

## Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2012 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2011/C 356/02)

### I. WPROWADZENIE

1. Od początku światowego kryzysu finansowego jesienią 2008 r. Komisja wydała cztery komunikaty, które zawierają dokładne wskazówki dotyczące kryteriów zgodności wsparcia udzielanego przez państwo instytucjom finansowym<sup>(1)</sup> 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<sup>(2)</sup> (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<sup>(3)</sup> (komunikat o dokapitalizowaniu), komunikat Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym<sup>(4)</sup> (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<sup>(5)</sup> (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 na rzecz ratowania aktywów. 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 bankom na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu.
2. W dniu 1 grudnia 2010 r., Komisja przyjęła piąty komunikat – 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<sup>(6)</sup> (komunikat w sprawie przedłużenia). Komunikat w sprawie przedłużenia spowodował przedłużenie okresu stosowania komunikatu w sprawie restrukturyzacji, jedyne z czterech komunikatów z określoną datą wygaśnięcia, tj. – po zmianie warunków – do dnia 31 grudnia 2011 r. Komisja wskazała również w komunikacie w sprawie przedłużenia, że uważa, iż wymogi dotyczące pomocy państwa, które mają być zatwierdzone zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu,

który wyjątkowo zezwala na pomoc mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego, nadal są spełnione, a komunikat bankowy, komunikat o dokapitalizowaniu i komunikat w sprawie aktywów o obniżonej jakości nadal będą stosowane w celu dostarczenia wskazówek w sprawie kryteriów zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy na rzecz banków związanej z kryzysem finansowym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu.

3. Mające miejsce w 2011 r. nasilenie napięć na rynkach długu państwowego zaczęło wywierać coraz większą presję na sektor bankowy w Unii, przede wszystkim pod względem dostępu do rynków finansowania. Celem pakietu dla bankowości, uzgodnionego przez szefów państw lub rządów na posiedzeniu w dniu 26 października 2011 r.<sup>(7)</sup> jest przywrócenie zaufania do sektora bankowego za pośrednictwem gwarancji na finansowanie średnioterminowe oraz ustanowienie tymczasowego bufora kapitałowego, w którym współczynnik kapitałowy kapitału najwyższej jakości osiągnie poziom 9 %, po uwzględnieniu wyceny rynkowej zaangażowania w dług państwowy. Pomimo podjęcia tych środków Komisja uważa, że wymogi dotyczące pomocy państwa, które mają zostać zatwierdzone zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b), nadal będą spełnione po końcu 2011 r.
4. Dlatego też komunikat bankowy, komunikat o dokapitalizowaniu i komunikat w sprawie aktywów o obniżonej jakości będą stosowane również po dniu 31 grudnia 2011 r. Podobnie czasowy zakres stosowania komunikatu w sprawie restrukturyzacji zostaje przedłużony na okres po dniu 31 grudnia 2011 r.<sup>(8)</sup> Komisja będzie monitorowała sytuację na rynkach finansowych i, kiedy tylko pozwolą na to warunki panujące na rynku, podejmie kroki zmierzające do stworzenia stałych reguł dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację banków, na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.
5. Aby ułatwić wdrożenie pakietu dla bankowości i w celu uwzględnienia zmian profilu ryzyka banków, które nastąpiły od chwili rozpoczęcia kryzysu, pożądane jest dalsze doprecyzowanie i uaktualnienie reguł w niektórych kwestiach. W niniejszym komunikacie określono niezbędne zmiany parametrów zgodności z rynkiem wewnętrznym związanej z kryzysem finansowym pomocy państwa na

<sup>(1)</sup> Aby ułatwić lekturę niniejszego dokumentu, instytucje finansowe określane są w nim ogólnie jako „banki”.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 270 z 25.10.2008, s. 8.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 10 z 15.1.2009, s. 2.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 72 z 26.3.2009, s. 1.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 195 z 19.8.2009, s. 9.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 329 z 7.12.2010, s. 7.

<sup>(7)</sup> Oświadczenie szefów państw lub rządów UE z dnia 26 października 2011 r. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/125621.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125621.pdf)

<sup>(8)</sup> 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 zatwierdzone tylko na okres sześciu miesięcy, aby umożliwić ewentualne dostosowania w połowie 2012 r.

rzecz banków; parametry będą stosowane od dnia 1 stycznia 2012 r. Niniejszy komunikat w szczególności:

- a) uzupełnia komunikat o dokapitalizowaniu poprzez przedstawienie bardziej szczegółowych wskazówek dotyczących zapewnienia odpowiedniego wynagrodzenia w przypadku instrumentów kapitałowych nieprzynoszących stałych zwrotów;
- b) wyjaśnia, w jaki sposób Komisja przeprowadzi proporcjonalną ocenę długoterminowej rentowności banków w kontekście pakietu dla bankowości oraz
- c) wprowadza zmienioną metodę zmierzającą do zagwarantowania, że opłaty należne w zamian za udzielenie gwarancji dla zobowiązań bankowych będą wystarczające, aby ograniczyć do minimum przyznawaną pomoc, oraz do zagwarantowania, że uwzględnione zostanie zwiększone ostatnio zróżnicowanie spreadów swapu ryzyka kredytowego – CDS (ang. *credit default swap*) poszczególnych banków oraz skutków spreadów CDS w przypadku zainteresowanego państwa członkowskiego.

## II. USTALANIE ODPLATNOŚCI I WARUNKI DOKAPITALIZOWANIA PRZEZ PAŃSTWO

6. W komunikacie w sprawie dokapitalizowania przedstawiono ogólne wskazówki dotyczące ustalania poziomu odpłatności za zastrzyki kapitałowe. Te wskazówki dotyczą głównie instrumentów kapitałowych przynoszących stałe przychody.
7. W świetle zmian przepisów i zmieniającego się otoczenia rynkowego Komisja spodziewa się, że udzielanie zastrzyków kapitałowych przez państwo może w przyszłości coraz częściej następować w postaci akcji nieprzynoszących stałego przychodu. Wyjaśnienie zasad ustalania odpłatności za zastrzyki kapitałowe jest pożądane z uwagi na to, że dzięki posiadaniu takich akcji otrzymuje się (niegwarantowane) dywidendy i zyski kapitałowe, co utrudnia bezpośrednią ocenę *ex ante* przychodów płynących z posiadania takich instrumentów.
8. W związku z tym Komisja dokona oceny opłat związanych z udzieleniem takich zastrzyków kapitałowych na podstawie ceny emisji akcji. Zastrzyki kapitałowe powinny być subskrybowane z uwzględnieniem wystarczającej obniżki cen akcji (po dostosowaniu do „efektu rozwodnienia”<sup>(1)</sup>) bezpośrednio przed ogłoszeniem zamiaru zastosowania zastrzyku kapitałowego, aby zapewnić rozsądną gwarancję odpowiedniego wynagrodzenia dla państwa<sup>(2)</sup>.
9. W przypadku banków notowanych na giełdzie referencyjną cenę akcji powinny stanowić notowania rynkowe akcji z takimi samymi prawami jak prawa akcji będących przedmiotem emisji. W przypadku banków nienotowanych na giełdzie taka cena rynkowa nie istnieje, a zatem państwa członkowskie powinny zastosować odpowiednie metody wyceny oparte na danych rynkowych (włącznie z podejściem opartym na porównaniu stosunku ceny do zysków w podobnych bankach lub innymi ogólnie przyjętymi metodami wyceny). Akcje powinny być subskrybowane z zastosowaniem odpowiedniej obniżki tej ceny rynkowej (lub opartej na danych rynkowych).
10. Jeżeli państwa członkowskie dokonują zapisów na akcje bez prawa głosu, wymagana może być wyższa obniżka, której wielkość powinna odzwierciedlać różnicę cen występującą między akcjami z prawem głosu i akcjami bez prawa głosu w warunkach panujących na rynku.
11. Środki służące dokapitalizowaniu muszą zawierać odpowiednie zachęty dla banków, aby jak najszybciej zaprzęstały korzystania z pomocy państwa. W odniesieniu do akcji przynoszących zmienne przychody, jeśli zachęty do zaprzestania korzystania z pomocy państwa są opracowane w sposób, który ogranicza potencjał wzrostu dla państwa członkowskiego, na przykład poprzez wydawanie warrantów obecnym akcjonariuszom w celu umożliwienia im odkupienia akcji z nowej emisji od państwa po cenie, która oznaczałaby rozsądny roczny zysk dla państwa, należy zastosować wyższą obniżkę, aby odzwierciedlić ograniczenie potencjału wzrostu.
12. We wszystkich przypadkach wielkość obniżki musi odzwierciedlać wielkość zastrzyku kapitałowego w odniesieniu do istniejącego kapitału podstawowego kategorii pierwszej (tzw. wskaźnik Core-Tier-1). Większy niedobór istniejącego kapitału własnego oznacza większe ryzyko dla państwa, a zatem wymaga zastosowania wyższej obniżki.
13. Instrumenty hybrydowe powinny zasadniczo zawierać alternatywny mechanizm realizowania kuponów dywidendowych, w ramach którego kupony, które nie obejmują uprawnień do wypłat w gotówce, zostałyby zrealizowane na rzecz państwa w postaci nowo wyemitowanych akcji.
14. Komisja będzie w dalszym ciągu wymagała od państw członkowskich przedłożenia planu restrukturyzacji (lub aktualizacji istniejącego planu restrukturyzacji) w terminie sześciu miesięcy od daty decyzji Komisji zatwierdzającej pomoc na ratowanie dla każdego banku otrzymującego wsparcie państwa w formie dokapitalizowania lub środków dotyczących aktywów o obniżonej jakości. Jeżeli bank był wcześniej objęty decyzją w sprawie pomocy na ratowanie na podstawie zasad dotyczących zgodności pomocy na rzecz banków z art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu, niezależnie od tego, czy pomoc ta stanowiła część tego samego działania restrukturyzacyjnego, czy nie, Komisja może zażądać przedłożenia planu restrukturyzacji w okresie krótszym niż sześć miesięcy. Komisja przeprowadzi proporcjonalną ocenę długoterminowej rentowności banków, w pełni uwzględniając elementy wskazujące na to, że banki mogą być rentowne w perspektywie długoterminowej bez potrzeby dokonywania znaczących działań restrukturyzacyjnych. Odnosić się to będzie w szczególności do przypadków, gdy niedobór kapitału wynika przede wszystkim z utraty zaufania do instrumentów długu państwowego, gdy zastrzyk kapitałowy pochodzi z środków publicznych ograniczony jest do kwoty niezbędnej do zrównoważenia strat będących skutkiem nowej wyceny obligacji państwowych umawiających się stron Porozumienia EOG na rynku w przypadku banków, które inaczej wykazywałyby się rentownością, a z przeprowadzonej analizy wynika, że nie podjęły one nadmiernego ryzyka nabywając instrumenty długu publicznego.

(1) „Efekt rozwodnienia” można ująć ilościowo stosując ogólnie przyjęte techniki rynkowe jak np. TERP (teoretyczną cenę bez prawa poboru – ang. *the theoretical ex-rights price*).

(2) Jeżeli państwa członkowskie udzielają gwarancji w przypadku emisji akcji, emitent powinien ponieść odpowiednią opłatę z tytułu udzielenia mu gwarancji.

### III. WYCENA I WARUNKI GWARANCJI PAŃSTWA

15. Banki mogą korzystać z gwarancji państwa w przypadku wydawania nowych instrumentów dłużnych, zabezpieczonych lub niezabezpieczonych, z wyjątkiem instrumentów, które kwalifikują się jako kapitał. Jako że dostęp banków do finansowania jest szczególnie trudny na rynkach finansowania średnio- i długoterminowego, gwarancje państwowe powinny w zasadzie obejmować tylko instrumenty dłużne o terminie zapadalności od jednego do pięciu lat (siedmiu lat w przypadku obligacji zabezpieczonych).
16. Od początku kryzysu ustalanie wysokości odpłatności jest powiązane z wartością przeciętną spreadu CDS beneficjenta w okresie od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 sierpnia 2008 r. Wysokość tej odpłatności zwiększono ze skutkiem od dnia 1 lipca 2010 r., aby lepiej odzwierciedlać profil ryzyka poszczególnych beneficjentów<sup>(1)</sup>.
17. Aby uwzględnić zwiększone ostatnio zróżnicowanie pod względem ryzyka spreadów CDS, należy uaktualnić wzór obliczania stosownej odpłatności, tak aby podstawą obliczeń była wartość przeciętna spreadów CDS w okresie trzyletnim kończącym się jeden miesiąc przed udzieleniem gwarancji. Jako że zwiększenie spreadów CDS w ostatnich latach wynika częściowo z przyczyn nie dotyczących konkretnego banku, w szczególności z narastających napięć na rynku instrumentów długu państwowego oraz z ogólnego zwiększenia świadomości ryzyka w sektorze bankowym, we wzorze należy oddzielić wewnętrzne ryzyko, które ponoszą poszczególne banki, od zmian spreadów CDS w przypadku państw członkowskich i rynku jako całości. We wzorze tym należy także odzwierciedlić fakt, że gwarancje dotyczące zabezpieczonych obligacji narażają podmiot udzielający gwarancji na znacznie mniejsze ryzyko niż gwarancje dotyczące długu niezabezpieczonego.
18. Zgodnie z zasadami, o których mowa w pkt 17, zmieniony wzór obliczania odpłatności zawarty w załączniku określa minimalne opłaty za udzielenie gwarancji, które powinny mieć zastosowanie w przypadku, gdy gwarancje państwa są przyznawane na poziomie krajowym, bez łączenia gwarancji między państwami członkowskimi. Komisja stosuje ten wzór w odniesieniu do wszystkich gwarancji państwowych dotyczących zobowiązań bankowych, o terminie zapadalności jednego roku lub dłuższym, wydanych w dniu 1 stycznia 2012 r. lub później.
19. W przypadkach, gdy gwarancje obejmują zobowiązania, które nie są wyrażone w walucie krajowej państwa udzielającego gwarancji, powinno zastosować się dodatkową opłatę na pokrycie ryzyka walutowego podjętego przez gwaranta.
20. Jeżeli konieczne jest udzielenie gwarancji na pokrycie długu o terminie zapadalności krótszym niż jeden rok, Komisja będzie nadal stosować istniejący wzór określenia wysokości odpłatności, który dla odniesienia znajduje się w załączniku. Komisja nie zatwierdzi gwarancji dotyczących długu o terminie zapadalności krótszym niż trzy miesiące, poza wyjątkowymi przypadkami, gdy takie gwarancje są niezbędne dla stabilności finansowej. W takich przypadkach Komisja dokona oszacowania odpowiedniego wynagrodzenia, biorąc pod uwagę potrzebę zastosowania stosownych zachęt motywujących do jak najszybszego zaprzestania korzystania z programu pomocy państwa.
21. Jeżeli państwa członkowskie decydują się na zawarcie porozumienia w sprawie łączenia gwarancji dotyczących zobowiązań bankowych, Komisja odpowiednio dokona przeglądu swoich wskazówek, w szczególności w celu zagwarantowania, że spreadom CDS w przypadku państw członkowskich zostanie nadana waga tylko w takim zakresie, w jakim pozostają one istotne.
22. Aby umożliwić Komisji ocenę stosowania w praktyce zmienionego wzoru dotyczącego wyceny, państwa członkowskie powinny podać przy zgłaszaniu nowego lub przedłużonego programu gwarancji orientacyjną opłatę dla każdego banku kwalifikującego się do skorzystania z tych gwarancji, na podstawie zastosowania wzoru z wykorzystaniem ostatnich danych rynkowych. Państwa członkowskie powinny również przekazać Komisji, w terminie trzech miesięcy po każdej emisji gwarantowanych obligacji, faktyczną wysokość opłaty za udzielenie gwarancji pobranej w odniesieniu do każdej emisji gwarantowanych obligacji.

<sup>(1)</sup> 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](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf)

## ZAŁĄCZNIK

**Gwarancje dotyczące długu o terminie zapadalności jednego roku lub dłuższym**

Opłata za udzielenie gwarancji powinna co najmniej być sumą:

- 1) opłaty podstawowej w wysokości 40 punktów bazowych (pb) oraz
- 2) opartej na ryzyku opłaty w wysokości stanowiącej iloczyn 40 punktów bazowych i współczynnika ryzyka składającego się z (i) połowy stosunku przeciętnej wartości spreadu CDS dla uprzywilejowanych obligacji pięcioletnich beneficjenta w okresie trzech lat kończącym się jeden miesiąc przed datą emisji gwarantowanych obligacji do poziomu wartości przeciętnej indeksu *iTraxx Europe Senior Financials* dla obligacji pięcioletnich stosowanego w tym samym trzyletnim okresie oraz (ii) połowy stosunku wartości przeciętnej spreadu CDS dla uprzywilejowanych obligacji pięcioletnich wszystkich państw członkowskich do wartości przeciętnej spreadu CDS dla uprzywilejowanych obligacji pięcioletnich państwa członkowskiego udzielającego gwarancji w tym samym trzyletnim okresie.

Wzór do obliczenia opłaty za udzielenie gwarancji można zapisać jako:

$$\text{Opłata} = 40pb \times (1 + (1/2 \times A/B) + (1/2 \times C/D))$$

gdzie A jest wartością przeciętną spreadu CDS dla uprzywilejowanych obligacji pięcioletnich beneficjenta, B – wartością przeciętną indeksu *iTraxx Europe Senior Financials* dla obligacji pięcioletnich, C – wartością przeciętną spreadu CDS dla uprzywilejowanych obligacji pięcioletnich wszystkich państw członkowskich, a D – wartością przeciętną spreadu CDS dla uprzywilejowanych obligacji pięcioletnich państwa członkowskiego udzielającego gwarancji.

Wartości przeciętne są obliczane dla okresu trzech lat kończącego się jeden miesiąc przed datą emisji gwarantowanych obligacji.

W przypadku gwarancji odnoszących się do obligacji zabezpieczonych, opłata za udzielenie gwarancji może uwzględniać jedynie połowę opłaty opartej na ryzyku obliczonej zgodnie z pkt 2 powyżej.

**Banki nieposiadające reprezentatywnych danych CDS**

W przypadku banków nieposiadających danych CDS lub reprezentatywnych danych dotyczących CDS, ale dysponujących ratingiem kredytowym, należy wprowadzić odpowiednik spreadu CDS oparty na wartości przeciętnej spreadów CDS dla obligacji pięcioletnich dla kategorii ratingowej danego banku w tym samym okresie odniesienia, w oparciu o reprezentatywną próbę dużych banków w państwach członkowskich. Organ nadzorujący oceni, czy dane CDS danego banku są reprezentatywne.

W przypadku banków, które nie posiadają danych CDS ani ratingu kredytowego, należy wprowadzić odpowiednik spreadu CDS oparty na wartości przeciętnej spreadów CDS dla obligacji pięcioletnich dla najniższej kategorii ratingowej<sup>(1)</sup> w tym samym okresie odniesienia, w oparciu o reprezentatywną próbę dużych banków w państwach członkowskich. W przypadku tej kategorii banków obliczony spread CDS może być dostosowany na podstawie oceny organu nadzorującego.

Komisja ustali reprezentatywne próby dużych banków w państwach członkowskich.

**Gwarancje dotyczące długu o terminie zapadalności krótszym niż jeden rok**

Jako że spready CDS nie mogą być stosownym narzędziem obliczania ryzyka kredytowego w przypadku długu o terminie zapadalności krótszym niż jeden rok, opłata za udzielenie gwarancji w odniesieniu do tego rodzaju długu powinna co najmniej być sumą:

- 1) opłaty podstawowej w wysokości 50 punktów bazowych oraz
- 2) opartej na ryzyku opłaty w wysokości 20 punktów bazowych dla banków o ratingu A+ lub A, 30 punktów bazowych dla banków o ratingu A–, lub 40 punktów bazowych dla banków o ratingu niższym niż A– lub nieposiadających ratingu.

---

<sup>(1)</sup> Najniższą kategorią ratingową, którą można wziąć pod uwagę, jest kategoria A, ponieważ nie są dostępne wystarczające dane dla kategorii ratingowej BBB.