

II

(Informacje)

INFORMACJE INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA

Komunikat Komisji — Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego

(2008/C 270/02)

1. WPROWADZENIE

(1) Ogólnosiwiatowy kryzys finansowy nasilił się znacząco, uderzając z dużą mocą w sektor bankowy UE. Oprócz specyficznych problemów związanych w szczególności z amerykańskim rynkiem kredytów hipotecznych oraz aktywami zabezpieczonymi hipotecznie lub ze stratami spowodowanymi przez zbyt ryzykowne strategie poszczególnych banków, w mijających tygodniach doszło jeszcze do powszechnego zachwiania zaufania w sektorze bankowym. Wszeghogarniająca niepewność co do ryzyka kredytowego poszczególnych instytucji finansowych doprowadziła do zamarcia rynku pożyczek międzybankowych, co z kolei sprawiło, że ogół instytucji finansowych miał coraz większe problemy z dostępem do płynności.

(2) Bieżąca sytuacja zagraża bytowi indywidualnych instytucji finansowych borykających się z problemami wynikającymi z ich konkretnego modelu biznesowego lub praktyk biznesowych, których słabości uwidoczniły się i pogłębiły wskutek kryzysu na rynkach finansowych. Jeżeli instytucje te mają być uratowane przed likwidacją i ma im być przywrócona długoterminowa rentowność, konieczna będzie szeroko zakrojona restrukturyzacja ich działalności. W obecnych okolicznościach kryzys dotyka również zasadniczo zdrowe instytucje finansowe, których trudności wynikają wyłącznie z ogólnych warunków rynkowych, powodujących bardzo ograniczony dostęp do płynności. Do zapewnienia długoterminowej rentowności tym instytucjom może wystarczyć bardziej ograniczona restrukturyzacja. W każdym jednak przypadku, środki podejmowane przez państwa członkowskie dla wsparcia (niektórych) instytucji działających na ich krajowym rynku finansowym mogą oznaczać ich uprzywilejowanie, ze szkodą dla innych instytucji działających na terytorium tego państwa lub w innych państwach członkowskich.

(3) Rada ds. Gospodarczych i Finansowych („ECOFIN”) zebrana w dniu 7 października 2008 r. przyjęła konkluzje, w których zobowiązała się do podjęcia wszelkich środków

potrzebnych do poprawy kondycji i stabilności systemu finansowego, aby przywrócić zaufanie do sektora finansowego i jego właściwe funkcjonowanie. Uznano, że jednym ze środków, mających chronić interesy deponentów i stabilność systemu finansowego, jest dokapitalizowanie znajdujących się w trudnej sytuacji instytucji finansowych, istotnych dla funkcjonowania tego systemu. Uzgodniono także, że chociaż decyzje o interwencji publicznej muszą być podejmowane na szczeblu krajowym, musi się to odbywać w skoordynowanych ramach i w oparciu o szereg wspólnych zasad UE (¹). Komisja obiecała przy tej okazji wydać w krótkim czasie wytyczne określające szerokie ramy, w których możliwa będzie szybka ocena zgodności programów gwarancji i dokapitalizowania oraz przypadków zastosowania takich programów z zasadami pomocy państwa.

(4) Biorąc pod uwagę skalę kryzysu, który obecnie zagraża już także zasadniczo zdrowym bankom, wysoki stopień integracji i współzależności europejskich rynków finansowych, jak również drastyczne konsekwencje ewentualnego upadku instytucji finansowych istotnych dla funkcjonowania całego systemu finansowego i dalszego pogłębienia kryzysu, Komisja zdaje sobie sprawę, że państwa członkowskie mogą uznać za potrzebne przyjęcie właściwych

(¹) W konkluzjach Rady ECOFIN-u wyszczególniono następujące zasady:

- interwencja powinna nastąpić we właściwym czasie, a wsparcie powinno zasadniczo mieć charakter tymczasowy,
- państwa członkowskie będą mieć na uwadze interesy podatników,
- obecni akcjonariusze powinni ponosić stosowne konsekwencje interwencji,
- rząd powinien mieć możliwość wprowadzenia zmiany w kierownictwie,
- kierownictwo nie powinno zachowywać nienależnych korzyści — rządy mogą mieć między innymi uprawnienia do wpływania na wysokość wynagrodzeń,
- należy chronić uzasadnione interesy konkurencyjnych instytucji, w szczególności przez zasady pomocy państwa,
- należy unikać negatywnych skutków związanych ze współzależnością gospodarek.

środków dla zabezpieczenia stabilności systemu finansowego. Ze względu na szczególny charakter bieżących problemów w sektorze finansowym może zająć konieczność, by zakres takich środków wykraczał poza działania służące stabilizacji indywidualnych instytucji finansowych i obejmował programy o charakterze ogólnym.

- (5) Chociaż konieczne jest należyte uwzględnienie obecnych uwarunkowań przy stosowaniu zasad pomocy państwa do środków przedsięwziętych w celu przeciwdziałania kryzysowi na rynkach finansowych, Komisja musi zadbać o to, by takie środki nie powodowały niepotrzebnych zakłóceń konkurencji między instytucjami finansowymi działającymi na rynku lub negatywnych skutków ubocznych dla pozostałych państw członkowskich. Niniejszy komunikat ma dostarczyć wskazówek na temat kryteriów właściwych do oceny zgodności z Traktatem ogólnych programów jak również indywidualnych przypadków zastosowania takich programów oraz doraźnych przypadków, mających istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu. Komisja będzie oceniać środki podejmowane przez państwa członkowskie w świetle tych kryteriów z szybkością potrzebną do zagwarantowania pewności prawnej i przywrócenia zaufania na rynkach finansowych.

2. ZASADY OGÓLNE

- (6) Pomoc państwa dla indywidualnych przedsiębiorstw borykających się z trudnościami oceniana jest normalnie na mocy art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu oraz Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw⁽¹⁾ (zwanych dalej „wytycznymi”), które jasno przedstawiają interpretację art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu przez Komisję odnośnie tego rodzaju pomocy. Wytyczne te mają zastosowanie powszechne, przy czym przewidziano określone szczególne kryteria dla sektora finansowego.
- (7) Oprócz tego, zgodnie z art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu, Komisja może zezwolić na pomoc państwa „mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”.
- (8) Komisja potwierdza, że zgodnie z orzecznictwem oraz własną praktyką decyzyjną⁽²⁾, art. 87 ust. 3 lit. b) Traktatu wymaga rygorystycznej wykładni pojęcia „poważnego zaburzenia w gospodarce państwa członkowskiego”.

⁽¹⁾ Dz.U. C 244 z 1.10.2004, s. 2.

⁽²⁾ Zob. w szczególności połączone sprawy T-132/96 oraz T-143/96 Freistaat Sachsen i Volkswagen AG przeciwko Komisji [1999] Rec. II-3663, pkt 167. Potwierdzone w decyzji Komisji 98/490/WE w sprawie C 47/1996, *Crédit Lyonnais* (Dz.U. L 221 z 8.8.1998, s. 28) pkt 10.1, decyzji Komisji 2005/345/WE w sprawie C 28/2002 *Bankgesellschaft Berlin* (Dz.U. L 116 z 4.5.2005, s. 1) pkt 153 i następn. oraz decyzji Komisji 2008/263/WE w sprawie C50/2006 *BAWAG* (OJ L 83 z 26.3.2008, s. 7), pkt 166. Zob. decyzję Komisji w sprawie NN 70/07, *Northern Rock* (Dz.U. C 43 z 16.2.2008, s. 1), decyzję Komisji w sprawie NN 25/08, *pomoc na ratowanie WestLB* (Dz.U. C 189 z 26.7.2008, s. 3), decyzję Komisji z dnia 4 czerwca 2008 w sprawie C9/2008 *SachsenLB*, dotychczas nieopublikowaną.

- (9) Biorąc pod uwagę bardzo poważne rozmiary obecnego kryzysu na rynku finansowym oraz jego potencjalny wpływ na ogólną gospodarkę państw członkowskich, Komisja uznaje, że w obecnych okolicznościach można wykorzystać art. 87 ust. 3 lit. b) jako podstawę prawną dla środków pomocowych podejmowanych w celu przeciwdziałania temu kryzysowi systemowemu. Dotyczy to w szczególności pomocy udzielanej w ramach ogólnego programu, dostępnego dla wielu lub wszystkich instytucji finansowych w państwie członkowskim. Jeżeli organy państw członkowskich odpowiedzialne za stabilność finansową zgłoszą Komisji, że zachodzi ryzyko takich poważnych zaburzeń, fakt ten będzie miał szczególne znaczenie dla oceny przeprowadzanej przez Komisję.
- (10) Również doraźne interwencje państw członkowskich nie są wyłączone, o ile spełniają kryteria z art. 87 ust. 3 lit. b). Zarówno w przypadku programów jak i doraźnych interwencji, ocena powinna być dokonywana zgodnie z ogólnymi zasadami ustanowionymi w wytycznych, przyjętych na mocy art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu, jednak ze względu na obecne okoliczności należy dopuścić możliwość zatwierdzenia środków wyjątkowych, takich jak nadzwyczajne interwencje strukturalne, środki służące ochronie praw osób trzecich (takich jak wierzyciele) oraz środki ratunkowe wykraczające poza okres 6 miesięcy.
- (11) Równocześnie należy podkreślić, że w świetle powyższych uwag trzeba przyjąć, że nie będzie można zasadniczo stosować art. 87 ust. 3 lit. b) w sytuacjach kryzysowych w innych indywidualnych sektorach, chyba że wystąpi porównywalne ryzyko, że będą one miały bezpośredni wpływ na gospodarkę państwa członkowskiego w ujęciu całościowym. W odniesieniu do sektora finansowego, na przepis ten można powoływać się wyłącznie w nadzwyczajnych okolicznościach, w których zagrożone jest funkcjonowanie rynków finansowych jako takie.
- (12) Jeżeli dochodzi do poważnego zaburzenia gospodarki państwa członkowskiego, o wyżej opisanych cechach, zastosowanie art. 87 ust. 3 lit. b) jest możliwe, ale nie na czas nieograniczony, lecz tylko tak długo, jak długo sytuacja kryzysowa uzasadnia stosowanie tego przepisu.
- (13) Wiąże się z tym konieczność, by wszystkie ogólne programy ustanowione na tej podstawie, np. w formie programu gwarancji lub dokapitalizowania, poddawane były regularnie przeglądowi a ich realizacja kończyła się gdy tylko sytuacja gospodarcza w danym państwie członkowskim na to pozwoli. Komisja zdaje sobie sprawę, że nie można w tym momencie przewidzieć, jak długo trwać będą obecne, nadzwyczajne problemy na rynkach finansowych i że dla przywrócenia zaufania konieczne może okazać się zasygnalizowanie, że środek będzie przedłużany do czasu zakończenia kryzysu, równocześnie jednak uznaje, że jednym z elementów niezbędnych do zapewnienia zgodności wszystkich ogólnych programów z Traktatem jest to, by państwa członkowskie co najmniej raz na sześć miesięcy dokonywały przeglądu takiego programu oraz składały Komisji sprawozdanie z wyników takiego przeglądu.
- (14) Komisja uważa również, że inaczej należy traktować instytucje finansowe zasadniczo zdrowe, ale pozbawione płynności wskutek obecnych, nadzwyczajnych okoliczności, a inaczej instytucje finansowe targane wewnętrznymi problemami. W pierwszym przypadku problemy z utrzymaniem się na rynku mają zasadniczo charakter zewnętrzny i

wynikają raczej z obecnej, ekstremalnej sytuacji na rynku finansowej niż z nieefektywności i obciążenia nadmiernym ryzykiem. W związku z tym zakłócenia konkurencji wynikające z realizacji programów służących wspieraniu dalszego funkcjonowania takich instytucji będą miały normalnie bardziej ograniczony zakres, wymagający mniej rozległej restrukturyzacji. Zupełnie inaczej przedstawia się kwestia instytucji finansowych należących do drugiej grupy, które poniosą przypuszczalnie szczególnie wysokie straty wynikające z nieefektywności, słabego zarządzania aktywami i pasywami lub ryzykownych strategii i które wpasowałyby się w zwyczajne ramy pomocy ratunkowej, w szczególności wymagałyby dalej idącej restrukturyzacji jak również środków wyrównawczych, aby ograniczyć zakłócenia konkurencji⁽¹⁾. We wszystkich jednak przypadkach, przy braku odpowiednich zabezpieczeń realizacja programów gwarancji i dokapitalizowania może spowodować znaczące ograniczenie konkurencji, ponieważ programy te mogłyby się wiązać z nadmiernym faworyzowaniem beneficjentów ze szkodą dla ich konkurentów, lub też pogłębić problemy z płynnością instytucji finansowych w innych państwach członkowskich.

(15) Ponadto, zgodnie z ogólnymi zasadami, na których opierają się traktatowe zasady pomocy państwa, stanowiące, że udzielona pomoc nie może wykraczać poza to, co jest ściśle niezbędne do osiągnięcia wyznaczonego celu tej pomocy, a zakłóceniom konkurencji należy zapobiegać lub maksymalnie je ograniczać, oraz biorąc pod uwagę obecne okoliczności, wszystkie ogólne środki pomocowe muszą być:

- ściśle ukierunkowane, aby umożliwić skuteczne osiągnięcie celu, jakim jest zaradzenie poważnemu zaburzeniu gospodarki,
- proporcjonalne do danego wyzwania i nie wykraczać poza to, co jest niezbędne do uzyskania tego efektu, oraz
- opracowane w taki sposób, by zminimalizować negatywne skutki uboczne dla konkurentów, innych sektorów i państw członkowskich.

(16) Przestrzeganie tych kryteriów, zgodnie z zasadami pomocy państwa oraz podstawowymi swobodami zapisanymi w Traktacie, w tym zasadą niedyskryminacji, jest niezbędne dla ochrony właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Podczas oceny zgodności z Traktatem niżej wyszczególnionych środków pomocy państwa, Komisja weźmie pod uwagę kryteria wymienione w dalszej części komunikatu.

3. GWARANCJE DOTYCZĄCE ZOBOWIĄZAŃ INSTYTUCJI FINANSOWYCH

(17) Na podstawie wyżej określonych zasad można sformułować następujące uwagi odnośnie do programów gwarancji zabezpieczających zobowiązania powstałe w drodze oświadczenia, przepisów lub umowy prywatnoprawnej, z zastrzeżeniem, że mają one charakter ogólny i wymagają zaadaptowania na potrzeby konkretnych okoliczności każdego indywidualnego przypadku.

⁽¹⁾ Zrozumiałe jest przy tym, że obecne zawirowania na rynkach finansowych miałyby wpływ na charakter i terminy restrukturyzacji, jaką należałoby przeprowadzić.

Kwalifikowalność do systemu gwarancji

(18) Jeżeli niektórzy gracze rynkowi nie będą mogli skorzystać z gwarancji, może dojść do poważnego zakłócenia konkurencji. Kryteria kwalifikowalności instytucji finansowych do objęcia taką gwarancją muszą być obiektywne, przy należytym uwzględnieniu ich roli we właściwym systemie bankowym oraz całej gospodarce, i nie mogą mieć charakteru dyskryminującego, aby zapobiec wystąpieniu nadmiernych zakłóceń na sąsiednich rynkach i na rynku wewnętrznym jako całości. Zgodnie z zasadą niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, programem należy objąć wszystkie instytucje mające siedzibę w danym państwie członkowskim, łącznie ze spółkami zależnymi, oraz instytucje prowadzące w tym państwie rozległą działalność.

Materiałny zakres gwarancji — rodzaje zobowiązań

(19) W obecnych, wyjątkowych okolicznościach konieczne może okazać się upewnienie osób, które zdeponowały środki w instytucjach finansowych, że nie poniosą one strat, aby ograniczyć ryzyko masowego wycofywania depozytów oraz wystąpienia niepożądanych, negatywnych skutków ubocznych tego zjawiska dla zdrowych banków. Można zatem przyjąć, że w kontekście kryzysu systemowego ogólne gwarancje chroniące depozyty detaliczne (oraz instrumenty dłużne w posiadaniu klientów detalicznych) stanowią uzasadniony element publicznych działań podejmowanych w odpowiedzi na ten kryzys.

(20) Jeżeli chodzi o gwarancje, których zakres wykracza poza depozyty detaliczne, należy, na tyle na ile jest to racjonalnie możliwe, ograniczyć wybór instrumentów dłużnych i zobowiązań objętych gwarancją, biorąc pod uwagę konkretne źródło trudności, a zakres gwarancji należy zawęzić do tego, co można uznać za konieczne, aby sprostać właściwym aspektom obecnego kryzysu finansowego, ponieważ w przeciwnym przypadku gwarancje te mogą opóźnić proces niezbędnej korekty i powodować szkodliwe ryzyko nadużycia⁽²⁾.

(21) Biorąc pod uwagę zamarcie rynku pożyczek międzybankowych wskutek zachwiania wzajemnego zaufania między instytucjami finansowymi, uzasadnione może okazać się także zagwarantowanie niektórych rodzajów depozytów hurtowych, a nawet krótko- i średnioterminowych instrumentów dłużnych, o ile zobowiązania te nie są już dostatecznie chronione obowiązującymi regulacjami inwestycyjnymi lub za pomocą innych środków⁽³⁾.

(22) Rozszerzenie jakichkolwiek gwarancji na dalsze rodzaje instrumentów dłużnych poza ten stosunkowo szeroki zakres wymagałoby bliższego badania pod kątem zasadności.

(23) Gwarancje te nie powinny zasadniczo obejmować długu podporządkowanego (kapitału drugiego stopnia) lub ogólnie wszystkich zobowiązań, ponieważ w takim przypadku gwarancje te zmierzałyby po prostu do ochrony interesów akcjonariuszy lub innych podmiotów inwestujących kapitał podwyższonego ryzyka. Jeżeli tego rodzaju zobowiązania zostaną objęte gwarancjami, co doprowadzi do ekspansji kapitału i działalności pożyczkowej, konieczne może okazać się wprowadzenie specjalnych ograniczeń.

⁽²⁾ Również ograniczenie kwoty dostępnej gwarancji, możliwe w stosunku do kwoty salda beneficjenta, może być elementem sprzyjającym proporcjonalności systemu w tym zakresie.

⁽³⁾ Takich jak np. zabezpieczone obligacje oraz instrumenty dłużne i depozyty zabezpieczone na obligacjach rządowych lub obligacjach zabezpieczonych.

Okres obowiązywania programu gwarancji

(24) Okres trwania i zakres przedmiotowy programu gwarancji wykraczającego poza depozyty detaliczne muszą być ograniczone do niezbędnego minimum. Zgodnie z ogólnymi zasadami nakreślonymi powyżej, biorąc pod uwagę fakt, że nie można obecnie przewidzieć jak długo trwać będą podstawowe zaburzenia w funkcjonowaniu rynków finansowych, Komisja uznaje, że elementem niezbędnym dla zapewnienia zgodności wszelkich ogólnych programów z Traktatem jest przeprowadzanie przez państwa członkowskie co sześć miesięcy przeglądu tych programów, w tym oceny zasadności ich kontynuowania oraz potencjalnych korekt stosownie do zmiany sytuacji na rynkach finansowych. Rezultaty tego przeglądu będą musiały zostać przedłożone Komisji. Jeżeli takie regularne przeglądy zostaną zagwarantowane, program może zostać zatwierdzony na okres przekraczający sześć miesięcy, mogący zasadniczo sięgnąć dwóch lat. Może on zostać następnie ponownie przedłużony, za zgodą Komisji, na tak długo jak będzie to konieczne ze względu na trwający kryzys finansowy. Jeżeli program przewiduje, że gwarancje będą zabezpieczać dane zobowiązania do daty ich wymagalności, która przypada po upływie okresu, w którym gwarantowane są uprzednie lub nowo powstałe zobowiązania, niezbędne będzie ustanowienie dodatkowych mechanizmów zabezpieczających w celu zapobieżenia nadmiernemu zakłóceniu konkurencji. Zabezpieczenia te mogą obejmować ustanowienie krótszych okresów gwarantowania uprzednich i nowo powstałych zobowiązań niż te, na które co do zasady zezwala niniejszy komunikat, zniechęcających warunków ustalania cen oraz odpowiednich limitów ilościowych w zakresie gwarantowanych zobowiązań.

Pomoc ograniczona do minimum — wkład sektora prywatnego

(25) Zgodnie z ogólną zasadą pomocy państwa stanowiącą, że kwota i intensywność pomocy muszą być ograniczone do ścisłego minimum, państwa członkowskie muszą podjąć odpowiednie kroki na rzecz zapewnienia, by beneficjenci lub dany sektor pokryli znaczącą część kosztów gwarancji oraz, w razie potrzeby, kosztów interwencji państwa, gdyby konieczna okazała się realizacja gwarancji.

(26) Dokładne obliczenie i skład takiego udziału zależy od okoliczności konkretnego przypadku. Komisja uważa, że wymóg dotyczący utrzymania pomocy na minimalnym poziomie zostanie spełniony, jeżeli do odpowiedniego połączenia części lub wszystkich z następujących elementów ⁽¹⁾.

- Program gwarancji musi zostać oparty na odpowiednim wynagrodzeniu ze strony indywidualnej instytucji finansowej lub szerzej ujętego sektora finansowego będących beneficjentami ⁽²⁾. Mając na uwadze, że trudno jest ustalić rynkową wartość wynagrodzenia z tytułu gwarancji tego rodzaju i o takim zakresie, ze względu na brak porównywalnego instrumentu odniesienia, oraz biorąc pod uwagę trudności, jakie mogą mieć w obecnych okolicznościach beneficjenci z

uiszczeniem odpowiednio naliczonych kwot, opłaty z tytułu udostępnienia programu powinny być jak najbardziej zbliżone do tego, co można uznać za cenę rynkową. Ustanowienie właściwych mechanizmów naliczania opłat, uwzględniających różne stopnie ryzyka oraz zróżnicowane profile i potrzeby kredytowe beneficjentów, w istotny sposób przyczyni się do zapewnienia proporcjonalności środka pomocy.

- W sytuacji, w której gwarancja musi zostać uruchomiona sektor prywatny może mieć dalszy, znaczący wkład poprzez zagwarantowanie co najmniej istotnej części pozostałych do spłaty zobowiązań zaciągniętych przez przedsiębiorstwo będące beneficjentem (jeżeli nie zaprzestanie ono działalności) lub przez sektor, a interwencja państwa ograniczałaby się do kwot wykraczających poza ten udział.
- Komisja zdaje sobie sprawę, że beneficjenci mogą nie być zdolni do niezwłocznej zapłaty całości stosownego wynagrodzenia. Dlatego też, jako uzupełnienie lub częściowe zastąpienie uprzednio wymienionych elementów, państwa członkowskie mogą rozważyć ustanowienie specjalnych klauzul przewidujących, że beneficjenci zapłacą dodatkowe wynagrodzenie za samo udzielenie gwarancji (w przypadku, gdy nie zajdzie konieczność jej uruchomienia) lub zwrócą przynajmniej część kwot wypłaconych przez państwo członkowskie z tytułu gwarancji (jeżeli konieczne będzie jej uruchomienie), gdy tylko będą w stanie.

Unikanie nadmiernych zakłóceń konkurencji

(27) Ze względu na nieodłączne ryzyko, że każdy program gwarancji pociągnie za sobą negatywne skutki dla banków pozostających poza kręgiem beneficjentów, w tym banków w innych państwach członkowskich, system musi obejmować odpowiednie mechanizmy pozwalające ograniczyć takie zakłócenia oraz potencjalne nadużycia przez beneficjentów uprzywilejowanej sytuacji zapewnionej przez gwarancję państwową. Zabezpieczenia te, istotne także dla zapobieżenia pokusie nadużycia, powinny obejmować właściwie połączone, niektóre lub wszystkie poniższe elementy ⁽³⁾:

- ograniczenia swobody działania, zapewniające, że instytucja finansowa będąca beneficjentem, nie rozpocznie agresywnej ekspansji w kontekście udzielonej gwarancji, na szkodę konkurentów nieobjętych taką ochroną. Mogą one polegać na przykład na:
 - ograniczeniach polityki handlowej, np. zakazie reklamy powołującej się na gwarantowany status banku-beneficjenta, ograniczeniu swobody ustalania cen lub ekspansji biznesowej, np. poprzez wprowadzenie pułapu udziału w rynku ⁽⁴⁾;
 - ograniczenie wielkości salda instytucji będących beneficjentami w powiązaniu z właściwym wskaźnikiem referencyjnym (np. produkt krajowy brutto lub wzrost rynku pieniężnego ⁽⁵⁾).

⁽¹⁾ Jest to niewyczerpujący wykaz narzędzi przyczyniających się do realizacji celu dotyczącego minimalnego poziomu pomocy.

⁽²⁾ Np. od zrzeczenia banków prywatnych.

⁽³⁾ Jest to niewyczerpujący wykaz narzędzi przyczyniających się do realizacji celu dotyczącego nadmiernych zakłóceń konkurencji.

⁽⁴⁾ W tym kontekście można również rozważyć możliwość „zatrzymywania” zysków celem zapewnienia odpowiedniego dokapitalizowania.

⁽⁵⁾ Przy równoczesnym zabezpieczeniu dostępności kredytu dla gospodarki, w szczególności w przypadku recesji.

- zakazanie postępowania nie dającego się pogodzić z celem gwarancji, takiego jak np. odkup akcji przez instytucje finansowe będące beneficjentami lub przyznanie nowych opcji na akcje członkom zarządu.
- wprowadzenie odpowiednich przepisów umożliwiających danemu państwu członkowskiemu wyegzekwowanie tych ograniczeń swobody działania, w tym zastosowanie sankcji polegającej na cofnięciu gwarancji dla instytucji finansowej będącej jej beneficjentem, w przypadku niepodporządkowania się.

Działania następcze — korekty

- (28) Komisja jest zdania, że aby w maksymalnym stopniu zapobiec naruszeniom konkurencji, ogólny system gwarancji musi być traktowany jako nadzwyczajny, przejściowy środek mający uśmierzyć ostre symptomy obecnego kryzysu na rynku finansowym. Środki te z definicji nie mogą stanowić działań pozwalających w pełni zaradzić przyczynom leżącym u źródeł kryzysu, związanym ze strukturalnymi wadami w funkcjonowaniu organizacji rynków finansowych lub specyficznymi problemami poszczególnych instytucji finansowych, lub też połączeniem tych czynników.
- (29) Dlatego też programowi gwarancji powinny towarzyszyć realizowane w odpowiednim czasie konieczne środki korygujące dla sektora jako całości lub restrukturyzacja albo likwidacja indywidualnych beneficjentów, w szczególności tych, dla których konieczne było uruchomienie gwarancji.

Zastosowanie programu w indywidualnych przypadkach

- (30) Jeżeli trzeba wykorzystać program gwarancji na korzyść indywidualnej instytucji finansowej, należy bezwzględnie zadbać o to, by ten nadzwyczajny środek ratunkowy, mający ocalić tę instytucję — i powodujący dodatkowe zakłócenie konkurencji, oprócz tego, które wynika z ogólnego wprowadzenia programu — był przedmiotem działań następczych tak szybko jak szybko sytuacja na rynkach finansowych na to pozwoli, w formie kroków zmierzających do restrukturyzacji albo likwidacji beneficjenta. Wiąże się z tym wymóg zgłoszenia planu restrukturyzacji lub likwidacji odbiorców płatności w ramach gwarancji, który zostanie przez Komisję poddany osobnej ocenie pod kątem zgodności z zasadami pomocy państwa⁽¹⁾.
- (31) Przy ocenie planu restrukturyzacji Komisja kieruje się wymogami by:
- zapewnić przywrócenie długoterminowej rentowności danej instytucji finansowej,

(¹) Komisja uznaje zasadniczo, że w przypadku gdy konieczne jest dokonanie płatności na rzecz instytucji finansowej będącej beneficjentem gwarancji, w ciągu sześciu miesięcy od tej płatności musi zostać przedłożony plan restrukturyzacji albo likwidacji, w zależności od okoliczności danego przypadku. Aby ułatwić pracę państwu członkowskiemu i Komisji, ta ostaną przygotowuje się na badanie zgłoszeń grupowych podobnych przypadków restrukturyzacji/likwidacji. Komisja może uznać, że nie ma potrzeby przedkładania planu odnośnie „czystej” likwidacji instytucji, lub też jest ona na tyle niewielka, że można z tego zrezygnować.

- zapewnić, by pomoc została ograniczona do minimum oraz by sektor prywatny pokrył znaczącą część kosztów restrukturyzacji,
 - zagwarantować, by nie doszło do nadmiernego zakłócenia konkurencji ani nie uzyskano nienależnych korzyści z uruchomienia gwarancji.
- (32) W trakcie oceny, Komisja może korzystać z doświadczeń zdobytych przy stosowaniu zasad pomocy państwa do instytucji finansowych w przeszłości, przy uwzględnieniu szczególnych cech kryzysu, który osiągnął rozmiary pozwalające zakwalifikować go jako poważne zaburzenie gospodarki państw członkowskich.

- (33) Komisja weźmie również pod uwagę potrzebę rozróżnienia między środkami pomocy potrzebnymi wyłącznie ze względu na obecne utrudnienia w dostępie do płynności dotyczące zasadniczo zdrowe instytucje finansowe oraz pomocy udzielanej beneficjentom, którzy dodatkowo cierpią na strukturalne problemy z wypłacalnością powiązane przykładowo z ich konkretnym modelem biznesowym lub strategią inwestycyjną. Można się spodziewać, że pomoc dla tej drugiej kategorii beneficjentów będzie zasadniczo wzbudzać większe wątpliwości.

4. DOKAPITALIZOWANIE INSTYTUCJI FINANSOWYCH

- (34) Drugim systemowym środkiem stanowiącym odpowiedź na trwający kryzys finansowy byłoby ustanowienie programu dokapitalizowania, który zostałby wykorzystany do wspierania instytucji finansowych zasadniczo zdrowych, ale mogących przeżywać trudności ze względu na ekstremalne warunki na rynkach finansowych. Celem byłoby dostarczenie środków publicznych dla bezpośredniego wzmocnienia bazy kapitałowej instytucji finansowych lub ułatwienie wprowadzenia kapitału prywatnego do tych instytucji innymi sposobami, aby uniknąć negatywnych skutków ubocznych dla systemu finansowego.
- (35) Przedstawione wyżej uwagi na temat ogólnych programów gwarancji mają zasadniczo odpowiednie zastosowanie także do programów dokapitalizowania. Dotyczy to:
- obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów kwalifikowalności,
 - okresu obowiązywania programu,
 - ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum,
 - potrzeby ustanowienia mechanizmów zabezpieczających przed potencjalnymi nadużyciami lub nadmiernym zakłóceniem konkurencji, mając na uwadze fakt, że zastrzyki kapitałowe mają charakter nieodwracalny, co pociąga za sobą potrzebę ustanowienia w systemie reguł umożliwiających państwu członkowskiemu monitorowanie i egzekwowanie przestrzegania tych zabezpieczeń, jak również, w razie potrzeby, podejmowanie na dalszym etapie kroków mających zapobiec nadmiernym zakłóceniom konkurencji⁽²⁾, oraz

(²) Zgodnie z zasadami wytycznych.

- wymogu, by po dokapitalizowaniu, będącym nadzwyczajnym środkiem mającym pomóc instytucji finansowej w przetrwaniu kryzysu, doszło do przedłożenia planu restrukturyzacji beneficjenta, który zostanie poddany osobnemu badaniu przez Komisję, przy uwzględnieniu zarówno rozróżnienia na zasadniczo zdrowe instytucje finansowe, których trudności wynikają wyłącznie z obecnych ograniczeń w dostępie do płynności oraz na beneficjentów, którzy oprócz tego cierpią na problemy z wypłacalnością mające bardziej strukturalne podłoże, powiązane np. z ich konkretnym modelem biznesowym lub strategią inwestycyjną, jak i odmiennego zakresu restrukturyzacji potrzebnego w przypadku obu kategorii beneficjentów.
- (36) Ze względu na szczególny charakter środka polegającego na dokapitalizowaniu nasuwają się następujące uwagi.
- (37) Kwalifikowalność powinna zależeć od obiektywnych kryteriów, takich jak potrzeba zapewnienia dostatecznego poziomu kapitalizacji w odniesieniu do wymogów wypłacalności, które to kryteria nie prowadziłyby do nieuzasadnionego dyskryminacyjnego traktowania. Pozytywnym elementem programu byłaby ocena zapotrzebowania na wsparcie przez organy nadzoru finansowego.
- (38) Zastrzyk kapitałowy musi być ograniczony do niezbędnego minimum i nie powinien umożliwiać beneficjentowi angażowania się w realizację agresywnych strategii handlowych lub rozszerzanie zakresu działalności albo realizację innych celów wiążących się z nadmiernymi zakłóceniami konkurencji. W tym kontekście, pozytywnie ocenione zostanie utrzymanie zaostrzonych wymogów dotyczących minimalnej wypłacalności lub ograniczenie całkowitego salda instytucji finansowej. Ze względu na obecny kryzys beneficjenci powinni mieć jak największy udział w tym procesie, poprzez wykorzystanie własnych środków, w tym prywatnych udziałów⁽¹⁾.
- (39) Interwencje kapitałowe w instytucjach finansowych muszą odbywać się na warunkach, które prowadzą do minimalizacji kwoty pomocy. Stosownie do wybranego instrumentu (np. akcje, gwarancje, kapitał podporządkowany, ...), dane państwo członkowskie powinno zasadniczo uzyskać prawa o wartości odpowiadającej wkładowi w dokapitalizowanie. Cena emisyjna nowych akcji musi zostać ustalona w oparciu o wycenę rynkową. Aby zagwarantować, że pomoc publiczna zostanie udzielona wyłącznie w zamian za odpowiednie świadczenie wzajemne, pozytywnie oceniane będą takie instrumenty jak akcje uprzywilejowane z prawem do odpowiedniego wynagrodzenia. Zamiast tego można rozważyć opcję wprowadzenia klauzul przewidujących dodatkowe świadczenia ze strony beneficjentów na późniejszym etapie lub w przypadku poprawy ich sytuacji.
- (40) Podobne uwagi dotyczyć będą również innych środków i programów mających na celu zaradzenie problemom dotyczącym aktywów instytucji finansowych, które przyczyniłyby się do zaostrzenia wymogów kapitałowych obowiązujących te instytucje. W szczególności, jeżeli państwo członkowskie nabywa lub wymienia aktywa, konieczne będzie poddanie ich wycenie uwzględniającej związane z nimi rodzaje ryzyka, przy czym nie może dojść do nienależnej dyskryminacji jeżeli chodzi o podmioty zbywające takie aktywa.
- (41) Zatwierdzenie programu pomocy nie zwalnia państw członkowskich z obowiązku przedłożenia Komisji sprawozdania z wykorzystania tego systemu co każde sześć miesięcy oraz indywidualnych planów dla przedsiębiorstw będących beneficjentami w ciągu sześciu miesięcy od daty interwencji⁽²⁾.
- (42) Podobnie jak w przypadku programów gwarancji, ale przy równoczesnym uwzględnieniu faktu, że środki służące dokapitalizowaniu są ze swej natury nieodwracalne, Komisja przeprowadzi ocenę tych planów, w taki sposób, by zapewnić spójność ogólnych rezultatów dokapitalizowania w ramach programu z rezultatami uzyskanymi dzięki innym środkom służącym dokapitalizowaniu, podjętym poza takim programem zgodnie z zasadami zawartymi w wytycznych, mając na uwadze szczególne cechy kryzysu systemowego na rynkach finansowych.

5. KONTROLOWANA LIKWIDACJA INSTYTUCJI FINANSOWYCH

- (43) W kontekście obecnego kryzysu finansowego państwa członkowskie mogą również zdecydować się na kontrolowaną likwidację niektórych instytucji finansowych podlegających ich jurysdykcji. Taka kontrolowana likwidacja, możliwie połączona z wkładem publicznych środków, może być stosowana w indywidualnych przypadkach, bądź jako następny krok po udzieleniu pomocy na ratowanie indywidualnej instytucji finansowej, gdy stanie się jasne, że nie może ona zostać pomyślnie zrestrukturyzowana, bądź też jako jedyne działanie. Kontrolowana likwidacja może również stanowić element ogólnego programu gwarancji, np. jeżeli państwo członkowskie zobowiązuje się do wszczęcia likwidacji instytucji finansowych, dla których konieczne okazało się uruchomienie gwarancji.
- (44) Również w tym przypadku ocena takiego programu oraz poszczególnych środków służących likwidacji i podjętych w ramach takiego programu, przeprowadzana jest na takich samych (odpowiednio dostosowanych) zasadach, które zostały określone powyżej w odniesieniu do programów gwarancji.
- (45) Ze względu na szczególny charakter środków służących likwidacji nasuwają się następujące uwagi.
- (46) W kontekście likwidacji, należy szczególnie zadbać o maksymalne ograniczenie pokusy nadużycia, w szczególności wykluczając akcjonariuszy i ewentualnie niektóre grupy wierzycieli z kręgu beneficjentów wszelkich środków pomocy w kontekście procedury kontrolowanej likwidacji.
- (47) Aby zapobiec nadmiernym zakłóceniom konkurencji, faza likwidacji powinna trwać tylko przez taki okres, jaki jest ściśle niezbędny dla prawidłowego przeprowadzenia tego procesu. Przez cały okres, w którym instytucja finansowa będąca beneficjentem nadal funkcjonuje, nie powinna ona podejmować żadnych nowych rodzajów działalności, ograniczając się tylko do kontynuowania wcześniej rozpoczętych działań. Najszybciej jak to możliwe należy odebrać instytucji licencję bankową.

⁽¹⁾ Może zająć potrzeba, by ustanowiony na początku wymóg wniesienia określonego wkładu uzupełniono później o wymóg wniesienia dodatkowych wkładów na dalszym etapie.

⁽²⁾ Aby ułatwić pracę państwom członkowskim i Komisji, ta ostania przygotowuje się na badanie zgłoszeń grupowych podobnych przypadków restrukturyzacji. Komisja może uznać, że nie ma potrzeby przedkładania planu, jeżeli w grę wchodzi wyłącznie „czysta” likwidacja instytucji, lub też działalność przedsiębiorstwa po przekształceniach jest prowadzona na tak małą skalę, że można z tego zrezygnować.

- (48) Realizując obowiązek dotyczący zagwarantowania, że kwota pomocy zostanie ograniczona do minimum niezbędnego do realizacji założonego celu, należy uwzględnić fakt, że w warunkach obecnych zawirowań na rynkach finansowych ochrona stabilności finansowej może wymagać spłacenia niektórych wierzycieli likwidowanego banku za pośrednictwem środków pomocowych. Przy ustalaniu kryteriów wyboru wiarytelności, które mają zostać zaspokojone, należy kierować się tymi samymi zasadami, co w przypadku zobowiązań objętych programem gwarancji.
- (49) Aby zagwarantować, że pomoc nie zostanie udzielona nabywcom całości lub części instytucji finansowej lub też sprzedawanym podmiotom, należy zadbać o to, by przestrzegane były określone warunki sprzedaży. Przy ocenie, czy doszło do udzielenia pomocy, Komisja uwzględni następujące kryteria:
- proces sprzedaży powinien mieć charakter otwarty i niedyskryminacyjny,
 - sprzedaż powinna nastąpić na warunkach rynkowych,
 - instytucja finansowa lub rząd, w zależności o wybranej struktury, powinny dążyć do uzyskania jak najwyższej ceny za sprzedawane aktywa i zobowiązania,
 - w przypadku, gdy konieczne będzie udzielenie pomocy sprzedawanemu podmiotowi gospodarczemu, konieczna będzie indywidualna ocena zgodnie z zasadami zawartymi w wytycznych.
- (50) Jeżeli w konsekwencji zastosowania tych kryteriów zostanie ustalone, że nabywcy lub sprzedawane podmioty otrzymały pomoc, zgodność tej ostatniej z Traktatem będzie podlegała osobnej ocenie.

6. UDZIELENIE INNYCH FORM POMOCY W ODZYSKANIU PŁYNNOŚCI

- (51) Podejmując działania mające zaradzić problemom dotyczącym płynności, jakie zaczęły gwałtownie odczuwać niektóre instytucje finansowe, państwa członkowskie mogą zdecydować się na uzupełnienie programów gwarancji lub dokapitalizowania o dodatkowe formy pomocy w odzyskaniu płynności, udzielone z wykorzystaniem środków publicznych (w tym środków banku centralnego). Komisja wyjaśniła już, że w przypadkach, w których państwo członkowskie/bank centralny reaguje na kryzys bankowy nie poprzez selektywne środki na rzecz indywidualnych banków, lecz przez ogólne środki, z których skorzystać mogą wszyscy porównywalni gracze rynkowi na danym rynku (np. kredyty oferowane wszystkim graczom rynkowym na takich samych warunkach), takie ogólne środki pozostają często poza zakresem zastosowania zasad pomocy państwa i nie trzeba ich zgłaszać Komisji. Komisja jest przykładowo zdania, że działalność banków centralnych związana z polityką pieniężną, taka jak operacje otwartego rynku i operacje kredytowo-depozytowe, nie

podlegają zasadom pomocy państwa. W określonych okolicznościach można również uznać, że specjalne wsparcie udzielone określonej instytucji finansowej nie stanowi pomocy. Komisja uważa ⁽¹⁾, że w takim przypadku można uznać, że przekazanie środków banku centralnego instytucji finansowej nie stanowi pomocy, jeżeli spełniono szereg warunków, takich jak:

- instytucja finansowa jest wypłacalna w momencie dostarczenia płynności, a samo dostarczenie nie stanowi elementu szerszego pakietu pomocy,
 - operacja jest w pełni zabezpieczona zabezpieczeniem poddanym redukcji wartości, odpowiednio do jego jakości i wartości rynkowej,
 - bank centralny pobiera od beneficjenta odsetki o stopie odsetek karnych,
 - środek podejmowany jest z własnej inicjatywy banku centralnego, w szczególności nie jest wsparty żadną regwarancją państwową.
- (52) Komisja jest zdania, że w obecnych, wyjątkowych okolicznościach program wsparcia płynności ze środków publicznych (w tym banku centralnego), w tych przypadkach, w których stanowi pomoc państwa, może zostać uznany za zgodny z Traktatem, zgodnie z zasadami wytycznych. Jeżeli zagwarantowany zostanie regularny przegląd takiego programu wsparcia płynności co sześć miesięcy ⁽²⁾, może on zostać zatwierdzony na okres przekraczający sześć miesięcy, mogący zasadniczo sięgnąć dwóch lat. Może on zostać następnie ponownie przedłużony, za zgodą Komisji, jeżeli jest to konieczne ze względu na kryzys finansowy.

7. SZYBKIE PROWADZENIE POSTĘPOWAŃ WYJAŚNIAJĄCYCH W SPRAWIE POMOCY PAŃSTWA

- (53) Stosując zasady pomocy państwa do środków omawianych w niniejszym komunikacie, w sposób uwzględniający warunki panujące na rynku finansowym, Komisja we współpracy z państwami członkowskimi powinna zapewnić, by z jednej strony cel tych środków został zrealizowany, a z drugiej strony związane z tym naruszenia konkurencji w państwach członkowskich i między nimi zostały ograniczone do minimum. Pierwszorzędne znaczenie dla ułatwienia tej współpracy oraz zagwarantowania państwom członkowskim i osobom trzecim niezbędnej pewności prawnej co do zgodności podejmowanych środków z Traktatem (będącej istotnym czynnikiem przywrócenia zaufania na rynkach) ma informowanie Komisji przez państwa członkowskie o ich zamiarach oraz zgłaszanie planów wprowadzenia takich środków na tyle wcześniej i wyczerpująco, na ile jest to możliwe, a w każdym razie przed wdrożeniem tych środków. Komisja podjęła odpowiednie kroki dla zapewnienia szybkiego przyjmowania decyzji po otrzymaniu kompletnego zgłoszenia, w razie potrzeby w przeciągu 24h i w trakcie weekendu.

⁽¹⁾ Zob. przykładowo sprawę *Northern Rock*, Dz.U C 43 z 16.2.2008, s. 1.
⁽²⁾ Przegląd ten podlegałby zasadom określony powyżej w pkt 24.