

Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2011 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2010/C 329/07)

1. WPROWADZENIE

1. Odłąd jesienią 2008 r. wybuchł światowy kryzys finansowy, Komisja wydała cztery komunikaty, które zawierają dokładne wskazówki dotyczące kryteriów zgodności wsparcia udzielanego przez państwo instytucjom finansowym⁽¹⁾ z wymogami art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Owe komunikaty to komunikat Komisji – Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego⁽²⁾ (komunikat bankowy), komunikat Komisji – Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji⁽³⁾ (komunikat o dokapitalizowaniu), komunikat Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym⁽⁴⁾ (komunikat w sprawie aktywów o obniżonej jakości) oraz komunikat Komisji w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regułami pomocy państwa⁽⁵⁾ (komunikat w sprawie restrukturyzacji). Trzy z czterech przywołanych komunikatów – komunikat bankowy, komunikat o dokapitalizowaniu i komunikat w sprawie aktywów o obniżonej jakości – zawierają warunki wstępne zgodności z rynkiem wewnętrznym najważniejszych rodzajów pomocy udzielanej przez państwa członkowskie, tj. gwarancji na zobowiązania, form dokapitalizowania i środków pomocy związanej z aktywami. Komunikat w sprawie restrukturyzacji określa natomiast szczegółowo, jak powinien wyglądać plan restrukturyzacji (lub plan odzyskania rentowności) w specyficznym kontekście pomocy państwa związanej z kryzysem udzielanej instytucjom finansowym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu.
2. We wszystkich czterech komunikatach podkreśla się tymczasowy charakter dopuszczalności takich środków; każdy z nich przewiduje, że taki środek pomocy jest uzasadniony wyłącznie jako wyjątkowa reakcja na bezprecedensowe napięcia na rynkach finansowych i tylko tak długo, jak trwać będą te wyjątkowe okoliczności. Komunikat w sprawie restrukturyzacji ma zastosowanie do pomocy na restrukturyzację zgłoszonej do dnia 31 grudnia 2010 r.; pozostałe komunikaty nie mają daty wygaśnięcia.
3. W niniejszym komunikacie określa się parametry dotyczące tymczasowej dopuszczalności pomocy związanej z kryzysem udzielanej bankom od dnia 1 stycznia 2011 r.

2. DALSZE STOSOWANIE ART. 107 UST. 3 LIT. B) TRAKTATU ORAZ PRZEDŁUŻENIE STOSOWANIA KOMUNIKATU W SPRAWIE RESTRUKTURYZACJI

4. Podstawą prawną komunikatów Komisji w sprawie pomocy udzielanej bankom w związku z kryzysem, a także poszczególnych decyzji w sprawie środków i programów pomocy wchodzących w zakres stosowania tych komunikatów, jest art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu, który wyjątkowo zezwala na pomoc mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego. W obliczu ogromnych napięć na rynkach finansowych, do których później doszedł wyjątkowo silny spadek realnej aktywności gospodarczej, w najpoważniejszej fazie kryzysu warunek istnienia poważnego zaburzenia był bez wątpienia spełniony w całej Unii.
5. Ożywienie gospodarcze, rozprzestrzeniające się powoli od początku 2010 r., uzyskało nieco większe tempo niż można się było spodziewać w poprzednich miesiącach tego roku. Mimo że ożywienie to ma wciąż niepewny i nierówny charakter w poszczególnych państwach członkowskich Unii, w niektórych spośród nich zanotować można niewielki, a nawet bardziej solidny wzrost gospodarczy. Oprócz tego stan sektora bankowego w ogólnym ujęciu poprawił się w porównaniu z sytuacją sprzed roku, chociaż istnieją jeszcze pewne obszary zagrożenia. W związku z tym istnienie poważnych zaburzeń w gospodarce wszystkich państw członkowskich nie jest już tak oczywiste, jak we wcześniejszych stadiach kryzysu. Komisja zdaje sobie sprawę z tych zmian, wciąż jednak uważa, że w obliczu niedawnego powrotu napięć na rynki finansowe i ryzyka poważniejszych negatywnych skutków związanych ze współzależnością gospodarek warunki konieczne do zatwierdzenia pomocy państwa na mocy art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu są spełnione. Uzasadnienie takiego stanowiska przedstawia w niniejszym komunikacie.
6. Powrót napięć na rynki długów państwowych dramatycznie zilustrował utrzymującą się niestabilność rynków finansowych. Z uwagi na silne wewnętrzne powiązania i wzajemną zależność w ramach sektora finansowego w Unii pojawiły się obawy przed efektem domina. Wysoka niestabilność rynków finansowych oraz brak pewności co do perspektywy gospodarczych uzasadniają utrzymanie w charakterze siatki bezpieczeństwa możliwości uzasadnienia przez państwa członkowskie konieczności skorzystania ze środków wsparcia związanych z kryzysem na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu.
7. Dlatego też komunikat bankowy, komunikat o dokapitalizowaniu i komunikat w sprawie aktywów o obniżonej jakości, zawierające wskazówki dotyczące kryteriów zgodności pomocy udzielanej bankom w związku z kryzysem na podstawie art. 107 ust. 3

(1) Aby ułatwić lekturę niniejszego dokumentu, instytucje finansowe określane są w nim po prostu jako „banki”.

(2) Dz.U. C 270 z 25.10.2008, s. 8.

(3) Dz.U. C 10 z 15.1.2009, s. 2.

(4) Dz.U. C 72 z 26.3.2009, s. 1.

(5) Dz.U. C 195 z 19.8.2009, s. 9.

lit. b) Traktatu – głównie w formie gwarancji rządowych, dokapitalizowania i środków pomocy związanej z aktywami – powinny mieć nadal zastosowanie po dniu 31 grudnia 2010 r. Podobnie komunikat w sprawie restrukturyzacji, dotyczący działań następczych w odniesieniu do tych środków wsparcia, również powinien być stosowany po tym terminie. Należy zatem wydłużyć okres stosowania komunikatu w sprawie restrukturyzacji, jedyne spośród omawianych czterech komunikatów z określoną datą wygaśnięcia – 31 grudnia 2010 r. – aby można było stosować go do pomocy na restrukturyzację zgłoszonej do dnia 31 grudnia 2011 r.

8. Komunikaty te należy jednak dostosować, mając na uwadze przygotowanie do przejścia do fazy pokryzysowej. Należy także opracować nowe, stałe reguły dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację banków, udzielanej w normalnych warunkach rynkowych, które to reguły powinny być stosowane – jeśli pozwolą na to warunki rynkowe – od dnia 1 stycznia 2012 r. Ewentualną dalszą potrzebę udzielania wyjątkowej pomocy państwa związanej z kryzysem na rzecz sektora finansowego należy poddać ocenie z uwzględnieniem tego celu. Aby go osiągnąć, konieczne jest określenie wymogów zgodności takiej pomocy z rynkiem wewnętrznym w taki sposób, aby być jak najlepiej przygotowanym na nowy system ratowania i restrukturyzacji banków w oparciu o art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.

3. PROCES WYCOFYWANIA SPECJALNYCH ŚRODKÓW POMOCY

9. Ciągła dostępność środków pomocy na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu w związku ze szczególnymi warunkami rynkowymi nie powinna utrudniać procesu wycofywania się ze stosowania tymczasowych wyjątkowych środków wsparcia dla banków. Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych na posiedzeniu dnia 2 grudnia 2009 r. zdecydowała o konieczności opracowania strategii stopniowego wycofywania środków wsparcia. Powinna być ona przejrzysta i należycie skoordynowana między państwami członkowskimi, aby uniknąć negatywnych skutków wynikających ze współzależności gospodarek, lecz jednocześnie uwzględnić specyficzne sytuacje w różnych państwach członkowskich⁽¹⁾. W swoich konkluzjach Rada stwierdziła również, że zasadniczo proces wycofywania różnych form wsparcia na rzecz banków powinien zacząć się od wycofywania rządowych programów gwarancji, zachęcając do rezygnacji z pomocy banki w dobrej kondycji i skłaniając inne banki do rozwiązania swoich problemów.

10. Od dnia 1 lipca 2010 r. Komisja stosuje surowsze warunki zgodności gwarancji rządowych z rynkiem wewnętrznym

⁽¹⁾ Konkluzje te zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 11 grudnia 2009 r. Również Parlament Europejski w swojej rezolucji z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie sprawozdania dotyczącego polityki konkurencji za rok 2008 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2010-0050>) zdecydowanie stwierdził, że wsparcie publiczne na rzecz instytucji finansowych nie powinno być nienależycie przedłużane i że jak najszybciej należy opracować strategię wyjścia.

na mocy art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu⁽²⁾ poprzez wprowadzenie podwyższonej opłaty gwarancyjnej oraz nowego wymogu dotyczącego planu odzyskania rentowności w odniesieniu do beneficjentów, którzy korzystają z nowych gwarancji i przekraczają pewien próg łącznych pozostających do spłaty gwarantowanych zobowiązań zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w stosunku do swoich całkowitych zobowiązań⁽³⁾. Komisja wyraźnie ograniczyła zakres tych zmienionych programów gwarancji do drugiej połowy 2010 r. Z uwagi na bieżącą sytuację rynkową oraz uwzględniając, że od wprowadzenia nowych warunków cenowych nie upłynęło wiele czasu, nie wydaje się, aby konieczne było obecnie dalsze zmienianie tych warunków. Rządowe programy gwarancji, których zatwierdzenie wygasa z końcem 2010 r., mogą być więc zatwierdzone na kolejne sześć miesięcy do dnia 30 czerwca 2011 r. na podstawie warunków wprowadzonych w lipcu 2010 r.⁽⁴⁾ Zgodnie z dotychczasową praktyką Komisja ponownie oceni warunki zgodności gwarancji państwowych z terminem późniejszym niż dnia 30 czerwca 2011 r. w pierwszej połowie 2011 r.

11. Komisja przedstawi w kolejnych punktach etapy stopniowego wycofywania środków pomocy w zakresie dokapitalizowania i aktywów o obniżonej jakości, ponieważ w odniesieniu do tych środków nie podjęto jeszcze takich kroków poza zastosowaniem już istniejących zachęt do rezygnacji z pomocy poprzez podniesienie opłat.

4. REZYGNACJA Z ROZRÓŻNIENIA NA BANKI STABILNE FINANSOWO I BANKI ZNAJDUJĄCE SIĘ W TRUDNEJ SYTUACJI NA POTRZEBY PRZEDSTAWIANIA PLANU RESTRUKTURYZACJI

12. Na początku kryzysu Komisja wprowadziła rozróżnienie na instytucje finansowe znajdujące się w trudnej sytuacji/niestabilne finansowo, tj. borykające się z endogennymi problemami strukturalnymi związanymi np. z ich szczególnym modelem biznesowym lub strategią inwestycyjną, oraz instytucje finansowe zasadniczo stabilne finansowo, tj. takie, których problemy wynikają zaledwie i przede wszystkim z wyjątkowej sytuacji w związku z kryzysem finansowym, a nie ze stabilności ich modelu biznesowego, braku efektywności czy też podejmowania nadmiernego ryzyka. Podstawą tego rozróżnienia są przede wszystkim wskaźniki przedstawione w komunikacie o dokapitalizowaniu: adekwatność kapitałowa, bieżące premie w transakcjach zamiany ryzyka kredytowego, ocena inwestycyjna banku i prognozy na przyszłość, a także, między innymi, względny zakres dokapitalizowania. Jeśli chodzi o ostatni wskaźnik, wskaźnikiem

⁽²⁾ Zob. dokument roboczy Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji z dnia 30 kwietnia 2010 r. dotyczący stosowania reguł pomocy państwa do rządowych programów gwarancji, które mają zostać udzielone po dniu 30 czerwca 2010 r., obejmujących długi banków: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf

⁽³⁾ Z klauzulą elastyczności umożliwiającą ponowną ocenę sytuacji i zastosowanie odpowiednich środków zaradczych w przypadku poważnego nowego wstrząsu na rynkach finansowych w całej Unii lub też w jednym lub kilku państwach członkowskich. Żadne z państw członkowskich, które zgłosiły przedłużenie swoich programów gwarancji do końca 2010 r., nie odwołało się do tej klauzuli.

⁽⁴⁾ Ma to także zastosowanie do programów odzyskiwania płynności.

pozwalającym odróżnić banki zasadniczo stabilne finansowo od banków znajdujących się w trudnej sytuacji jest według Komisji pomoc otrzymana w formie dokapitalizowania i środków pomocy związanej z aktywami, przekraczająca 2 % ważonych ryzykiem aktywów banku. Dokapitalizowanie banku znajdującego się w trudnej sytuacji wymaga przedstawienia Komisji planu restrukturyzacji, a dokapitalizowanie banku stabilnego finansowo – planu odzyskania rentowności.

13. Przyczyną wprowadzenia takiego rozróżnienia i określenia szeregu wskaźników, w tym prognozy 2 % ważonych ryzykiem aktywów banku, była obawa, że w przeciwnym wypadku potrzeby kapitałowe wynikające z utraty wartości aktywów, wyższe oczekiwania rynków co do poziomu kapitału w bankach i tymczasowe trudności w zdobywaniu kapitału na rynku doprowadzą do tego, że banki stabilne finansowo ograniczą kredyty dla sektorów gospodarki realnej, aby w przypadku korzystania z pomocy państwa nie musieć przedkładać planu restrukturyzacji. Obecnie cały sektor bankowy ma jednak mniejsze trudności z uzyskaniem kapitału na rynkach lub poprzez, między innymi, zyski zatrzymane⁽¹⁾ i może w związku z tym zaspokajać swoje potrzeby kapitałowe bez uciekania się do pomocy państwa⁽²⁾. Kwota kapitału pozyskanego przez instytucje finansowe na rynku znacznie wzrosła w 2009 i 2010 r., co pokazuje, że na nowo uzyskały one dostęp do rynków kapitałowych oraz że przygotowują się do nowych wymagań regulacyjnych⁽³⁾.

14. Rozróżnienie na banki stabilne finansowo i te znajdujące się w trudnej sytuacji nie wydaje się już zatem istotne do

(1) Aby zwiększyć swoje bufor kapitałowe banki zdecydowały się sprzedać niestrategiczne aktywa, takie jak udziały w przemyśle, lub skoncentrować się na konkretnych sektorach geograficznych. Zob. Europejski Bank Centralny, *EU Banking Sector Stability*, wrzesień 2010 r.

(2) Według Europejskiego Banku Centralnego we wszystkich państwach członkowskich w ciągu 2009 r. znacznie wzrósł wskaźnik ogólnej wypłacalności banków. Ponadto informacje dotyczące wybranych dużych banków w Unii sugerują, że poprawa wskaźników kapitałowych miała również miejsce w pierwszej połowie 2010 r. Towarzystwo jej wzrost zysków zatrzymanych oraz dalsze pozyskiwanie kapitału prywatnego i publiczne zastrzyki kapitałowe na rzecz niektórych banków. Zob. Europejski Bank Centralny: *EU Banking Sector Stability*, wrzesień 2010 r.

(3) Nowe otoczenie regulacyjne przygotowane przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, tzw. pakiet Bazylea III, przygotowuje do wprowadzenia w życie nowych reguł kapitałowych, które powinny umożliwić bankom spełnienie za pewien czas nowych wymogów kapitałowych. Warto zauważyć w tym kontekście, że po pierwsze większość największych banków w Unii w ciągu ostatnich dwóch lat zwiększyła swoje bufor kapitałowe w celu zwiększenia swoich zdolności pokrywania strat, a po drugie inne banki w Unii powinny mieć wystarczająco dużo czasu (nawet do 2019 r.) na stworzenie buforów kapitałowych z wykorzystaniem, między innymi, zysków zatrzymanych. Należy również odnotować, że „uzgodnienia tymczasowe” przewidziane w nowych ramach prawnych ustanowiły okres ochronny w odniesieniu do istniejących publicznych zastrzyków kapitałowych do dnia 1 stycznia 2018 r. Ponadto ilościowa ocena skutków przeprowadzona przez Komitet Bazylejski i potwierdzona obliczeniami Komisji wskazuje na stosunkowo ograniczony wpływ na akcję kredytową banków. Nowe wymogi kapitałowe nie powinny więc wpłynąć na propozycje przedstawione w niniejszym komunikacie.

decydowania o tym, które banki powinny omawiać z Komisją swoją restrukturyzację. W związku z tym banki, które w 2011 r. wciąż będą korzystały z pomocy państwa w celu pozyskania kapitału lub w zakresie aktywów o obniżonej jakości, powinny być zobowiązane do przedstawienia Komisji planu restrukturyzacji pokazującego ich determinację do podjęcia koniecznych działań restrukturyzacyjnych i odzyskania rentowności bez zbędnej zwłoki. Począwszy od dnia 1 stycznia 2011 r. każdy beneficjent nowego środka w zakresie dokapitalizowania lub aktywów o obniżonej jakości będzie zatem zobowiązany do przedstawienia planu restrukturyzacji⁽⁴⁾.

15. Oceniając potrzeby restrukturyzacyjne banków, Komisja weźmie pod uwagę specyficzną sytuację każdej instytucji, stopień, w jakim taka restrukturyzacja konieczna jest do odzyskania przez bank rentowności niewymagającej dalszego wsparcia państwa oraz wcześniejsze korzystanie z pomocy państwa. Ogólną zasadą jest, że im więcej dany bank korzystał wcześniej z pomocy państwa, tym większa jest potrzeba przeprowadzenia głębokiej restrukturyzacji w celu zapewnienia długoterminowej rentowności. W ramach oceny indywidualnej uwzględnione zostaną również wszelkie szczególne sytuacje zachodzące na rynku, a w przypadku poważnego wstrząsu zagrażającego stabilności finansowej jednego lub kilku państw członkowskich ramy prawne dotyczące restrukturyzacji zostaną zastosowane w odpowiednio elastyczny sposób.

16. Zobowiązanie banków korzystających z pomocy strukturalnej (tj. dokapitalizowania lub środków w zakresie aktywów o obniżonej jakości) do przedstawiania planu restrukturyzacji i jednoczesne akceptowanie faktu, że samo korzystanie z gwarancji na refinansowanie nie zobowiązywałoby ich do przedstawiania takiego planu⁽⁵⁾ jest sygnałem dla banków, że w miarę jak sektor finansowy stopniowo wychodzi z kryzysu, muszą one przygotować się na powrót do normalnych mechanizmów rynkowych bez wsparcia państwa. Motywuje to poszczególne instytucje wciąż potrzebujące pomocy do przyspieszenia koniecznych działań restrukturyzacyjnych. Jednocześnie umożliwia to stosowanie wystarczająco elastycznego podejścia uwzględniającego potencjalnie odmienne okoliczności wpływające na sytuację różnych banków lub krajowych rynków finansowych. Taka strategia uwzględnia również możliwość pogorszenia się stabilności finansowej w wymiarze ogólnym lub w zakresie poszczególnych krajów, czego nie można dziś wykluczyć, biorąc pod uwagę wciąż istniejące trudności w sytuacji rynków finansowych.

(4) Zasada ta będzie miała zastosowanie do wszystkich środków w zakresie dokapitalizowania lub aktywów o obniżonej jakości, bez względu na to, czy są to indywidualne środki pomocy, czy też przyznano je w ramach programu pomocy.

(5) W dokumencie roboczym DG ds. Konkurencji dotyczącym stosowania reguł pomocy państwa do rządowych programów gwarancji, które mają zostać udzielone po dniu 30 czerwca 2010 r., obejmujących długi banków ustalono jednak próg pozostających do spłaty gwarantowanych zobowiązań w stosunku do całkowitych zobowiązań w wysokości 5 % oraz próg całkowitej kwoty gwarantowanego długu w wysokości 500 mln EUR, po przekroczeniu których wymagane jest przeprowadzenie oceny rentowności.

5. CZASOWY ZAKRES STOSOWANIA, PERSPEKTYWY OGÓLNE

17. Dalsze stosowanie art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu i przedłużenie stosowania komunikatu w sprawie restrukturyzacji trwało będzie przez rok do dnia 31 grudnia 2011 r. ⁽¹⁾. Takie przedłużenie na zmienionych warunkach należy również postrzegać w kontekście stopniowego przechodzenia do bardziej trwałego systemu wytycznych w zakresie pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację banków w oparciu o art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu, które powinny, jeśli pozwolą na to warunki rynkowe, być stosowane od dnia 1 stycznia 2012 r.

⁽¹⁾ Zgodnie z dotychczasową praktyką Komisji istniejące lub nowe programy wsparcia banków (bez względu na to, jakie instrumenty wsparcia obejmują: gwarancje, dokapitalizowanie, przywracanie płynności, środki na rzecz ratowania aktywów lub inne) będą przedłużane lub zatwierdzane tylko na okres sześciu miesięcy, aby umożliwić ewentualne dostosowania w połowie 2011 r.