren van het mondiale financiële bestel momenteel ernstig verstoord is, doordat internationaal opererende banken een sterk toegenomen liquiditeitsbehoefte hebben en daarom liquiditeit opsparen. Het gevolg hiervan is dat de internationale geldmarkt voor looptijden vanaf één week op dit moment niet goed functioneert. De onzekerheid van banken over hun toekomstige liquiditeitsbehoefte vloeit voort uit het verslechterde marktklimaat voor kredietproducten. Als gevolg hiervan zien banken zich in toenemende mate gedwongen om de financiering van aan hen gerelateerde bijzondere financieringsvehikels ('conduits') over te nemen. De hieruit potentieel voortvloeiende financieringsbehoefte is enorm. Het niet goed functioneren van de geldmarkt kan negatieve gevolgen hebben voor alle banken die, direct of indirect, betrokken zijn bij de voorgenomen overname. Daardoor bestaat een gevaar dat de overname onordelijk gaat verlopen, hetgeen de financiële stabiliteit in Nederland zou schaden.

Tevens merken wij op dat de voorgenomen opsplitsing van ABN Amro-groep, gegeven haar unieke karakter en complexiteit, grote zorgvuldigheid vereist en de nodige tijd vergt van de overnemende partijen. Tegelijkertijd is het in het belang van de financiële stabiliteit in Nederland dat de periode van onzekerheid over de toekomst van ABN Amro-groep zo kort mogelijk duurt.

Fs/2007/00664/dim

Centrale bank en prudentieel toezichtboudende financiële instellingen

Uit onze analyse komt naar voren dat zich een verhoging van financiële stabiliteitsrisico's voordoet. In de *transitiefase*, waarin ABN Amro-groep wordt opgesplitst en de verschillende delen van deze instelling worden ondergebracht bij de Consortiumpartners, ontstaan extra operationele risico's als gevolg van de eerder gesignaleerde duur en complexiteit van het proces. Dit onderstreept het belang van een zorgvuldige en beheerste ontvlechting en integratie, onder meer voor wat betreft de systemen op het terrein van betalingsverkeer. De voorschriften en beperkingen die aan de door Consortiumpartners gevraagde verklaring van geen bezwaar worden verbonden, zoals wij hebben geadviseerd in onze brief uit hoofde van artikel 3:95, derde lid, Wet financieel toezicht, beogen deze operationele risico's zoveel mogelijk te beheersen.

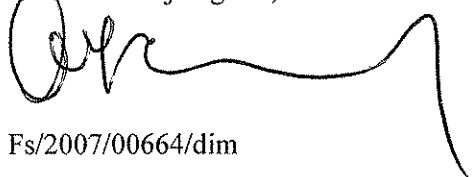
Ook als de Consortiumpartners aan deze voorschriften en beperkingen voldoen, bestaat tijdens deze fase de mogelijkheid dat zich belangentegenstellingen, onderling of tussen onderdelen van ABN Amro-groep en een of meer van de nieuwe eigenaren, voordoen. In zo'n geval kunnen de belangen van ABN Amro-groep worden geschaad en kan de zorgvuldigheid van de ontvlechting in het gedrang komen, waardoor het financiële stelsel alsnog negatief kan worden beïnvloed. Het risico van belangentegenstellingen ligt besloten in de door de Consortiumpartners gekozen aanpak. De aan het Consortium te stellen voorschriften en beperkingen met betrekking tot de aansturing van ABN Amro-groep beogen dit risico te ondervangen, maar niettemin blijft sprake van een restrisico.

In de *eindfase* ontstaat door de combinatie van Fortis en onderdelen van ABN Amro-groep een instelling die – in geval zij in acute (solvabiliteits)problemen zou komen – het Nederlandse financiële stelsel en de reële economie aan grotere negatieve besmettingseffecten blootstelt dan in de uitgangssituatie. De concentratie van deze risico's bij één enkele partij onderstreept eens te meer het belang dat de soliditeit van deze nieuwe systeemrelevante onderneming gewaarborgd blijft.

De gespannen situatie op de internationale financiële markten noopt tot waakzaamheid, ook ten aanzien van de beoogde overname. De operationele risico's in de transitiefase kunnen in belangrijke mate met voorschriften en beperkingen worden ondervangen. Belangenconflicten tussen de Consortiumpartners of met onderdelen van ABN Amro-groep kunnen hiermee niet geheel worden weggenomen, hetgeen een restrisico vormt. De financiële stabiliteitsrisico's van de voorgenomen overname en splitsing zijn echter op zichzelf bezien, mits de bedoelde voorschriften en beperkingen worden nageleefd, niet zodanig dat wij op grond daarvan tot een negatief oordeel zouden komen. Een en ander is verder toegelicht in de bijlage.

De risico's in de transitiefase en de beheersing daarvan noodzaken DNB de beoogde ontvlechting van ABN Amro-groep nauwgezet te volgen, zowel in het lopende toezicht als bij volgende aanvragen door de Consortiumpartners van een verklaring van geen bezwaar.

Met vriendelijke groet,



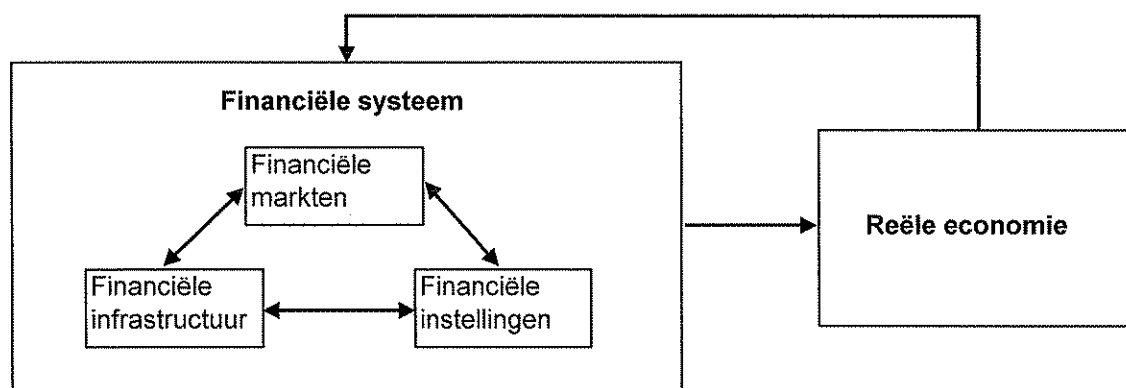
Fs/2007/00664/dim

BIJLAGE

In deze bijlage worden de begrippen financiële stabiliteit en systeemrisico kort toegelicht en toegepast op ABN Amro-groep (hierna: ABN Amro). Vervolgens wordt de huidige situatie op de internationale financiële markten geduid. Daarna volgt een bespreking van de belangrijkste risico's die verband houden met opsplitsing door het Consortium en samenvoeging van de Nederlandse retailtak van ABN Amro met Fortis. De risico's die in deze bijlage zijn geïdentificeerd zijn ter aanvulling op de prudentiële vvgb-toets en hebben primair betrekking op besmetting naar de rest van het financiële stelsel en de reële economie.

Een analytisch kader

Financiële stabiliteit is een situatie waarin het financiële systeem in staat is middelen efficiënt te alloceren en schokken goed op te vangen, zodat deze geen ontwrichtende werking hebben op de reële economie of op andere financiële systemen.¹ Nauw verwant aan financiële stabiliteit is systeemrisico. Dit is de mogelijkheid dat zich ontwikkelingen voordoen die het functioneren van het financiële systeem ernstig belemmeren, waardoor de reële economie uiteindelijk forse schade kan oplopen. Systeemrisico manifesteert zich indien problemen bij individuele instellingen overslaan op andere instellingen als gevolg van besmetting, maar ook wanneer gelijktijdig een aantal instellingen wordt getroffen door dezelfde schok. Systeemrelevantie is het potentiële systeemrisico dat in een onderdeel van het financiële stelsel ligt besloten.



Toepassing op ABN Amro

De systeemrelevantie van ABN Amro voor Nederland in de uitgangssituatie kan worden geïllustreerd aan de hand van de volgende drie factoren:

- *Potentiële besmettingskanalen naar de rest van het financiële systeem.* In dit kader kan worden gewezen op de sterke verwevenheid met andere banken via de interbancaire geldmarkt en vanwege enkele belangrijke cross-participaties.² Ook is ABN Amro als grote

¹ Zie het DNB *Kwartaalbericht* van december 2000, blz. 6. Hoewel in de literatuur diverse definities van financiële stabiliteit circuleren, bestaat in grote lijnen consensus ten aanzien van dit begrip.

² Ongeveer 5% van het aandelenkapitaal van ABN Amro was (in ieder geval tot voor kort) in handen van ING en Fortis.

partij aangesloten op de voornaamste betaal- en effectensystemen, is zij de grootste correspondentbank van Nederland en is zij een belangrijke tegenpartij op de financiële markten. Een ander besmettingskanaal – in het (onwaarschijnlijke) geval van een faillissement van ABN Amro – is het Nederlandse depositogarantiestelsel, waardoor een deel van de verliezen wordt omgeslagen op de rest van het bankwezen.

- *Potentiële besmettingskanalen naar de reële economie.* Risico's kunnen zich manifesteren in de vorm van negatieve vermogenseffecten, waaronder deposito's die in geval van een faillissement niet worden gedekt door de depositogarantieregeling. Voorts kan de reële economie worden geraakt door het uitvallen van financiële diensten. Tot slot kunnen ongunstige ontwikkelingen bij ABN Amro de reële economie indirect beïnvloeden doordat het vertrouwen in het financiële stelsel wordt aangetast.
- *Schokbestendigheid.* Dit is het vermogen om tegenvallende ontwikkelingen van uiteenlopende aard op een ordelijke manier te accommoderen, zodat deze niet hoeven te worden afgewenteld op andere delen van het financiële systeem of de reële economie. In dit kader kan worden gewezen op de solide solvabiliteitspositie van ABN Amro, alsmede de sterke diversificatie over marktsegmenten en geografische regio's.

De systeemrelevantie van ABN Amro in de uitgangssituatie impliceert dat majeure veranderingen ten aanzien van deze onderneming substantiële gevolgen kunnen hebben voor de financiële stabiliteit in Nederland.

Alvorens hierop in te gaan, verwijzen wij naar de huidige situatie op de internationale financiële markten. In toenemende mate zijn signalen waarneembaar dat het functioneren van het mondiale financiële bestel momenteel ernstig verstoord is, doordat internationaal opererende banken een sterk toegenomen liquiditeitsbehoefte hebben en daarom liquiditeit opsparen. Het gevolg hiervan is dat de internationale geldmarkt voor looptijden vanaf één week op dit moment niet goed functioneert. De onzekerheid van banken over hun toekomstige liquiditeitsbehoefte vloeit voort uit het verslechterde marktklimaat voor kredietproducten. Als gevolg hiervan zien banken zich in toenemende mate gedwongen om de financiering van aan hen gerelateerde bijzondere financieringsvehikels ('conduits') over te nemen. De hieruit potentieel voortvloeiende financieringsbehoefte is enorm. Het niet goed functioneren van de geldmarkt kan negatieve gevolgen hebben voor alle banken die, direct of indirect, betrokken zijn bij de voorgenomen overname. Daardoor bestaat een gevaar dat de overname onordelijk gaat verlopen, hetgeen de financiële stabiliteit in Nederland zou schaden.

Tevens merken wij op dat de voorgenomen opsplitsing van ABN Amro-groep, gegeven haar unieke karakter en complexiteit, grote zorgvuldigheid vereist en de nodige tijd vergt van de overnemende partijen. Tegelijkertijd is het in het belang van de financiële stabiliteit in Nederland dat de periode van onzekerheid over de toekomst van ABN Amro-groep zo kort mogelijk duurt.

De hierop volgende analyse bespreekt een aantal mogelijke risico's in de zogenoemde transitiefase, de periode gedurende het proces van opsplitsing en integratie, en de eindfase, als de integratie zal zijn voltooid.

Transitiefase: implicaties opsplitsing en integratie ABN Amro door het Consortium

Het opsplitsen van een internationaal opererende grootbank met de omvang van ABN Amro en de hieropvolgende verdeling van bedrijfsonderdelen over de drie Consortiumpartners is een ingewikkelde operatie zonder precedent. De partijen hebben aangekondigd dat dit proces naar verwachting twee à drie jaar zal duren. Gedurende de transitiefase wordt de onderneming aangestuurd door een gemeenschappelijke structuur en worden service-platforms gedeeld.

Vanwege de duur en complexiteit ervan wordt de transitiefase gekenmerkt door extra operationele risico's. In dit kader zijn de volgende aspecten van bijzonder belang:

- Zolang de betalingsverkeeractiviteiten van de nieuwe combinatie (Consortium + ABN Amro) separaat vanuit bestaande administratieve systemen worden verzorgd zijn er geen gevolgen voor het betalingsverkeer. Dit verandert vanaf het moment dat de administratieve systemen van ABN Amro worden ontvlochten en geïntegreerd in de systemen van de Consortiumpartners. Dit consolidatieproces kan enige jaren in beslag nemen. Te verwachten valt dat, vooruitlopend op de volledige integratie van systemen, de nieuwe combinatie zal trachten de *intraday* liquiditeitskosten te minimaliseren. Indien dit gebeurt door het liquiditeitsbeheer en de sturing van daaraan gekoppelde betaalstromen buiten systemen om overhaast te consolideren kunnen – vooral in stress-situaties – beduidende risico's ontstaan.
- Voorts is de ontmanteling van het *Transaction Banking* systeem van ABN Amro een complexe en tijdrovende operatie. Het zal veel tijd kosten om een scheiding aan te brengen volgens de lijnen waarlangs het Consortium de Groep en haar klantenbestand wil opdelen. Overhaaste opdeling zal leiden tot extra operationele risico's. Deze zijn in belangrijke mate te mitigeren met een zorgvuldig transitieplan. Een door DNB goed te keuren plan zou dan ook als een van de voorschriften en beperkingen aan de door de Consortiumpartners gevraagde verklaring van geen bezwaar dienen te worden verbonden. Een specifiek aandachtspunt voor de Consortiumpartners is dat het gedurende de transitieperiode moeilijk zal zijn synergie met hun systemen te realiseren, zowel wat betreft het bedienen van cliënten als het reduceren van de operationele kosten.
- Bijzondere aandacht is vereist voor het zogenaamde kritische betalingsverkeer, vooral de verschillende *Real Time Gross Settlement* (RTGS)-systemen van centrale banken en *Continuous Linked Settlement* (CLS), dat de FX-transacties afhandelt. Een te voortvarende integratie kan risico's opleveren voor het liquiditeitsbeheer, in het bijzonder tijdens noodsituaties. Ook hier zou een door DNB goed te keuren transitieplan als voorschrift moeten worden gehanteerd. Dit plan waarborgt dat de integratie van processen en procedures voor het liquiditeitsbeheer niet zal plaatsvinden alvorens de (ondersteunende) administratieve systemen zijn geïntegreerd.
- Voor Nederland is naast de ontvlechting van ABN Amro de integratie van specifieke onderdelen met Fortis tot een nieuwe onderneming van belang. Deze integratie zal na de ontmanteling van ABN Amro waarschijnlijk nog niet zijn voltooid. Tijdens het consolidatieproces zal sprake zijn van extra risico's in verband met de migratie van personeel, systemen en klanten. Een belangrijk punt van aandacht in deze fase blijft de consolidatie van administratieve systemen die zijn gekoppeld aan het betalingsverkeer.

Hoewel deze risico's in belangrijke mate kunnen worden beperkt, blijft in de transitiefase de mogelijkheid bestaan van belangenconflicten tussen de Consortiumpartners of tussen individuele bedrijfsonderdelen van ABN Amro en een of meer van de nieuwe eigenaren. In zo'n geval kunnen de belangen van ABN Amro worden geschaad en kan de voor een effectieve ontvlechting benodigde zorgvuldigheid in het gedrang komen, waardoor het financiële stelsel alsnog negatief kan worden beïnvloed. Het risico van belangentegenstellingen ligt besloten in de door de Consortiumpartners gekozen aanpak. De bovengenoemde voorschriften en beperkingen met betrekking tot de aansturing van ABN Amro beogen dit risico te ondervangen, maar niettemin blijft sprake van een restrisico.

Eindfase: implicaties samenvoeging Nederlandse retailtak ABN Amro met Fortis

De situatie die ontstaat na het afstoten van buitenlandse *business units* en *wholesale* activiteiten en de voltooiing van de integratie met het binnenlandse retailbedrijf van ABN Amro met Fortis, kan als volgt worden samengevat:

- Ten opzichte van het oorspronkelijke ABN Amro mist de nieuwe onderneming geografische diversificatievoordelen (door afstoting van buitenlandse bedrijfsonderdelen), maar hier staat de toevoeging van de verzekeringsactiviteiten van Fortis tegenover. Het Nederlandse financiële stelsel als geheel wordt per saldo echter minder gediversificeerd, wat een zeker verlies aan schokbestendigheid impliceert. Geografische diversificatievoordelen vallen immers weg, zonder dat hiertegenover extra sectorale diversificatie staat.
- Verder leidt de bundeling van de Nederlandse retailactiviteiten van Fortis en ABN Amro tot concentratie van een aantal risico's bij één partij. Dit geldt onder andere voor het depositogarantiestelsel. Indien het stelsel zou moeten worden ingeroepen voor de nieuwe combinatie, zouden hogere kosten door een kleinere groep banken moeten worden opgebracht. Een vergelijkbare concentratie treedt op in het aanbod van financiële diensten. Indien de nieuwe combinatie zou uitvallen, zullen waarschijnlijk grotere negatieve reëel-economische effecten optreden dan in de uitgangssituatie. De concentratie van deze risico's bij één enkele partij onderstreept eens te meer het belang dat de soliditeit van deze nieuwe systeemrelevante onderneming gewaarborgd blijft.

Deze nieuwe combinatie zal intensieve samenwerking vergen met de Belgische autoriteiten in het lopende toezicht, het betalingsverkeer en op het gebied van crisismanagement. Wel kan hierin worden voortgebouwd op bestaande samenwerkingsverbanden. Voorts zouden maatregelen van de nieuwe onderneming die gevolgen kunnen hebben voor eventuele bijzondere kredietverlening ('ELA'), lastenverdelingsvraagstukken ('burden sharing') of het bereik van het depositogarantiestelsel aan DNB moeten worden voorgelegd.