

Komunikat komisji w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regułami pomocy państwa

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2009/C 195/04)

1. WPROWADZENIE

- 1) Na spotkaniach w dniach 20 marca i 18–19 czerwca 2009 r. Rada Europejska potwierdziła zamiar działania na rzecz przywrócenia zaufania do rynków finansowych oraz ich prawidłowego funkcjonowania, co jest koniecznym warunkiem wyjścia z obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego. W obliczu systemowego charakteru kryzysu i wzajemnych powiązań istniejących w sektorze finansowym podjęto szereg działań na poziomie wspólnotowym w celu przywrócenia zaufania do systemu finansowego, utrzymania rynku wewnętrznego i zabezpieczenia kredytowania gospodarki⁽¹⁾.
- 2) Inicjatywom tym powinny towarzyszyć działania na poziomie poszczególnych instytucji finansowych, aby umożliwić im przezwyciężenie obecnego kryzysu i odzyskanie długoterminowej rentowności do prowadzenia bardziej stabilnej akcji kredytowej bez wsparcia państwa. Do Komisji wpłynęło już wiele spraw dotyczących pomocy państwa związanych z interwencjami państw członkowskich mającymi na celu uniknięcie problemów z płynnością, wypłacalnością lub kredytowaniem. W trzech kolejnych komunikatach Komisja sformułowała wskazówki dotyczące opracowania i wdrożenia pomocy państwa na rzecz banków⁽²⁾. W komunikatach tych uznano, że kryzys jest na tyle poważny, iż uzasadnia przyznawanie pomocy, która może być uznana za zgodną na mocy art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Przedstawiono w nich zasady spójnego stosowania gwarancji państwowych, dokapitalizowania i pomocy związanej z aktywami o obniżonej jakości przez państwa członkowskie. Głównym powodem opracowania tych zasad było zapewnienie pełnego osiągnięcia celu, jakim w przypadku środków pomocy przeznaczonych na ratowanie jest stabilność finansowa i utrzymanie kredytowania, przy jednoczesnym zagwarantowaniu równych

szans bankom⁽³⁾ działającym w różnych państwach członkowskich oraz bankom otrzymującym wsparcie publiczne i tym, które są go pozbawione, a także unikając prześcignania się w udzielaniu dotacji, ograniczając pokusę nadużyć oraz zapewniając konkurencyjność europejskich banków na rynkach wspólnotowych i międzynarodowych.

- 3) Dzięki zasadom pomocy państwa możliwe jest zapewnienie spójności środków stosowanych przez te państwa członkowskie, które podjęły działania pomocowe. Jednak sama decyzja w sprawie wykorzystania zasobów państwowych, na przykład w celu ochrony banków przed aktywami o obniżonej jakości, należy do państw członkowskich. W niektórych przypadkach, instytucje finansowe będą w stanie przetrwać obecny kryzys bez większych dostosowań lub dodatkowej pomocy. W innych przypadkach, konieczna może być pomoc państwa w formie gwarancji, dokapitalizowania lub pomocy związanej z aktywami o obniżonej jakości.
- 4) W przypadku udzielenia pomocy państwa instytucji finansowej, państwo członkowskie powinno przedstawić plan odzyskania rentowności lub bardziej zasadniczy plan restrukturyzacji mający na celu potwierdzenie lub przywrócenie długoterminowej rentowności poszczególnych banków niewymagającej dalszej pomocy państwa. Określono już kryteria dotyczące warunków, w jakich może zaistnieć konieczność zastosowania bardziej gruntownej restrukturyzacji, oraz konieczność zastosowania środków przeciwdziałających zakłóceniu konkurencji wynikającemu z pomocy⁽⁴⁾. Niniejszy komunikat nie zmienia tych

⁽¹⁾ W swoim komunikacie na szczyt Rady Europejskiej dnia 4 marca 2009 r. – Realizacja europejskiego planu naprawy, COM(2009) 114 wersja ostateczna – Komisja ogłosiła program reform, mający na celu naprawę bardziej ogólnych słabych punktów ram prawnych mających zastosowanie do instytucji finansowych działających we Wspólnocie.

⁽²⁾ Zob. Komunikat Komisji – Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego (dalej zwany „komunikatem bankowym”) (Dz.U. C 270 z 25.10.2008, s. 8), Komunikat Komisji – Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji (dalej zwany „komunikatem o dokapitalizowaniu”) (Dz.U. C 10 z 15.1.2009, s. 2) oraz Komunikat Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym (dalej zwany „komunikatem w sprawie aktywów o obniżonej jakości”) (Dz.U. C 72 z 26.3.2009, s. 1). Przegląd decyzji Komisji dostępny jest w dokumencie: State aid Scoreboard – Spring 2009 Update, Special edition on State aid interventions in the current financial and economic crisis, COM(2009) 164 wersja ostateczna z 8 kwietnia 2009.

⁽³⁾ Niniejszy komunikat ma zastosowanie wyłącznie do instytucji finansowych, o których mowa w komunikacie bankowym. Dla ułatwienia w niniejszym komunikacie mowa jest o bankach. Jednak dotyczy on również, w odpowiednich przypadkach, innych instytucji finansowych, z uwzględnieniem różnic między nimi.

⁽⁴⁾ Kryteria i szczególne okoliczności powodujące obowiązek przedłożenia planu restrukturyzacji wyjaśniono w komunikacie bankowym, komunikacie o dokapitalizowaniu i komunikacie w sprawie aktywów o obniżonej jakości. Dotyczą one w szczególności, choć nie tylko, sytuacji, gdy bank wykazujący poważne trudności finansowe został dokapitalizowany przez państwo lub bank, który korzysta z pomocy związanej z aktywami o obniżonej jakości, otrzymał już pomoc w dowolnej formie, która przyczynia się do pokrycia lub uniknięcia strat (z wyjątkiem udziału w programie gwarancji) i łącznie przekracza 2 % ogólnej wartości aktywów banku ważonych ryzykiem. Stopień restrukturyzacji będzie zależał od tego, jak poważna jest sytuacja danego banku. Z drugiej strony, zgodnie z wymienionymi wyżej komunikatami (szczególnie z pkt 40 komunikatu o dokapitalizowaniu oraz załącznikiem 5 komunikatu w sprawie aktywów o obniżonej jakości), w przypadku gdy bankom będącym zasadniczo w dobrej kondycji przekazano pewną ograniczoną kwotę pomocy, państwa członkowskie mają obowiązek przedłożyć Komisji sprawozdanie w sprawie wykorzystania zasobów państwowych, zawierające wszystkie informacje konieczne do oceny rentowności banku, wykorzystania otrzymanego kapitału oraz sposobu na powrót do niezależności od wsparcia publicznego. W ocenie rentowności należy zawrzeć profil ryzyka, wykazać, że banki te spełnią w przyszłości normy adekwatności kapitałowej, a także ocenić ich plany biznesowe.

kryteriów, lecz je uzupełnia, aby zwiększyć przewidywalność i zapewnić spójne podejście poprzez wyjaśnienie zasad oceniania przez Komisję tego, czy pomoc restrukturyzacyjna ⁽¹⁾ przyznana przez państwa członkowskie instytucjom finansowym w dobie obecnego kryzysu systemowego jest zgodna ze wspólnym rynkiem w myśl art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu.

- 5) Komunikat bankowy, komunikat o dokapitalizowaniu oraz komunikat w sprawie aktywów o obniżonej jakości przywołują podstawowe zasady ustanowione w wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw ⁽²⁾. Zasady te przewidują przede wszystkim, że pomoc na restrukturyzację powinna prowadzić do przywrócenia długoterminowej rentowności przedsiębiorstwa bez pomocy państwa. Poza tym w miarę możliwości pomocy na restrukturyzację powinien towarzyszyć odpowiedni podział obciążeń oraz środki mające na celu zminimalizowanie zakłócenia konkurencji, które w dalszej perspektywie znacznie osłabiłyby strukturę i funkcjonowanie właściwego rynku.
- 6) Stosując powyższe zasady, należy mieć przede wszystkim na uwadze integralność rynku wewnętrznego i rozwój banków we Wspólnocie. Należy unikać rozdrobnienia i podziału rynku. Z chwilą, gdy obecny kryzys się skończy, europejskie banki powinny mieć silną pozycję światową opartą na jednolitym europejskim rynku finansowym. Komisja potwierdza również potrzebę wyprzedzania zmian i zarządzania nimi w sposób odpowiedzialny pod względem społecznym oraz podkreśla konieczność zachowania zgodności z prawodawstwem krajowym wdraża-

jącym dyrektywy wspólnotowe dotyczące informowania pracowników i konsultacji z nimi ⁽³⁾.

- 7) Niniejszy komunikat ma na celu wyjaśnienie, jak Komisja będzie badać pomoc na restrukturyzację banków w czasie obecnego kryzysu, uwzględniając konieczność zmiany dotychczasowej praktyki w świetle charakteru i światowego wymiaru kryzysu, systemową rolę sektora bankowego w całej gospodarce oraz skutki systemowe, które mogą wynikać z potrzeby restrukturyzacji wielu banków w tym samym okresie:

— Plan restrukturyzacji będzie musiał zawierać dokładną diagnozę problemów danego banku. Aby opracować trwałe strategie przywrócenia rentowności, banki będą musiały więc zastosować tzw. „test warunków skrajnych”. Podstawą pierwszych kroków w przywracaniu rentowności powinny być wspólne parametry, które będą w możliwie największym stopniu oparte na odpowiednich metodykach uzgodnionych na poziomie wspólnotowym. W odpowiednich przypadkach od banków będzie się także wymagać ujawnienia aktywów o obniżonej jakości ⁽⁴⁾,

— Biorąc pod uwagę nadrzędny cel, jakim jest stabilność finansowa, oraz powszechne trudności gospodarcze w całej Wspólnocie, na szczególną uwagę zasługuje opracowanie planu restrukturyzacji, a w szczególności zapewnienie wystarczająco elastycznego i realistycznego harmonogramu koniecznych etapów jego realizacji. Jeżeli z powodu okoliczności panujących na rynku nie jest możliwe natychmiastowe zastosowanie środków strukturalnych, należy wówczas wziąć pod uwagę średnioterminowe mechanizmy zabezpieczające,

— Komisja będzie stosować podstawową zasadę odpowiedniego podziału obciążeń między państwa członkowskie i banki będące beneficjentami z uwzględnieniem ogólnej sytuacji sektora finansowego. Jeżeli z powodu okoliczności panujących na rynku w okresie ratowania natychmiastowe wprowadzenie znacznego podziału obciążeń nie jest możliwe, należy tę kwestię uwzględnić na późniejszym etapie realizacji planu restrukturyzacji,

— Środki mające na celu ograniczenie zakłócenia konkurencji przez bank otrzymujący pomoc w tym samym lub innym państwie członkowskim powinny być tak opracowane, aby ograniczyć wszelkie niekorzystne skutki dla innych banków, uwzględniając jednocześnie fakt, że w związku z systemowym charakterem obecnego kryzysu konieczna jest bardzo szeroko zakrojona interwencja państwa w tym sektorze,

⁽¹⁾ Tj. pomocy, którą Komisja tymczasowo zatwierdziła jako pomoc na ratowanie zgodnie z Wytycznymi wspólnotowymi dotyczącymi pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz.U. C 244 z 1.10.2004, s. 2) lub pomocy tymczasowo zatwierdzonej na mocy art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu, a także wszelkiej nowej pomocy zgłaszanej w miarę potrzeb restrukturyzacyjnych. Do oceny pomocy na restrukturyzację przyznanej bankom w dobie obecnego kryzysu systemowego będzie miał zatem zastosowanie niniejszy komunikat, a nie wytyczne dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw.

⁽²⁾ Komisja przyjęła w przeszłości wiele decyzji w sprawie pomocy na restrukturyzację (zgodna na mocy art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu) na rzecz banków znajdujących się w trudnej sytuacji w oparciu o rozległy proces restrukturyzacji umożliwiający beneficjentom odzyskanie długoterminowej rentowności bez pomocy nadmiernej szkodzącej konkurentom. Typowe strategie restrukturyzacyjne obejmowały reorientację modeli działalności, likwidację lub zbycie oddziałów lub spółek zależnych, zmiany w systemie zarządzania aktywami i pasywami, sprzedaż jako podmiotu kontynuującego działalność lub podział i sprzedaż poszczególnych części działalności realnym konkurentom. Zob. na przykład decyzja Komisji 98/490/WE z dnia 20 maja 1998 r. dotycząca pomocy przyznanej przez Francję na rzecz grupy Crédit Lyonnais (Dz.U. L 221 z 8.8.1998, s. 28), decyzja Komisji 2005/345/WE z dnia 18 lutego 2004 r. dotycząca przyznania przez Niemcy pomocy na restrukturyzację na rzecz Bankgesellschaft Berlin AG (Dz.U. L 116 z 4.5.2005, s. 1), decyzja Komisji 2009/341/WE z dnia 4 czerwca 2008 r. w sprawie C 9/2008 (ex NN 8/2008, CP 244/2007) przyznanej przez Niemcy na rzecz banku Sachsen LB (Dz.U. L 104, 24.4.2009, s. 34) oraz tablica wyników w dziedzinie pomocy państwa za jesień 2006, COM(2006) 761 wersja ostateczna, s. 28 (http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/2006_autumn_en.pdf), wraz ze specjalnym badaniem na temat pomocy na ratowanie i restrukturyzację.

⁽³⁾ Zob. też komunikat w sprawie restrukturyzacji i zatrudnienia z dnia 31 marca 2005 r. (COM(2005) 120 wersja ostateczna z dnia 31 marca 2005) oraz dobra praktyka w zakresie restrukturyzacji, uzgodniona przez europejskich partnerów społecznych w listopadzie 2003 r.

⁽⁴⁾ Zgodnie z komunikatem w sprawie aktywów o obniżonej jakości.

— Przyznanie dodatkowej pomocy w okresie restrukturyzacji powinno być możliwe, jeśli jest uzasadnione względami stabilności finansowej. Wszelką dodatkową pomoc należy ograniczyć do minimum niezbędnego do zapewnienia rentowności.

8) Sekcja 2 dotyczy przypadków, w których państwo członkowskie ma obowiązek zgłosić plan restrukturyzacji⁽¹⁾. Zasady przywołane w tej sekcji poprzez analogię mają zastosowanie do sytuacji, w których państwo członkowskie nie ma formalnego obowiązku zgłoszenia planu restrukturyzacji, ale musi wykazać rentowność⁽²⁾ banku będącego beneficjentem. W tym drugim przypadku, z wyjątkiem sytuacji budzących wątpliwości, Komisja będzie zwykle wymagać mniej szczegółowych informacji⁽³⁾. W przypadku wątpliwości, Komisja będzie, w szczególności, wnosić o przedstawienie dowodów przeprowadzenia odpowiedniego testu warunków skrajnych, zgodnie z pkt 13 oraz potwierdzenia wyników testu warunków skrajnych przez właściwe władze krajowe. Sekcje 3, 4 i 5 mają zastosowanie tylko w przypadkach, w których państwo członkowskie ma obowiązek zgłoszenia planu restrukturyzacji. W sekcji 6 wyjaśniono tymczasowy charakter niniejszego komunikatu. Ma ona zastosowanie zarówno do państw członkowskich, które mają obowiązek zgłoszenia planu restrukturyzacji dla beneficjenta pomocy, jak i do państw członkowskich, od których wymaga się tylko wykazania rentowności beneficjenta pomocy.

2. PRZYWRÓCENIE DŁUGOTERMINOWEJ RENTOWNOŚCI

9) Jeżeli w związku z poprzednimi wskazówkami lub decyzjami Komisji państwo członkowskie ma obowiązek przedłożyć plan restrukturyzacji⁽⁴⁾, powinien on być kompleksowy, szczegółowy i oparty na spójnej koncepcji. Należy w nim wykazać, w jaki sposób bank zamierza jak najszybciej powrócić do długoterminowej rentowności niewymagającej dalszej pomocy państwa⁽⁵⁾. Zgłoszenie każdego planu restrukturyzacji powinno zawierać jego porównanie z innymi opcjami, takimi jak podział lub przejęcie przez inny bank, aby Komisja mogła ocenić⁽⁶⁾, czy dostępne są rozwiązania oparte na warunkach rynkowych, mniej kosztowne lub mniej zakłócające konkurencję, zgodne z utrzymaniem stabilności finansowej. Jeżeli przywrócenie rentowności danego banku nie jest możliwe, w planie

restrukturyzacji należy wskazać sposób jego zorganizowanej likwidacji.

10) W planie restrukturyzacji należy podać przyczyny problemów banku i jego słabe punkty oraz wyjaśnić, jak proponowane środki restrukturyzacyjne pomogą rozwiązać najważniejsze problemy banku.

11) W planie restrukturyzacji powinny znaleźć się informacje dotyczące modelu działalności beneficjenta, w tym w szczególności jego struktury organizacyjnej, finansowania (wykazujące rentowność krótko- i długoterminowej struktury finansowania⁽⁷⁾), ładu korporacyjnego (wykazujące zapobieganie konfliktom interesu i konieczne zmiany w systemie zarządzania⁽⁸⁾), zarządzania ryzykiem (w tym ujawnienia aktywów o obniżonej jakości i rozważnego tworzenia rezerw na wypadek zagrożonych aktywów), zarządzania aktywami i pasywami, przepływów środków pieniężnych (które powinny osiągnąć wystarczający poziom bez udziału wsparcia państwa), zobowiązań pozabilansowych (wykazujące ich bezpieczeństwo i konsolidację w przypadku znacznego zaangażowania banku⁽⁹⁾), stosunku zadłużenia do kapitału własnego, bieżącej i przyszłej adekwatności kapitałowej z odpowiednimi przepisami dotyczącymi nadzoru (opartymi na zasadach ostrożnej wyceny i odpowiedniego tworzenia rezerw), a także struktury zachęt w zakresie wynagrodzeń⁽¹⁰⁾, wykazujące w jaki sposób wspiera ona długoterminową rentowność beneficjenta.

12) Analizę rentowności należy przeprowadzić dla każdej działalności gospodarczej i każdego ośrodka zysków, w odpowiednim rozbiciu. Powrót banku do rentowności powinien wynikać przede wszystkim ze środków wewnętrznych. Może się on opierać o takie czynniki zewnętrzne jak zmiany cen i zmiany popytu, na które przedsiębiorstwo nie ma większego wpływu, tylko jeżeli poczynione założenia rynkowe są ogólnie uznane. Restrukturyzacja wymaga wycofania się z działalności, która w perspektywie średnioterminowej nadal przynosiłaby straty strukturalne.

13) Bank osiąga długoterminową rentowność, jeśli jest w stanie pokryć wszystkie swoje koszty wraz z amortyzacją i opłatami finansowymi oraz wypracować odpowiedni zwrot zaangażowanego kapitału z uwzględnieniem profilu ryzyka banku. Bank poddany restrukturyzacji powinien być w stanie konkurować o kapitał na rynku na podstawie własnych osiągnięć zgodnie z odpowiednimi wymogami prawnymi. Przewidywane wyniki planowanej restrukturyzacji należy przedstawić w oparciu o scenariusz podstawowy oraz scenariusz „warunków skrajnych”. W tym celu, w planach restrukturyzacji należy wziąć pod uwagę między innymi obecny stan rynków finansowych oraz ich perspektywy, zakładając zarówno scenariusz podstawowy jak i najgorszy. Przeprowadzanie testu warunków skrajnych powinno przebiegać z uwzględnieniem kilku scenariuszy i obejmować kombinację różnych sytuacji problemowych

⁽¹⁾ Zgodnie z komunikatem bankowym, komunikatem o dokapitalizowaniu i komunikatem w sprawie aktywów o obniżonej jakości. Zob. pkt 4 niniejszego komunikatu.

⁽²⁾ Zgodnie z komunikatem bankowym, komunikatem o dokapitalizowaniu i komunikatem w sprawie aktywów o obniżonej jakości w przypadku, gdy bankom będącym zasadniczo w dobrej kondycji przekazano pewną ograniczoną kwotę pomocy, państwa członkowskie mają obowiązek przedłożyć Komisji ocenę rentowności.

⁽³⁾ W szczególności, zgodnie z pkt 40 komunikatu o dokapitalizowaniu oraz załącznikiem 5 komunikatu w sprawie aktywów o obniżonej jakości.

⁽⁴⁾ Zgodnie z pkt 8 niniejszego komunikatu, jeżeli sekcja 2 dotycząca planu restrukturyzacji, zasady w niej przywołane poprzez analogię mają zastosowanie również do ocen rentowności.

⁽⁵⁾ W załączniku zamieszczono przykładowy wzór planu restrukturyzacji.

⁽⁶⁾ W odpowiednich przypadkach Komisja zwróci się do konsultantów zewnętrznych o zbadanie zgłoszonych planów restrukturyzacji w celu oceny rentowności, podziału obciążeń i zminimalizowania zakłócenia konkurencji. Może ona również zażądać poświadczenia niektórych elementów przez organy nadzorcze.

⁽⁷⁾ Zob. na przykład decyzja Komisji z dnia 2 kwietnia 2008 r. w sprawie NN 1/2008 *Northern Rock*, (Dz.U. C 135 z 3.6.2008, s. 21), oraz decyzja 2009/341/WE w sprawie C 9/2008 *SachsenLB*.

⁽⁸⁾ Zob. decyzja 2009/341/WE w sprawie C 9/2008 *SachsenLB*.

⁽⁹⁾ Z wyjątkiem należyte uzasadnionych okoliczności. Zob. decyzja Komisji z dnia 21 października 2008 r. w sprawie C 10/2008 *IKB*, jeszcze nieopublikowana.

⁽¹⁰⁾ Zgodnie z zaleceniem Komisji 2009/384/WE z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie polityki wynagrodzeń w sektorze usług finansowych (Dz.U. L 120, 15.5.2009, s. 22).

oraz opcję przedłużonej globalnej recesji. Założenia należy porównać z odpowiednimi wskaźnikami dla całego sektora, odpowiednio zmienionymi w celu uwzględnienia nowych elementów obecnego kryzysu na rynkach finansowych. Plan powinien obejmować środki umożliwiające spełnienie ewentualnych wymogów mogących wyniknąć z przeprowadzania testu warunków skrajnych. Test należy w możliwie największym stopniu oprzeć na wspólnych parametrach uzgodnionych na poziomie wspólnotowym (jak na przykład metodyka opracowana przez Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego), w odpowiednich przypadkach dostosowanych do szczególnych warunków danego kraju i banku.

- 14) Podczas obecnego kryzysu rządy dokapitalizują banki na zasadach wybranych głównie ze względu na kwestię stabilności finansowej a nie zysku, który byłby do przyjęcia dla inwestora prywatnego. Długoterminowa rentowność wymaga zatem, aby każda otrzymana pomoc państwa została w określonym czasie zwrócona, jak przewidziano w chwili jej przyznawania, lub aby była odpłatna zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi, gwarantując w ten sposób wstrzymanie jakiegokolwiek dalszej pomocy państwa. Ponieważ Traktat nie zawiera postanowień dotyczących prawa własności, przepisy dotyczące pomocy państwa mają zastosowanie bez względu na to, czy dany bank znajduje się w rękach prywatnych, czy państwowych.
- 15) Aby szybko przywrócić rentowność, okres restrukturyzacji powinien być jak najkrótszy. Komisja może jednak, ze względu na trwający kryzys, pozwolić, aby na niektóre środki strukturalne przeznaczyć więcej czasu niż zwykle, przede wszystkim aby uniknąć pogorszenia warunków na rynkach poprzez „alarmową wyprzedzą”⁽¹⁾. Restrukturyzację należy jednak rozpocząć jak najszybciej i nie powinna ona trwać dłużej niż pięć lat⁽²⁾, aby była skuteczna i umożliwiła wiarygodny powrót banku do rentowności.
- 16) Gdyby okazało się, że w celu przywrócenia rentowności konieczna jest w okresie restrukturyzacji dalsza pomoc, nieprzewidziana w zgłoszonym planie restrukturyzacji, będzie ona podlegała obowiązkowi indywidualnego zgłoszenia *ex ante* i zostanie uwzględniona w ostatecznej decyzji Komisji.

Przywrócenie rentowności poprzez sprzedaż banku

- 17) Sprzedaż znajdującego się w trudnej sytuacji banku innej instytucji finansowej może pomóc przywrócić długoterminową rentowność, jeśli nabywcą jest przedsiębiorstwo rentowne i zdolne do przejęcia banku w trudnej sytuacji. Może się to również przyczynić do przywrócenia zaufania do rynku oraz do konsolidacji sektora finansowego. W tym celu nabywca powinien wykazać, że nowy, zintegrowany podmiot będzie rentowny. W przypadku sprzedaży

również należy przestrzegać wymogów rentowności, wkładu własnego i ograniczonego zakłócenia konkurencji.

- 18) Zasadniczo należy zagwarantować przejrzysty, obiektywny, bezwarunkowy i niedyskryminujący proces sprzedaży z zachowaniem warunków uczciwej konkurencji, aby wszystkim potencjalnym inwestorom zapewnić jednakowe szanse⁽³⁾.
- 19) Ponadto, bez uszczerbku dla systemu kontroli połączeń, jaki może mieć zastosowanie, oraz uznając, że sprzedaż banku znajdującego się w trudnej sytuacji i otrzymującego pomoc na rzecz konkurenta może jednocześnie przyczynić się do przywrócenia długoterminowej rentowności oraz do zwiększenia konsolidacji w sektorze finansowym, nie powinno się zezwolić na taką sprzedaż, której wynikiem będzie, jak daje się stwierdzić po pobieżnej ocenie, poważne zakłócenie skutecznej konkurencji, chyba że jednocześnie podjęte zostaną odpowiednie środki mające na celu zaradzenie takim zakłóceniom.
- 20) Sprzedaż banku może się wiązać również z pomocą państwa na rzecz nabywcy lub sprzedawanej działalności⁽⁴⁾. Jeśli odbywa się ona w ramach otwartego i bezwarunkowego przetargu, przeprowadzonego z zachowaniem warunków uczciwej konkurencji, a aktywa przekazuje się oferentowi proponującemu najwyższą cenę, cenę sprzedaży uznaje się za cenę rynkową i można wykluczyć pomoc na rzecz nabywcy⁽⁵⁾. W wyjątkowych przypadkach można uznać, że ujemna cena sprzedaży (lub wsparcie finansowe w celu rekompensaty takiej ceny) nie zawiera pomocy państwa, jeśli sprzedający poniósłby wyższe koszty w przypadku likwidacji⁽⁶⁾. Przy obliczaniu kosztów likwidacji w takiej sytuacji Komisja uwzględni tylko te pasywa, które zaakceptowałby inwestor prywatny⁽⁷⁾. W ten sposób wyeliminowane zostaną pasywa będące wynikiem pomocy państwa⁽⁸⁾.
- 21) Gdy nie ma możliwości wiarygodnego powrotu banku w trudnej sytuacji do długoterminowej rentowności, należy zawsze rozważyć jego kontrolowaną likwidację lub sprzedaż na aukcji. Rządy powinny zachęcać nierentowne podmioty do opuszczenia rynku, jednocześnie umożliwiając przeznaczenie na ten proces odpowiednio długiego

⁽³⁾ Zob. również pkt 20.

⁽⁴⁾ Zob. na przykład decyzja 2009/341/WE w sprawie C 9/2008 *SachsenLB*.

⁽⁵⁾ Sam brak procedury przetargowej nie oznacza automatycznie, że nabywca ma prawo do otrzymania pomocy państwa.

⁽⁶⁾ Wiązałoby się to zazwyczaj z przyznaniem pomocy na rzecz sprzedawanej działalności gospodarczej.

⁽⁷⁾ Sprawy połączone C-278/92, C-279/92 i C-280/92, *Hytasa* [1994], Rec. I-4103, pkt 22.

⁽⁸⁾ Zob. sprawa C-334/99 *Gröditzter Stahlwerke* [2003] Rec. I-1139, pkt 134 i nast. oraz decyzja Komisji 2008/719/WE z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie pomocy państwa C 56/2008 (ex NN 77/2006) *Bank Burgenland*, (Dz.U. L 239 z 6.9.2008, s. 32).

⁽¹⁾ Rozumianą jako sprzedawanie dużych ilości aktywów po obecnych niskich cenach rynkowych, co może doprowadzić do dalszego obniżania cen.

⁽²⁾ Praktyką Komisji jest akceptowanie 2-letnich do 3-letnich okresów trwania restrukturyzacji.

czasu, z korzyścią dla stabilności finansowej. W komunikacie bankowym przewidziano procedurę przeprowadzania takiej likwidacji⁽¹⁾. Ciekawą opcją dla poprawnie funkcjonujących banków może być również nabycie „dobrych” aktywów i pasywów banku znajdującego się w trudnej sytuacji, ponieważ może to być mniej kosztowny sposób na poszerzenie bazy depozytów i budowy stosunków z rzetelnymi pożyczkobiorcami. Możliwym do zaakceptowania sposobem na powrót do rentowności jest również utworzenie autonomicznego „dobrego” banku, zachowującego „dobre” aktywa i pasywa istniejącego banku, pod warunkiem że taki nowy podmiot nie zakłóci nadmiernie konkurencji.

3. WKŁAD WŁASNY BENEFICJENTA (PODZIAŁ OBCIĄŻEŃ)

- 22) Aby ograniczyć zakłócenia konkurencji i pokusę nadużyć, pomoc należy ograniczyć do niezbędnego minimum, a beneficjent pomocy powinien wnieść odpowiedni wkład własny w koszty restrukturyzacji. Wkład własny banku i właścicieli jego kapitału w restrukturyzację powinien być jak największy. Jest to konieczne po to, aby ratowane banki poniosły należytą odpowiedzialność za konsekwencje swoich zachowań w przeszłości oraz aby stworzyć odpowiednie zachęty na przyszłość.

Ograniczenie kosztów restrukturyzacji

- 23) Pomoc na restrukturyzację należy ograniczyć do pokrycia tylko tych kosztów, które są konieczne do przywrócenia rentowności. Oznacza to, że nie należy przekazywać przedsiębiorstwu zasobów państwowych, które zostałyby wykorzystane na finansowanie działań zakłócających rynek, niezwiązanych z procesem restrukturyzacji. Na przykład, nabycia akcji innych przedsiębiorstw lub nowych inwestycji nie można finansować z pomocy państwa, chyba że jest to konieczne w celu przywrócenia rentowności przedsiębiorstwa⁽²⁾.

Ograniczenie kwoty pomocy, znaczny wkład własny

- 24) Aby ograniczyć kwotę pomocy do niezbędnego minimum, do finansowania restrukturyzacji banki powinny w pierwszej kolejności wykorzystywać środki własne. Może się to wiązać na przykład ze sprzedażą aktywów. Pomoc państwa powinna być udzielana na zasadach

⁽¹⁾ Zob. pkt 43 do 50 komunikatu bankowego. W celu przeprowadzenia takiego kontrolowanego opuszczenia rynku pomoc na likwidację można uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem, jeśli na przykład jest ona potrzebna na tymczasowe dokapitalizowanie banku pomostowego lub struktury pomostowej lub też na zaspokojenie roszczeń niektórych grup wierzycieli, jeśli jest to uzasadnione koniecznością utrzymania stabilności finansowej. Zob. przykłady takiej pomocy i warunków, w jakich uznano ją za zgodną ze wspólnym rynkiem w decyzji Komisji z dnia 1 października 2008 r. w sprawie NN 41/2008 Zjednoczone Królestwo, *Rescue aid to Bradford & Bingley* (Dz.U. C 290 z 13.11.2008, s. 2), oraz w decyzji Komisji z dnia 5 listopada 2008 r. w sprawie NN 39/2008 DK, *Aid for liquidation of Roskilde Bank* (Dz.U. C 12 z 17.1.2009, s. 3).

⁽²⁾ Zob. sprawa T-17/03 *Schmitz-Gotha* [2006] Zb.Orz. II – 1139.

odzwierciedlających odpowiedni podział obciążeń kosztami⁽³⁾. Oznacza to, że koszty związane z restrukturyzacją ponosi nie tylko państwo, ale również inwestorzy, bilansując straty dostępnym kapitałem i ponosząc odpowiednią opłatę z tytułu interwencji państwa⁽⁴⁾. Niemniej jednak, zdaniem Komisji wcześniejsze ustalanie progów dotyczących podziału obciążeń nie jest właściwe w przypadku obecnego kryzysu systemowego, ponieważ celem jest ułatwianie dostępu do kapitału prywatnego i powrót do normalnych warunków rynkowych.

- 25) Każde ewentualne odstępstwo od odpowiedniego podziału obciążeń przed zastosowaniem środka, przyznane wyjątkowo w fazie ratowania z uwagi na stabilność finansową, musi zostać zrekompensowane wkładem na późniejszym etapie restrukturyzacji, na przykład w formie klauzul o wycofaniu lub bardziej dogłębnej restrukturyzacji, w tym dodatkowych środków mających na celu ograniczenie zakłócenia konkurencji⁽⁵⁾.

- 26) Banki powinny być w stanie wynagrodzić kapitał, włącznie w formie dywidendy i kuponów na zaległe długi podporządkowane, z zysków, jakie przynosi ich działalność. Nie powinny one jednak wykorzystywać pomocy państwa na wypłacanie wynagrodzenia z tytułu korzystania z własnych funduszy (kapitału i długów podporządkowanych), jeśli prowadzona działalność nie przynosi wystarczających zysków. Zatem w kontekście restrukturyzacji uznaniowe wyrównywanie strat (na przykład poprzez uwalnianie rezerw lub ograniczanie kapitału) przez banki będące beneficjentami w celu zagwarantowania wypłaty dywidendy i realizacji kuponów na zaległe długi podporządkowane jest zasadniczo niezgodne z celem, jakim jest podział obciążeń⁽⁶⁾. Może zaistnieć konieczność zrównoważenia takiego działania poprzez zapewnienie zdolności banku do refinansowania i zaoferowanie zachęt do wycofania się z programu pomocy⁽⁷⁾. W ramach zachęcania banku będącego beneficjentem do refinansowania Komisja może pozytywnie przyjąć realizację kuponów na nowo wyemitowane hybrydowe instrumenty kapitałowe o większym stopniu uprzywilejowania niż istniejące długi podporządkowane. W każdym przypadku w trakcie restrukturyzacji banki

⁽³⁾ Zgodnie z dotychczasowymi komunikatami Komisji, w szczególności z komunikatem w sprawie aktywów o obniżonej jakości, zob. pkt 21 i nast.

⁽⁴⁾ Szczegółowe wskazówki w sprawie wyceny gwarancji państwowych, dokapitalizowania oraz środków pomocy związanej z aktywami Komisja przedstawiła odpowiednio w komunikacie bankowym, komunikacie o dokapitalizowaniu i komunikacie w sprawie aktywów o obniżonej jakości. W zakresie, w jakim bank ponosi wspomnianą opłatę, pozycja udziałowców banku jest postrzegana jako osłabiona w sensie finansowym.

⁽⁵⁾ Komunikat w sprawie aktywów o obniżonej jakości, pkt 24 i 25. Zob. również sekcja 4 niniejszego komunikatu.

⁽⁶⁾ Zob. decyzja Komisji z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie N 615/2008 *Bayern LB* (Dz.U. C 80 z 3.4.2009, s. 4). Nie uniemożliwia to jednak bankom realizacji kuponów w przypadku ciężących na nich zobowiązań prawnych.

⁽⁷⁾ Zob. komunikat w sprawie aktywów o obniżonej jakości, pkt 31, oraz wyważone podejście do restrykcji w zakresie dywidendy przedstawione w komunikacie o dokapitalizowaniu, pkt 33, 34 i 45, odzwierciedlające fakt, że pomimo iż tymczasowe zakazy dotyczące wypłaty dywidendy lub realizacji kuponów mogą pomóc zatrzymać kapitał w banku i zwiększyć bufor środków, poprawiając tym samym wypłacalność banku, to jednocześnie mogą utrudnić dostęp banku do prywatnych źródeł finansowania lub co najmniej podnieść koszt nowego, przyszłego finansowania.

zazwyczaj nie powinny mieć możliwości nabywania swoich własnych akcji.

- 27) Przyznanie dodatkowej pomocy w okresie restrukturyzacji powinno być możliwe, jeśli jest uzasadnione względami stabilności finansowej. Wszelką dodatkową pomoc należy ograniczyć do minimum niezbędnego do zapewnienia rentowności.

4. OGRANICZANIE ZAKŁÓCEŃ KONKURENCJI ORAZ ZAPEWNIANIE KONKURENCYJNOŚCI SEKTORA BANKOWEGO

Rodzaje zakłóceń

- 28) Pomoc państwa może stanowić wsparcie stabilności finansowej w czasach kryzysu systemowego oraz mieć szersze pośrednie efekty pozytywne, może jednak również powodować różnego rodzaju zakłócenia konkurencji. W sytuacji, gdy banki konkurują w oparciu o swoje produkty i usługi, te, które skumulowały nadmierne ryzyko lub stosują nieodpowiednie modele działalności, ostatecznie stracą udziały w rynku i być może go opuszczą, podczas gdy bardziej skuteczni konkurenci wejdą na rynek lub rozwiną swoją dotychczasową działalność. Pomoc państwa, poprzez sztuczne utrzymywanie pozycji rynkowej beneficjentów, podtrzymuje istniejące zakłócenia konkurencji wywołane nadmiernym ryzykiem i stosowaniem nieodpowiednich modeli działalności. Może ona w ten sposób wywołać u beneficjentów pokusę nadużyć i jednocześnie osłabić motywację nie-beneficjentów do konkurowania, inwestowania i innowacji. Pomoc państwa może także negatywnie wpłynąć na jednolity rynek poprzez przerzucanie na inne państwa członkowskie niesprawiedliwie wysokich obciążeń dostosowań strukturalnych oraz powiązanych problemów społecznych i gospodarczych, jednocześnie tworząc bariery wejścia na rynek i zmniejszając zachęty do prowadzenia działalności transgranicznej.

- 29) Stabilność finansowa jest podstawowym celem pomocy udzielanej na rzecz sektora finansowego w dobie kryzysu systemowego, ale skutkiem krótkoterminowej ochrony stabilności systemu nie powinny być długofalowe szkody w zakresie równości szans i konkurencyjności rynku. Dlatego właśnie ważną rolę odgrywają środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji będących wynikiem pomocy państwa, między innymi z wymienionych poniżej powodów. Po pierwsze, kryzys dotknął banki w całej Wspólnocie w bardzo różnym stopniu, a pomoc państwa na ratowanie i restrukturyzację banków znajdujących się w trudnej sytuacji może zaszkodzić pozycji tych banków, które utrzymały zasadniczo dobrą kondycję, i wpłynąć negatywnie na stabilność finansową. W sytuacji kryzysu finansowego, gospodarczego i budżetowego różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi pod względem zasobów dostępnych na interwencje publiczne stają się jeszcze bardziej wyraźne i szkodzą równości szans na jednolitym rynku. Po drugie, interwencje krajowe przeprowadzane podczas obecnego kryzysu będą ze swej natury koncentrowały uwagę na rynkach krajowych, co prowadzi do poważnego ryzyka repatriacji kapitału

i rozdrobnienia jednolitego rynku. Obecność beneficjentów pomocy na rynku należy poddać ocenie w celu zapewnienia bardziej skutecznej konkurencji i zapobieżenia umacnianiu pozycji rynkowej, barierom wejścia i zniechęcaniu do działalności transgranicznej, interesem niekorzystną dla europejskich przedsiębiorców i konsumentów. Po trzecie, obecna skala interwencji publicznej koniecznej do osiągnięcia stabilności finansowej oraz ewentualne ograniczenia normalnego podziału obciążeń spowodują najprawdopodobniej jeszcze większą pokusę nadużyć, którą trzeba będzie odpowiednio naprawić, aby zapobiec ponownemu stosowaniu niepożądanych zachęt i nadmiernie ryzykownym zachowaniom oraz aby utworzyć drogę do szybkiego powrotu do normalnych warunków rynkowych bez wsparcia publicznego.

Stosowanie skutecznych i proporcjonalnych środków ograniczających zakłócenie konkurencji

- 30) Środki mające na celu ograniczenie konkurencji powinny być dostosowane do konkretnych zakłóceń występujących na rynkach, na których działa bank będący beneficjentem po odzyskaniu rentowności na skutek restrukturyzacji, a jednocześnie być zgodne ze wspólną strategią i zasadami. Punktem wyjścia dla oceny Komisji dotyczącej konieczności podjęcia takich środków są wielkość, skala i zakres działań, jakie prowadził będzie bank po zrealizowaniu wiarygodnego planu restrukturyzacji zgodnie z sekcją 2. W zależności od charakteru zakłócenia konkurencji, można je naprawić za pomocą środków ukierunkowanych na pasywa lub aktywa⁽¹⁾. Charakter i forma takich środków zależeć będą od dwóch kryteriów: po pierwsze od kwoty pomocy oraz warunków i okoliczności, w jakich ją przyznano, a po drugie od cech rynku lub rynków, na których bank będący beneficjentem pomocy będzie działał.
- 31) Jeśli chodzi o pierwsze kryterium, środki ograniczające zakłócenia konkurencji będą bardzo różne w zależności od kwoty pomocy, a także jej ceny i stopnia podziału obciążeń. Kwota pomocy będzie ustalana w tym przypadku zarówno w wymiarze bezwzględny (kwota otrzymanego kapitału, element pomocy w gwarancjach i środkach pomocy związanej z aktywami), jak i w stosunku do aktywów banku ważonych ryzykiem. Komisja weźmie pod uwagę całkowitą kwotę pomocy przyznanej beneficjentowi, łącznie z jakąkolwiek formą pomocy na ratowanie. Komisja uwzględni również zakres wkładu własnego beneficjenta i podziału obciążeń w okresie restrukturyzacji. Ogólnie rzecz biorąc, im większy jest zakres podziału obciążeń i wkładu własnego, tym mniejsze są skutki negatywne wynikające z pokusy nadużyć. W ten sposób potrzeba dalszej pomocy zostaje ograniczona⁽²⁾.

⁽¹⁾ Zob. pkt 21.

⁽²⁾ Jeśli Komisja, zgodnie z komunikatem bankowym, komunikatem o dokapitalizowaniu i komunikatem w sprawie aktywów o obniżonej jakości, wyjątkowo zaakceptowała pomoc, która nie spełnia zasad przewidzianych w tych komunikatach, wynikające z tego posunięcia dodatkowe zakłócenia konkurencji będą wymagały dodatkowych mechanizmów strukturalnych lub zabezpieczających właściwe postępowanie. Zob. pkt 58 komunikatu w sprawie aktywów o obniżonej jakości.

32) Jeśli chodzi o drugie kryterium, Komisja przeanalizuje prawdopodobny wpływ pomocy na rynki, na których bank będący beneficjentem pomocy działa po zakończeniu restrukturyzacji. W pierwszej kolejności analizie poddany zostanie rozmiar i względne znaczenie banku na rynku lub rynkach, na których działa on po odzyskaniu rentowności. Jeżeli pozycja rynkowa banku po restrukturyzacji jest ograniczona, wówczas najprawdopodobniej nie będą konieczne dodatkowe ograniczenia w postaci transakcji zbycia lub zobowiązań zabezpieczających właściwe postępowanie. Środki zostaną odpasowane do konkretnych okoliczności rynkowych⁽¹⁾, aby zapewnić utrzymanie skutecznej konkurencji. W niektórych obszarach zbycie może wywołać niekorzystne skutki i może nie być konieczne do osiągnięcia pożądanego rezultatu; wówczas odpowiedniejsze może okazać się ograniczenie naturalnego wzrostu. W innych obszarach, szczególnie na rynkach krajowych z wysokimi barierami wejścia, zbycie może być konieczne w celu umożliwienia konkurentom rozwoju lub wejścia na rynek. Środki ograniczające zakłócenia konkurencji nie powinny stać na przeszkodzie powrotowi banku do rentowności.

33) Komisja zwróci także uwagę na ryzyko szkód, jakie restrukturyzacja może wyrządzić jednolitemu rynkowi, oraz będzie przychylnie oceniać środki przyczyniające się do otwartości i konkurencyjności rynków krajowych. Skoro celem pomocy jest podtrzymanie stabilności finansowej i kredytowania realnej gospodarki, to można uznać, że ma ona ważne dodatkowe pozytywne skutki, jeśli jednym z warunków jej otrzymania jest przestrzeganie przez bank będący beneficjentem pewnych poziomów kredytowania obowiązujących w innych państwach członkowskich niż państwo udzielające pomocy. Będzie to szczególnie istotne w przypadkach, gdy poziomy kredytowania są stosunkowo wysokie w porównaniu z wiarygodnym scenariuszem alternatywnym, jeśli osiągnięcie tych poziomów podlega odpowiedniemu monitoringowi (na przykład poprzez współpracę krajowych organów nadzorczych oraz organów państwa przyjmującego), jeśli system bankowy państwa przyjmującego jest zdominowany przez banki, których siedziby główne znajdują się za granicą, oraz jeśli takie zobowiązania kredytowe zostały skoordynowane na poziomie wspólnotowym (na przykład w ramach negocjacji w sprawie pomocy w odzyskaniu płynności).

Ustalenie odpowiedniej opłaty za pomoc państwa

34) Odpowiednia opłata z tytułu jakiegokolwiek interwencji państwa jest zasadniczo jednym z najodpowiedniejszych ograniczeń zakłóceń konkurencji, ponieważ ogranicza kwotę pomocy. Jeżeli z uwagi na stabilność finansową cenę wejścia ustalono na poziomie znacznie niższym od ceny rynkowej, w planie restrukturyzacji należy zweryfikować warunki wsparcia finansowego⁽²⁾, aby ograniczyć zakłócający skutek dotacji.

⁽¹⁾ W szczególności uwzględniane będą poziomy koncentracji, ograniczenia mocy produkcyjnych, poziomy rentowności oraz bariery wejścia i rozwoju.

⁽²⁾ Na przykład wspierając wcześniejszą spłatę pomocy państwa.

Środki strukturalne – zbycie i ograniczenie działalności gospodarczej

35) Na podstawie oceny przeprowadzonej zgodnie z kryteriami przedstawionymi w niniejszej sekcji od banków korzystających z pomocy państwa można wymagać zbycia spółek zależnych lub oddziałów, portfeli klientów lub jednostek, lub też podjęcia innych działań tego rodzaju⁽³⁾, również na krajowym rynku detalicznym beneficjenta pomocy. Aby tego rodzaju środki zwiększyły konkurencję i przyczyniły się do rozwoju rynku wewnętrznego, powinny sprzyjać wchodzeniu konkurentów na rynek i działalności transgranicznej⁽⁴⁾. Zgodnie z wymogami przywrócenia rentowności Komisja przychylnie oceni takie środki strukturalne, jeśli są one podejmowane bez faworyzowania przedsiębiorstw w różnych państwach członkowskich i przyczyniają się w ten sposób do utrzymania rynku wewnętrznego w sektorze usług finansowych.

36) Wymagane może być także ograniczenie rozwoju banku na niektórych polach działalności gospodarczej lub obszarach geograficznych, na przykład poprzez środki zaradcze oparte na warunkach rynkowych, takie jak szczególne wymogi kapitałowe, jeśli konkurencja na rynku miałaby zostać osłabiona przez bezpośrednie ograniczenia rozwoju lub w celu ograniczenia pokusy nadużyć. Jednocześnie Komisja będzie przykładać szczególną wagę do konieczności unikania repatriacji kapitału i rozdrobnienia jednolitego rynku.

37) Jeżeli znalezienie kupca na spółki zależne, inne rodzaje działalności lub aktywa wydaje się obiektywnie trudne, Komisja przedłuży okres przysługujący na wdrożenie tych środków, jeśli otrzyma wiążący harmonogram ograniczania działalności (w tym oddzielenia konkretnych rodzajów działalności). Okres konieczny do wdrożenia tych środków nie powinien jednak być dłuższy niż pięć lat.

38) Dokonując w danej sprawie oceny wymaganego zakresu środków strukturalnych mających zaradzić zakłóceniom konkurencji oraz należycie uwzględniając zasadę równego traktowania, Komisja weźmie pod uwagę środki przedstawione w tym samym czasie w sprawach dotyczących tych samych rynków lub segmentów rynku.

⁽³⁾ Zob. na przykład decyzja Komisji z dnia 21 października 2008 r. w sprawie C 10/2008 IKB, jeszcze nieopublikowana, oraz decyzja Komisji z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie N 244/2009 *Capital injection into Commerzbank*, (Dz.U. C 147, z 27.6.2009, s. 4).

⁽⁴⁾ Należy zauważyć, że obniżenie sumy bilansowej wynikające z odpisów, częściowo rekompensowane przez pomoc państwa, nie osłabia faktycznej pozycji rynkowej banku i w związku z tym nie może być uwzględniane przy dokonywaniu oceny tego, czy zachodzi konieczność zastosowania środków strukturalnych.

Unikanie wykorzystywania pomocy państwa do finansowania zachowań antykonkurencyjnych

- 39) Pomoc państwa nie może być wykorzystywana ze szkodą dla konkurentów, którzy nie dysponują podobnym wsparciem publicznym ⁽¹⁾.
- 40) Zgodnie z pkt 41 banki nie powinny wykorzystywać pomocy państwa na zakup konkurencyjnych przedsiębiorstw ⁽²⁾. Warunek ten powinien obowiązywać co najmniej przez trzy lata i może być przedłużony do końca okresu restrukturyzacji w zależności od zakresu, wysokości i czasu trwania pomocy.
- 41) W wyjątkowych okolicznościach i po wcześniejszym zgłoszeniu transakcje kupna mogą zostać zatwierdzone przez Komisję, jeśli stanowią one część procesu konsolidacyjnego koniecznego do przywrócenia stabilności finansowej lub do zapewnienia skutecznej konkurencji. Przy transakcji kupna należy przestrzegać zasad równych szans dla wszystkich potencjalnych nabywców, a jej wynik powinien gwarantować warunki skutecznej konkurencji na właściwych rynkach.
- 42) Jeżeli zbycie lub zakaz kupna nie są w danym przypadku odpowiednie, Komisja może zatwierdzić wprowadzenie przez państwo członkowskie mechanizmów wycofania, na przykład w formie opłaty dla beneficjentów pomocy. Umożliwiłoby to odzyskanie części kwoty pomocy od banku po przywróceniu jego rentowności.
- 43) Jeżeli banki otrzymujące pomoc państwa są zobowiązane spełnić pewne wymogi w zakresie kredytowania realnej gospodarki, muszą one udzielać pożyczek na zasadach komercyjnych ⁽³⁾.
- 44) Pomocy państwa nie można wykorzystywać w celu oferowania takich warunków (na przykład w zakresie oprocentowania lub zabezpieczenia), którym nie mogą sprostać konkurenci nieotrzymujący pomocy państwa. Jednak

w przypadkach, gdy ograniczenia nałożone na zachowania cenowe beneficjenta mogą być nieodpowiednie, ponieważ mogą na przykład spowodować ograniczenie skutecznej konkurencji, państwa członkowskie powinny zaproponować inne, bardziej odpowiednie środki zaradcze w celu zapewnienia skutecznej konkurencji, na przykład środki wspierające wejście na rynek. Banki nie mogą również powoływać się na pomoc państwa jako swoją przewagę konkurencyjną, reklamując swoje oferty finansowe ⁽⁴⁾. Powyższe restrykcje powinny obowiązywać – w zależności od zakresu, wysokości i czasu trwania pomocy – przez okres od trzech lat do końca okresu trwania restrukturyzacji. Stanowiłyby one również wyraźne zachęty do jak najszybszej spłaty pomocy państwa.

- 45) Komisja zbada również stopień otwarcia rynku oraz zdolność sektora do radzenia sobie z problemami banków. W swojej ogólnej ocenie Komisja może uwzględnić ewentualne zobowiązania przedstawione przez beneficjenta lub zobowiązania państwa członkowskiego dotyczące przyjęcia środków ⁽⁵⁾ mających wspierać lepszą kondycję i większą konkurencyjność rynków, na przykład wspierając wejście na rynek i jego opuszczenie. W odpowiednich okolicznościach, tego rodzaju inicjatywy mogłyby towarzyszyć innym środkom strukturalnym lub dotyczącym odpowiednich zachowań, zwykle wymaganym od beneficjenta. Komisja może pozytywnie ocenić zobowiązanie państwa członkowskiego do wprowadzenia mechanizmów mających na celu uporanie się z problemami banku na wczesnym etapie, postrzegając to jako sposób na wspieranie lepszej kondycji i większej konkurencyjności rynków.

5. ZAGADNIENIA MONITOROWANIA I PROCEDURY

- 46) W celu kontroli właściwej realizacji planu restrukturyzacji Komisja będzie wymagać szczegółowych, regularnych sprawozdań. Pierwsze sprawozdanie powinno zazwyczaj wpłynąć do Komisji najpóźniej sześć miesięcy po zatwierdzeniu planu restrukturyzacji.
- 47) Po otrzymaniu zgłoszenia planu restrukturyzacji Komisja musi ocenić, czy dzięki jego realizacji możliwe będzie przywrócenie długoterminowej rentowności oraz odpowiednie ograniczenie zakłócenia konkurencji. W przypadku poważnych wątpliwości co do zgodności planu restrukturyzacji z odpowiednimi wymogami, Komisja jest zobowiązana wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające, umożliwiając stronom trzecim przedstawienie uwag do środka pomocy i zapewniając w ten sposób przejrzyste i spójne podejście z zachowaniem zasad poufności stosowanych w postępowaniach w zakresie pomocy państwa ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Zob. na przykład decyzja Komisji z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawach NN 49/2008, NN 50/2008 i NN 45/2008 *Guarantees to Dexia* (jeszcze nieopublikowana), pkt 73, decyzja Komisji z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie N 574/2008 *Guarantees to Fortis Bank* (Dz.U. C 38 z 17.2.2009, s. 2), pkt 58 oraz decyzja Komisji z dnia 3 grudnia 2008 r. w sprawach NN 42/2008, NN 46/2008 i NN 53/A/2008 *Restructuring aid to Fortis Bank and Fortis Bank Luxembourg* (Dz.U. C 80 z 3.4.2009, s. 7), pkt 94. Na przykład, w pewnych okolicznościach bankowi można zabronić oferowania deponentom detalicznym najwyższych dostępnych na rynku stóp procentowych.

⁽²⁾ Przypomina się, że koszty restrukturyzacji należy ograniczyć do minimum niezbędnego do przywrócenia rentowności. Zob. pkt 23.

⁽³⁾ Kredyty udzielane na zasadach niekomercyjnych mogą stanowić pomoc państwa i mogą zostać zatwierdzone przez Komisję po wcześniejszym zgłoszeniu, jeśli są one zgodne ze wspólnym rynkiem, na przykład na mocy komunikatu Komisji – Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego, (Dz.U. C 83 z 7.4.2009, s. 1).

⁽⁴⁾ Decyzja Komisji z dnia 12 listopada 2008 r. w sprawie N 528/2008 *ING*, (Dz.U. C 328 z 23.12.2008, s. 10) pkt 35.

⁽⁵⁾ Zob. na przykład decyzja Komisji 2005/418/WE z dnia 7 lipca 2004 r. dotycząca środków pomocy wdrożonych przez Francję na rzecz grupy Alstom, (Dz.U. L 150 z 10.6.2005, s. 24), pkt 204.

⁽⁶⁾ Komunikat Komisji C(2003) 4582 z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie tajemnicy służbowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa, (Dz.U. C 297 z 9.12.2003, s. 6).

48) Niemniej jednak Komisja nie ma obowiązku wszczynać formalnego postępowania, jeśli plan restrukturyzacji jest kompletny, a zaproponowane środki nie wzbudzają wątpliwości Komisji co do zgodności ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 4 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE ⁽¹⁾. Może to w szczególności dotyczyć przypadków, kiedy państwo członkowskie zgłosiło Komisji pomoc, której towarzyszy plan restrukturyzacji spełniający wszystkie warunki określone w niniejszym komunikacie, w celu uzyskania pewności prawnej co do koniecznych działań następczych. W takich przypadkach Komisja może przyjąć ostateczną decyzję stwierdzającą, że pomoc na ratowanie i pomoc na restrukturyzację są zgodne ze wspólnym rynkiem zgodnie z art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu.

6. TYMCZASOWY ZAKRES NINIEJSZEGO KOMUNIKATU

49) Niniejszy komunikat jest uzasadniony trwającym obecnie wyjątkowym kryzysem sektora finansów i dlatego okres

czasu. Dla oceny pomocy na restrukturyzację zgłoszonej Komisji najpóźniej w dniu 31 grudnia 2010 r., Komisja będzie stosować niniejszy komunikat. Jeśli chodzi o pomoc niezgłoszoną, zastosowanie będzie miało zawiadomienie Komisji w sprawie ustalania zasad stosowanych do oceny pomocy państwa niezgodnej z prawem ⁽²⁾. Komisja będzie stosować zatem niniejszy komunikat przy ocenie zgodności niezgłoszonej pomocy udzielonej najpóźniej w dniu 31 grudnia 2010 r.

50) Biorąc pod uwagę, iż niniejszy komunikat opiera się na art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu, Komisja może dokonać przeglądu jego treści oraz okresu obowiązywania, kierując się aktualną sytuacją na rynku, zdobytym doświadczeniem w rozpatrywaniu spraw oraz nadrzędnym interesem w utrzymaniu stabilności finansowej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. C 119 z 22.5.2002, s. 22.

ZAŁĄCZNIK

Wzór planu restrukturyzacji**Przykładowy spis treści planu restrukturyzacji ⁽¹⁾**

1. Informacje dotyczące instytucji finansowej (opis jej struktury itp.)

(uwaga: można powtórzyć tutaj poprzednio przedstawione informacje, należy je jednak włączyć do niniejszego dokumentu i jeśli to konieczne zaktualizować)
2. Opis rynku i udziały w rynku
 - 2.1. Opis głównych właściwych rynków produktowych (podać różnice przynajmniej między rynkami: detalicznym, hurtowym, kapitałowym itp.)
 - 2.2. Obliczenie udziałów w rynku (na przykład rynek krajowy i europejski, w zależności od zasięgu geograficznego właściwych rynków)
3. Analiza przyczyn problemów instytucji (czynniki wewnętrzne)
4. Opis interwencji państwa i ocena pomocy państwa
 - 4.1. Informacja, czy instytucja finansowa lub jej spółki zależne otrzymały w przeszłości pomoc na ratowanie lub restrukturyzację
 - 4.2. Informacja w sprawie formy i wysokości wsparcia państwa lub korzyści finansowych związanych ze wsparciem. Powinna ona obejmować całą pomoc państwa otrzymaną jako pomoc indywidualną lub w ramach programu w trakcie okresu restrukturyzacji

(uwaga: cała pomoc musi być uzasadniona w planie restrukturyzacji, jak podano poniżej)
 - 4.3. Ocena wsparcia państwa zgodnie z regułami pomocy państwa oraz określenie kwoty pomocy
5. Przywrócenie rentowności
 - 5.1. Przedstawienie różnych założeń rynkowych
 - 5.1.1. Sytuacja początkowa na głównych rynkach produktowych
 - 5.1.2. Przewidywany rozwój sytuacji na głównych rynkach produktowych
 - 5.2. Przedstawienie scenariusza sytuacji bez udziału środka pomocy
 - 5.2.1. Wymagane dostosowania wprowadzone do początkowego planu biznesowego
 - 5.2.2. Przeszłe, bieżące i przyszłe wskaźniki adekwatności kapitałowej (kategoria 1, kategoria 2)
 - 5.3. Przedstawienie proponowanej przyszłej strategii instytucji finansowej oraz tego, jak doprowadzi ona do przywrócenia rentowności
 - 5.3.1. Sytuacja wyjściowa i ogólne ramy strategii
 - 5.3.2. Strategie indywidualne w rozbiciu na poszczególne obszary działalności instytucji finansowej
 - 5.3.3. Dostosowania do zmian zachodzących w otoczeniu regulacyjnym (lepsze zarządzanie ryzykiem, większe środki buforowe itp.)
 - 5.3.4. Potwierdzenie pełnego ujawnienia aktywów o obniżonej jakości
 - 5.3.5. W odpowiednich przypadkach – zmiana struktury własności

⁽¹⁾ Informacje wymagane do celów oceny rentowności mogą obejmować wewnętrzne sprawozdania i dane banku, jak również sprawozdania przygotowane przez organy państwa członkowskiego (w tym organy regulacyjne) lub dla tych organów.

- 5.4. Opis i przegląd różnych zaplanowanych środków mających na celu przywrócenie rentowności, ich koszt oraz wpływ na rachunek ZiS/bilans
 - 5.4.1. Środki na poziomie grupy
 - 5.4.2. Środki według obszarów działalności
 - 5.4.3. Wpływ każdego środka na rachunek ZiS/bilans
- 5.5. Opis skutków różnych środków mających na celu ograniczenie zakłócenia konkurencji (zob. pkt 7) pod kątem ich kosztów oraz wpływu na rachunek ZiS/bilans
 - 5.5.1. Środki na poziomie grupy
 - 5.5.2. Środki w różnych obszarach działalności
 - 5.5.3. Wpływ każdego środka na rachunek ZiS/bilans
- 5.6. Porównanie z opcjami alternatywnymi oraz krótka ocena porównawcza wpływu ekonomicznego i społecznego na poziomie regionalnym, krajowym i wspólnotowym (jej rozwinięcie jest wymagane głównie w przypadkach, gdy bank może nie spełniać wymogów ostrożnościowych w sytuacji braku pomocy)
 - 5.6.1. Opcje alternatywne: kontrolowana likwidacja, podział lub przejęcie przez inny bank i wynikające z tego skutki
 - 5.6.2. Ogólne skutki gospodarcze
- 5.7. Harmonogram realizacji poszczególnych środków oraz ostateczny termin realizacji całego planu restrukturyzacji (proszę zaznaczyć kwestie poufne)
- 5.8. Opis planu spłaty pomocy państwa
 - 5.8.1. Podstawowe założenia planu wycofania się z korzystania z pomocy
 - 5.8.2. Opis zachęt do wycofania się z korzystania z pomocy oferowanych przez państwo
 - 5.8.3. Plan wycofania się z korzystania z pomocy lub spłaty pomocy państwa do czasu pełnego wycofania się/pełnej spłaty
- 5.9. Rachunki zysków i strat/bilanse za ostatnie trzy lata i na kolejne pięć lat zawierające najważniejsze wskaźniki finansowe oraz analizę wrażliwości opartą na scenariuszach zakładających najlepsze i najgorsze sytuacje
 - 5.9.1. Podstawowy scenariusz
 - 5.9.1.1. Rachunek zysków i strat/bilans na poziomie grupy
 - 5.9.1.2. Najważniejsze wskaźniki finansowe na poziomie grupy (wskaźnik RAROC jako poziom odniesienia dla wewnętrznych kryteriów zwrotu z kapitału skorygowanego o ryzyko, CIR, ROE, itp.)
 - 5.9.1.3. Rachunek zysków i strat/bilans w rozbiciu na jednostki
 - 5.9.1.4. Najważniejsze wskaźniki finansowe w rozbiciu na jednostki (wskaźnik RAROC jako poziom odniesienia dla wewnętrznych kryteriów zwrotu z kapitału skorygowanego o ryzyko, CIR, ROE, itp.)
 - 5.9.2. Scenariusz zakładający najlepszą sytuację
 - 5.9.2.1. Podstawowe założenia
 - 5.9.2.2. Rachunek zysków i strat/bilans na poziomie grupy
 - 5.9.2.3. Najważniejsze wskaźniki finansowe na poziomie grupy (wskaźnik RAROC jako poziom odniesienia dla wewnętrznych kryteriów zwrotu z kapitału skorygowanego o ryzyko, CIR, ROE, itp.)

- 5.9.3. Scenariusz zakładający najgorszą sytuację – w przypadku przeprowadzenia lub zweryfikowania testu warunków skrajnych przez krajowe organy nadzoru konieczne jest przedstawienie metodyki, parametrów i wyników takiego testu ⁽¹⁾
 - 5.9.3.1. Podstawowe założenia
 - 5.9.3.2. Rachunek zysków i strat/bilans na poziomie grupy
 - 5.9.3.3. Najważniejsze wskaźniki finansowe na poziomie grupy (wskaźnik RAROC jako poziom odniesienia dla wewnętrznych kryteriów zwrotu z kapitału skorygowanego o ryzyko, CIR, ROE, itp.)
 6. Podział obciążeń – wkład w koszty restrukturyzacji ponoszony przez samą instytucję finansową i innych udziałowców (księgowa i rynkowa wartość holdingów)
 - 6.1. Ograniczenie kosztów restrukturyzacji do kosztów koniecznych do przywrócenia rentowności
 - 6.2. Ograniczenie kwoty pomocy (w tym informacje na temat ewentualnych postanowień dotyczących ograniczenia wypłaty dywidendy i odsetek od długów podporządkowanych)
 - 6.3. Zapewnienie znaczącego wkładu własnego (w tym informacje dotyczące wysokości wkładu pochodzącego od udziałowców lub wierzycieli podporządkowanych)
 7. Środki mające na celu ograniczenie zakłócenia konkurencji
 - 7.1. Uzasadnienie zakresu środków w powiązaniu z wysokością i skutkami pomocy państwa
 - 7.2. Środki strukturalne, w tym harmonogram i etapy procesu zbycia aktywów lub spółek zależnych/oddziałów, lub inne środki
 - 7.3. Zobowiązania zabezpieczające właściwe postępowanie, w tym powstrzymujące banki przed marketingowym wykorzystywaniem pomocy państwa jako przewagi konkurencyjnej
 8. Monitoring (ewentualne ustanowienie zarządcy)
-

⁽¹⁾ Test należy w możliwie największym stopniu oprzeć na wspólnych parametrach uzgodnionych na poziomie wspólnotowym (jak na przykład metodyka opracowana przez Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego), w odpowiednich przypadkach dostosowanych do szczególnych warunków danego kraju i banku. W odpowiednich przypadkach można rozważyć również przeprowadzenie odwrotnych testów warunków skrajnych lub podobnych działań.