

DECYZJA URZĘDU NADZORU EFTA

NR 57/11/COL

z dnia 2 marca 2011 r.

zmieniająca po raz osiemdziesiąty drugi zasady proceduralne i merytoryczne w dziedzinie pomocy państwa poprzez dodanie nowego rozdziału dotyczącego stosowania od dnia 1 stycznia 2011 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego

URZĄD NADZORU EFTA („Urząd”),

UWZGLĘDNIAJĄC Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym („Porozumienie EOG”), w szczególności jego art. 61,

UWZGLĘDNIAJĄC Porozumienie pomiędzy Państwami EFTA w sprawie ustanowienia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości („porozumienie o nadzorze i Trybunale”), w szczególności jego art. 24 i art. 5 ust. 2 lit. b),

MAJĄC NA UWADZE, że zgodnie z art. 24 porozumienia o nadzorze i Trybunale Urząd nadaje moc prawną postanowieniom Porozumienia EOG dotyczącym pomocy państwa,

MAJĄC NA UWADZE, że zgodnie z art. 5 ust. 2 lit. b) porozumienia o nadzorze i Trybunale Urząd wydaje zawiadomienia oraz wytyczne w kwestiach objętych Porozumieniem EOG, jeśli porozumienie to lub porozumienie o nadzorze i Trybunale jasno tak stanowi lub jeśli Urząd uznaje to za konieczne,

MAJĄC NA UWADZE, że dnia 1 grudnia 2010 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2011 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego ⁽¹⁾,

MAJĄC NA UWADZE, że wyżej wymieniony komunikat ma również znaczenie dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego,

MAJĄC NA UWADZE, że należy zapewnić jednolite stosowanie zasad EOG w zakresie pomocy państwa w całym Europejskim Obszarze Gospodarczym zgodnie z celem jednorodności ustanowionym w art. 1 Porozumienia EOG,

MAJĄC NA UWADZE, że zgodnie z pkt II części „OGÓLNE” zamieszczonej na stronie 11 załącznika XV do Porozumienia

EOG Urząd przyjmuje, po konsultacji z Komisją, akty prawne odpowiadające tym, które zostały przyjęte przez Komisję Europejską,

PO KONSULTACJI z Komisją Europejską,

PO KONSULTACJI z państwami EFTA pismami z dnia 10 lutego 2011 r.,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

W wytycznych dotyczących pomocy państwa wprowadza się zmiany poprzez dodanie nowego rozdziału dotyczącego stosowania od dnia 1 stycznia 2011 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego.

Nowy rozdział jest ustanowiony w załączniku do niniejszej decyzji.

Artykuł 2

Jedynie tekst niniejszej decyzji w języku angielskim jest autentyczny.

Sporządzono w Brukseli dnia 2 marca 2011 r.

W imieniu Urzędu Nadzoru EFTA

Per SANDERUD
Przewodniczący

Sabine MONAUNI-TÖMÖRDY
Członek Kolegium

⁽¹⁾ Dz.U. C 329 z 7.12.2010, s. 7.

ZAŁĄCZNIK

STOSOWANIE OD DNIA 1 STYCZNIA 2011 R. REGUL POMOCY PAŃSTWA W ODNIESIENIU DO ŚRODKÓW WSPARCIA NA RZECZ BANKÓW W KONTEKŚCIE KRYZYSU FINANSOWEGO**1. Wprowadzenie**

1. Odkąd jesienią 2008 r. wybuchł światowy kryzys finansowy, Urząd Nadzoru EFTA („Urząd”) przyjął cztery zestawy wytycznych⁽¹⁾, które zawierają dokładne wskazówki dotyczące kryteriów zgodności wsparcia udzielanego przez państwo instytucjom finansowym⁽²⁾ z wymogami art. 61 ust. 3 lit. b) Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym („Porozumienie EOG”). Przedmiotowe wytyczne obejmują następujące rozdziały: zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych⁽³⁾ („wytyczne bankowe”); dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym⁽⁴⁾ („wytyczne w sprawie dokapitalizowania”); postępowanie z aktywami o obniżonej jakości w sektorze bankowym EOG⁽⁵⁾ („wytyczne w sprawie aktywów o obniżonej jakości”) oraz przywrócenie rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regułami pomocy państwa⁽⁶⁾ („wytyczne w sprawie restrukturyzacji”). Trzy z czterech przywołanych wytycznych – wytyczne bankowe, wytyczne w sprawie dokapitalizowania i wytyczne w sprawie aktywów o obniżonej jakości – zawierają warunki wstępne zgodności z rynkiem wewnętrznym najważniejszych rodzajów pomocy udzielanej przez państwa EFTA, tj. gwarancji na zobowiązania, form dokapitalizowania i środków pomocy związanej z aktywami. Wytyczne w sprawie restrukturyzacji określają natomiast szczegółowo, jak powinien wyglądać plan restrukturyzacji (lub plan odzyskania rentowności) w specyficznym kontekście pomocy państwa związanej z kryzysem udzielanej instytucjom finansowym na podstawie art. 61 ust. 3 lit. b) Porozumienia EOG.
2. We wszystkich czterech rozdziałach wytycznych podkreśla się tymczasowy charakter dopuszczalności takich środków; każdy z nich przewiduje, że taki środek pomocy jest uzasadniony wyłącznie jako wyjątkowa reakcja na bezprecedensowe napięcia na rynkach finansowych i tylko tak długo, jak trwać będą te wyjątkowe okoliczności. Wytyczne w sprawie restrukturyzacji mają zastosowanie do pomocy na restrukturyzację zgłoszonej do dnia 31 grudnia 2010 r.; pozostałe wytyczne nie mają daty wygaśnięcia.
3. W niniejszych wytycznych określa się parametry dotyczące tymczasowej dopuszczalności pomocy związanej z kryzysem udzielanej bankom od dnia 1 stycznia 2011 r.

2. Dalsze stosowanie art. 61 ust. 3 lit. b) Porozumienia EOG oraz przedłużenie stosowania wytycznych w sprawie restrukturyzacji

4. Podstawą prawną wytycznych Urzędu w sprawie pomocy udzielanej bankom w związku z kryzysem, a także poszczególnych decyzji w sprawie środków i programów pomocy wchodzących w zakres stosowania tych wytycznych, jest art. 61 ust. 3 lit. b) Porozumienia EOG, który wyjątkowo zezwala na pomoc mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa EFTA. W obliczu ogromnych napięć na rynkach finansowych, do których później doszedł wyjątkowo silny spadek realnej aktywności gospodarczej, w najpoważniejszej fazie kryzysu warunek istnienia poważnego zaburzenia był bez wątpienia spełniony na całym obszarze EOG.
5. Ożywienie gospodarcze, rozprzestrzeniające się powoli od początku 2010 r., uzyskało nieco większe tempo niż można się było spodziewać w poprzednich miesiącach 2010 r. Mimo że ożywienie to ma wciąż niepewny i nierówny charakter w poszczególnych państwach obszaru EOG, w niektórych spośród nich zanotować można niewielki lub nawet bardziej solidny wzrost gospodarczy. Oprócz tego stan sektora bankowego w ogólnym ujęciu poprawił się w porównaniu z sytuacją sprzed roku, chociaż istnieją jeszcze pewne obszary zagrożenia. W związku z tym istnienie poważnych zaburzeń w gospodarce wszystkich państw EFTA nie jest już tak oczywiste, jak we wcześniejszych stadiach kryzysu. Urząd zdaje sobie sprawę z tych zmian, wciąż jednak uważa, że w obliczu niedawnego powrotu napięć na rynki finansowe oraz ryzyka poważniejszych negatywnych skutków związanych ze współzależnością gospodarek warunki konieczne do zatwierdzenia pomocy państwa na mocy art. 61 ust. 3 lit. b) Porozumienia EOG są spełnione. Uzasadnienie takiego stanowiska przedstawia w niniejszych wytycznych.
6. Powrót napięć na rynki długów państwowych dramatycznie ilustruje utrzymującą się niestabilność rynków finansowych. Z uwagi na silne wewnętrzne powiązania i wzajemną zależność w ramach sektora finansowego w EOG pojawiły się obawy przed efektem domina. Wysoka niestabilność rynków finansowych oraz brak pewności co do perspektyw gospodarczych uzasadniają utrzymanie w charakterze siatki bezpieczeństwa możliwości uzasadnienia przez państwa EFTA konieczności skorzystania ze środków wsparcia związanych z kryzysem na podstawie art. 61 ust. 3 lit. b) Porozumienia EOG.

⁽¹⁾ Wytyczne w sprawie zastosowania i interpretacji art. 61 i 62 Porozumienia EOG i art. 1 Protokołu 3 do porozumienia o nadzorze i Trybunale, przyjęte i wydane przez Urząd dnia 19.1.1994 r., opublikowane w Dz.U. L 231 z 3.9.1994, s. 1 i w Suplemencie EOG nr 32 z 3.9.1994 r., s. 1. Wytyczne zostały ostatnio zmienione dnia 17 grudnia 2008 r. („Wytyczne w sprawie pomocy państwa”). Zaktualizowana wersja wytycznych dotyczących pomocy państwa jest opublikowana na stronie internetowej Urzędu: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

⁽²⁾ Aby ułatwić lekturę niniejszego dokumentu, instytucje finansowe określane są w nim ogólnie jako „banki”.

⁽³⁾ Decyzja 28/09/COL z 29.1.2009.

⁽⁴⁾ Decyzja 28/09/COL z 29.1.2009.

⁽⁵⁾ Decyzja 191/09/COL z 22.4.2009.

⁽⁶⁾ Decyzja 472/09/COL z 25.11.2009.

7. Dlatego też wytyczne bankowe, wytyczne o dokapitalizowaniu i wytyczne w sprawie aktywów o obniżonej jakości, zawierające wskazówki dotyczące kryteriów zgodności pomocy udzielanej bankom w związku z kryzysem na podstawie art. 61 ust. 3 lit. b) Porozumienia EOG – głównie w formie gwarancji rządowych, dokapitalizowania i środków pomocy związanej z aktywami – powinny mieć nadal zastosowanie po dniu 31 grudnia 2010 r. Podobnie wytyczne w sprawie restrukturyzacji, dotyczące działań następczych w odniesieniu do tych środków wsparcia, również powinny być stosowane po tym terminie. Należy zatem wydłużyć okres stosowania wytycznych w sprawie restrukturyzacji, jedynych spośród omawianych czterech wytycznych z określoną datą wygaśnięcia – 31 grudnia 2010 r. – aby można było stosować je do pomocy na restrukturyzację zgłoszonej do dnia 31 grudnia 2011 r.
8. Wytyczne te należy jednak dostosować, mając na uwadze przygotowanie do przejścia do fazy pokryzysowej. Należy także opracować nowe, stałe reguły dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację banków, udzielanej w normalnych warunkach rynkowych, które to reguły powinny być stosowane – jeśli pozwolą na to warunki rynkowe – od dnia 1 stycznia 2012 r. Ewentualną dalszą potrzebę udzielania wyjątkowej pomocy państwa związanej z kryzysem na rzecz sektora finansowego należy poddać ocenie z uwzględnieniem tego celu. Aby go osiągnąć, konieczne jest określenie wymogów zgodności takiej pomocy z rynkiem wewnętrznym w taki sposób, aby być jak najlepiej przygotowanym na nowy system ratowania i restrukturyzacji banków w oparciu o art. 61 ust. 3 lit. c) Porozumienia EOG.

3. Przyspieszenie procesu wycofywania pomocy

9. Ciągła dostępność środków pomocy na podstawie art. 61 ust. 3 lit. b) Porozumienia EOG w związku ze szczególnymi warunkami rynkowymi nie powinna utrudniać procesu wycofywania się ze stosowania tymczasowych nadzwyczajnych środków wsparcia dla banków. Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych na posiedzeniu dnia 2 grudnia 2009 r. zdecydowała o konieczności opracowania strategii stopniowego wycofywania środków wsparcia. Powinna być ona przejrzysta i należyście skoordynowana między państwami członkowskimi, aby uniknąć negatywnych skutków wynikających ze współzależności gospodarek, lecz jednocześnie uwzględnić specyficzne sytuacje w poszczególnych państwach członkowskich⁽¹⁾. W swoich konkluzjach Rada stwierdziła również, że zasadniczo proces wycofywania różnych form wsparcia na rzecz banków powinien zacząć się od wycofywania rządowych programów gwarancji, zachęcając do rezygnacji z pomocy banki w dobrej kondycji i skłaniając inne banki do rozwiązania swoich problemów.
10. W następnych punktach Urząd określi etapy stopniowego wycofywania programów dokapitalizowania oraz środków dotyczących aktywów o obniżonej jakości.

3.1. Bardziej rygorystyczne warunki zgodności gwarancji rządowych na mocy art. 61 ust. 3 lit. b) Porozumienia EOG

11. Od dnia 1 stycznia 2011 r. Komisja zastosuje bardziej rygorystyczne warunki zgodności gwarancji rządowych z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 61 ust. 3 lit. b) Porozumienia EOG poprzez wprowadzenie podwyższonej opłaty gwarancyjnej oraz nowego wymogu przedstawienia planu odzyskiwania rentowności przez beneficjentów, którzy korzystają z nowych gwarancji i przekraczają pewien próg łącznych pozostających do spłaty gwarantowanych zobowiązań zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w stosunku do swoich całkowitych zobowiązań⁽²⁾. W obecnej sytuacji rynkowej konieczne wydaje się rozważenie tych warunków. Dlatego też można zezwolić na stosowanie systemów gwarancji rządowych do dnia 30 czerwca 2011 r., na niższych opisanych warunkach wprowadzonych w dniu 1 stycznia 2011 r. Urząd ponownie oceni warunki zgodności gwarancji państwowych z terminem późniejszym niż dnia 30 czerwca 2011 r. w pierwszej połowie 2011 r.

3.1.1. Warunki cenowe

12. Dostęp do gwarancji rządowych podlega opłacie, ustalonej zgodnie z zaleceniami EBC. W przypadku obligacji z terminem zapadalności przekraczającym jeden rok, opłata składa się z ryczałtowej opłaty w wysokości 50 punktów bazowych powiększonej o obowiązujące w danym banku średnie pięcioletnie swapy ryzyka kredytowego w odniesieniu do kredytów uprzywilejowanych („CDS”) odnotowane w okresie od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 sierpnia 2008 r.⁽³⁾
13. Element ryzyka kredytowego w obecnym modelu wyceny opiera się na danych poprzedzających okres najgłębszego kryzysu w 2008 r. Różnice w wysokości CDS w poszczególnych bankach są znacznie większe niż przed kryzysem i przypuszczalnie takie pozostaną. Do tej pory było to uznawane za konieczne, by ułatwić bankom dostęp do zewnętrznego finansowania, a tym samym zabezpieczyć ich stabilność finansową. Jednakże zmiany na rynku finansowym w okresie dwóch lat, licząc od dnia 31 sierpnia 2008 r., w tym zmiany sytuacji kredytowej banków, nie zostały uwzględnione. A zatem, choć poprawił się ogólnie dostęp do finansowania rynkowego, banki, których sytuacja kredytowa uległa pogorszeniu, nadal korzystają z ratingu kredytowego ustalonego przed kryzysem i z pozornej zdolności kredytowej. Zwiększa to ryzyko zakłócenia konkurencji. Dowody wykazują, że banki mające niski rating korzystają z gwarancji w nieproporcjonalnie większym stopniu niż banki o wysokim ratingu, ponieważ normalnie płaciłyby one wyższą cenę rynkową ze względu na niski rating.

⁽¹⁾ Wnioski te zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 11 grudnia 2009 r. Na podobne rozwiązanie nalegał Parlament Europejski w swojej rezolucji z dnia 9 marca 2010 r. dotyczącej sprawozdania w sprawie polityki konkurencji za rok 2008 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2010-0050>) stwierdzając, że okres interwencji państwa nie powinien być niepotrzebnie przedłużany oraz że jak najszybciej należy opracować strategię wycofywania pomocy.

⁽²⁾ Z klauzulą elastyczności umożliwiającą ponowną ocenę sytuacji i zastosowanie odpowiednich środków zaradczych w przypadku poważnego nowego wstrząsu na rynkach finansowych w całej EOG lub też w jednym lub kilku państwach EFTA.

⁽³⁾ Zob. http://www.ecb.int/pub/pdf/other/recommendations_on_guarantees.pdf.

14. W odpowiedzi na te zakłócenia cena rządowego wsparcia powinna być lepiej dostosowana do obecnych warunków rynkowych, lepiej odzwierciedlając obecną zdolność kredytową poszczególnych banków. Wymaga to w praktyce podwyższenia opłat gwarancyjnych ponoszonych przez beneficjentów.
15. Skoordynowane podejście ze strony państw obszaru EFTA powinno przewidywać wspieranie stopniowego wycofywania systemów gwarancyjnych, przy równoczesnym zachowaniu pewnej elastyczności celem uwzględnienia różnej sytuacji państw EFTA i ich banków. W związku z tym Urząd uznaje za właściwe wprowadzenie minimalnej podwyżki opłat z tytułu gwarancji, która powinna być zróżnicowana stosownie do zdolności kredytowej banków. Takie zróżnicowanie wzmacnia sygnał cenowy wysyłany do słabszych banków, umożliwiając lepsze uzgodnienie ceny gwarancji z profilem ryzyka instytucji z niej korzystającej, zmniejszając tym samym zakłócenie konkurencji między instytucjami oraz przyczyniając się do ochrony idei równych szans dla banków działających na jednolitym rynku.
16. Zatwierdzenie przedłużenia programu gwarancji ⁽¹⁾ na okres po dniu 1 stycznia 2011 r. wymagałoby zatem podwyższenia ceny za gwarancje rządowe ⁽²⁾ w porównaniu z poziomem wynikający z formuły jej naliczania zaleconej przez EBC w październiku 2008 r. o co najmniej:
- 20 punktów bazowych dla banków o ratingu A+ lub A ⁽³⁾,
 - 30 punktów bazowych dla banków o ratingu A- ⁽⁴⁾
 - i 40 punktów bazowych dla banków o ratingu poniżej A-. Banki nie posiadające ratingu będą zaliczane do banków z ratingiem BBB ⁽⁵⁾.
17. Państwa EFTA powinny mieć możliwość wykroczenia poza minimalne wymogi przy ustalaniu podwyżki opłaty gwarancyjnej. Jako dalszy element elastyczności umożliwiający państwom członkowskim dostosowanie warunków do sytuacji panującej w ich sektorze finansowym, Urząd byłby w stanie zaakceptować odmienny model obliczania podwyżki opłat, o ile zostanie jednoznacznie wykazane, że zaproponowana formuła prowadzi co najmniej do minimalnej podwyżki określonej powyżej w stosunku do danych banków ⁽⁶⁾.

3.1.2. Ocena rentowności banków, które nadal pozostają zależne od rządowych gwarancji spłaty zadłużenia

18. Biorąc pod uwagę obecne kształtowanie się warunków rynkowych, dostęp do środków płynnych na rynku nie nastręcza już bankom poważnych trudności, jak miało to miejsce w bardziej niestabilnym okresie kryzysu. Tym samym uzasadnione wydaje się wprowadzenie rozróżnienia warunków korzystania z gwarancji państwa w zależności od tego, w jakim stopniu dany bank się na nich opiera. Ograniczone korzystanie z gwarancji mogłoby być dopuszczone bez przeprowadzania dalszych kontroli, lecz stosowanie gwarancji na większą skalę, zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w stosunku do całkowitej wartości zobowiązań danego banku, powinno podlegać ocenie rentowności, co stanowiłoby warunek wstępny zgodności dalszego przedłużenia programów gwarancji z art. 61 ust. 3 lit. b) Porozumienia EOG. Utrzymująca się niezdolność do uzyskania znacznej części niezbędnych środków bez korzystania z gwarancji rządowych może wskazywać na to, iż na rynku panuje brak zaufania do rentowności modelu biznesowego danego banku. Należy unikać przypadków, w których bank jest w wysokim stopniu zależny od programów gwarancji, opracowanych w celu usunięcia niespotykanych trudności w dostępie do finansowania, nawet gdy te wyjątkowe okoliczności nie mają już miejsca, ponieważ może to prowadzić do sytuacji, w których bank ten będzie zwlekał z wprowadzeniem niezbędnych dostosowań strukturalnych.
19. W związku z tym Urząd uważa, że właściwe jest, aby programy gwarancji, których obowiązywanie ma być przedłużone do okresu po dniu 1 stycznia 2011 r., uwzględniały próg dotyczący stosunku niezapłaconych zobowiązań objętych gwarancją do wszystkich zobowiązań banku oraz wielkość zobowiązań objętych gwarancją wyrażoną w wartościach bezwzględnych, której przekroczenie wiązałoby się z wymogiem przeprowadzenia oceny rentowności. W przypadku każdego banku, który zwróci się o udzielenie gwarancji rządowej w ramach programu obejmującego nowe lub odnowione zadłużenie, które ma być wyemitowane po dniu 1 stycznia 2011 r., i którego całkowita wielkość zobowiązań objętych gwarancją przekroczy ten próg w odniesieniu do obydwu elementów progu (wielkości bezwzględnej i względnej) lub będzie się utrzymywała ponad tym progiem ⁽⁷⁾, państwo EFTA, którego ten przypadek dotyczy, musiałyby przedstawić Urzędowi ocenę potwierdzającą długoterminową rentowność banku w ciągu trzech miesięcy od daty udzielenia gwarancji.

⁽¹⁾ Indywidualne zgłoszenia gwarancji rządowych udzielanych poza programem wymagałyby ogólnie opłat gwarancyjnych udzielanych na takich samych zasadach. Jeżeli na beneficjencie ciąży zobowiązania związane z restrukturyzacją i niższa opłata może być uzasadniona w świetle danych okoliczności, odstępstwo to będzie musiało zostać uwzględnione w ogólnej ocenie restrukturyzacji oraz środkach potrzebnych do zminimalizowania zakłócenia konkurencji.

⁽²⁾ Obejmuje to gwarancje zabezpieczające zobowiązania o terminie zapadalności wynoszącym rok lub krócej.

⁽³⁾ Lub A1 i A2, w zależności od stosowanego systemu ratingowego.

⁽⁴⁾ Lub A3, w zależności od stosowanego systemu ratingowego.

⁽⁵⁾ W przypadku różnej oceny przez poszczególne agencje ratingowe dla potrzeb obliczenia podwyżki należy wybrać wyższy rating. Data ratingu uwzględnianego przez obliczanie opłaty gwarancyjnej to dzień, w którym gwarancja została udzielona w stosunku do określonej emisji obligacji przez beneficjenta.

⁽⁶⁾ Np. zmiana okresu referencyjnego CDS określonego w zaleceniach EBC z października 2008 r., która ewidentnie prowadzi do podwyżki o co najmniej 20 punktów bazowych dla banków o ratingu A+ i A, 30 punktów bazowych dla banków o ratingu A- oraz 40 punktów bazowych dla banków o ratingu poniżej A-.

⁽⁷⁾ Ocena zostanie przeprowadzona, kiedy państwo EFTA otrzyma wniosek o zatwierdzenie gwarancji dla emisji nowego lub odnowionego długu od dnia 1 stycznia 2011 r., i będzie zawierała informacje dotyczące wielkości długu, który ma objąć wnioskowana gwarancja oraz wszelkich istniejących niespłaconych długów objętych gwarancją w stosunku do całkowitych zobowiązań/bilansu w określonym czasie. Niespłacone zobowiązania przekraczające próg na skutek długów wyemitowanych przed dniem 1 stycznia 2011 r. nie wiążą się z wymogiem przeprowadzenia oceny rentowności, chyba że bank podejmie się emisji nowego długu, utrzymując zobowiązania objęte gwarancją powyżej progu.

20. Tego mechanizmu nie stosuje się w odniesieniu do banków, które są w trakcie restrukturyzacji lub są zobowiązane do przedstawienia planu restrukturyzacji lub są już poddawane ocenie rentowności w określonym czasie. W takich przypadkach przyznanie dodatkowej pomocy państwa należy uwzględnić w ramach trwającej oceny planów restrukturyzacji lub oceny rentowności ⁽¹⁾.
21. Próg określono jako stosunek niezapłaconych zobowiązań objętych gwarancją do całkowitych zobowiązań w wysokości 5 % oraz całkowitą wartość zadłużenia objętego gwarancją w wysokości 500 mln EUR. Określenie progu, którego przekroczenie wiąże się z oceną rentowności, opiera się na analizie porównawczej wykazującej, że zobowiązania zdecydowanej większości banków korzystających z gwarancji, które nie podlegają obecnie obowiązkowi przeprowadzenia restrukturyzacji (a nawet dużej części banków, które podlegają takiemu obowiązkowi), pozostają znacznie poniżej tego poziomu. W przypadku niewielkiej, lecz istotnej grupy banków, które przekroczyły ten limit, uzasadnione jest przeprowadzenie analizy mającej na celu określenie, czy znaczna zależność od gwarancji finansowania nie jest oznaką słabości ich modelu biznesowego, która w większym stopniu wiąże się z warunkami strukturalnymi. Fakt, iż przekroczenie progu wiąże się z oceną rentowności, zachęca sprawnie funkcjonujące banki do szybkiego powrotu do pozyskiwania finansowania głównie lub wyłącznie w warunkach niezakłóconej konkurencji. W przypadku wszystkich banków poddanych szczegółowej ocenie rentowności potwierdzona zostanie ich długoterminowa rentowność lub też zaistniałe wątpliwości w tym względzie będą wskazywać na potrzebę przeprowadzenia daleko idącej restrukturyzacji.
22. Jeżeli chodzi o treść, jaką powinna zawierać ocena rentowności, należy się odnieść do wytycznych w sprawie restrukturyzacji stanowiących, że zasady dotyczące analizy sytuacji, w której znajduje się dany bank, mające na celu odzyskanie długoterminowej rentowności w planie restrukturyzacji mają zastosowanie na zasadzie analogii do przypadków, w których beneficjent pomocy nie jest poddany urzędowemu obowiązkowi przedstawienia planu restrukturyzacji, niemniej jednak musi się wykazać długoterminową rentownością. W szczególności bank będzie musiał wykazać, że posiada stabilną zdolność finansowania oraz, w razie potrzeby, poddać się testowi warunków skrajnych w obszarze płynności finansowej ⁽²⁾. W ocenie rentowności należy również uwzględnić wszelkie czynniki specyficzne dla instytucji finansowych będących beneficjentami ⁽³⁾ lub dla danego państwa EFTA ⁽⁴⁾ oraz sytuację panującą na danym rynku finansowym, mającą wpływ na określenie rentowności oraz na wartość orientacyjną stosunku zobowiązań objętych gwarancją do całkowitych zobowiązań. Ogólna zasada mówi, że im większa jest zależność banku od gwarancji rządowych i im bardziej jest ona połączona z korzystaniem z innych form pomocy państwa lub z niską wiarygodnością kredytową ⁽⁵⁾, tym większa jest potrzeba przeprowadzenia zmiany modelu biznesowego w celu zapewnienia długoterminowej rentowności.
23. Mechanizm wprowadzający wymóg przeprowadzenia oceny rentowności jest sygnałem, że w miarę jak sektor finansowy stopniowo wychodzi z kryzysu, banki mają się przygotować do powrotu do funkcjonowania w ramach normalnych mechanizmów rynkowych bez otrzymywania wsparcia ze strony państwa; mechanizm stanowi również zachętę dla instytucji indywidualnych do zmniejszenia zależności od gwarancji rządowych lub całkowitego zaprzestania ich stosowania. Jednocześnie jest on wystarczająco elastyczny, by należyście uwzględnić potencjalnie odmienne okoliczności mogące wpłynąć na sytuację różnych banków lub krajowych rynków finansowych, oraz uwzględnia możliwość pogorszenia się stabilności finansowej w wymiarze ogólnym, czego nie można wykluczyć na tym etapie, biorąc pod uwagę wciąż istniejące trudności w sytuacji rynków finansowych.

4. Rezygnacja z rozróżnienia na banki stabilne finansowo i banki znajdujące się w trudnej sytuacji na potrzeby przedstawiania planu restrukturyzacji

24. Na początku kryzysu Urząd wprowadził rozróżnienie na instytucje finansowe znajdujące się w trudnej sytuacji lub niestabilne finansowo, tj. borykające się z endogennymi problemami strukturalnymi związanymi np. z ich szczególnym modelem biznesowym lub strategią inwestycyjną, oraz instytucje finansowe zasadniczo stabilne finansowo, tj. takie, których problemy wynikają jedynie i przede wszystkim z wyjątkowej sytuacji w związku z kryzysem finansowym, a nie ze stabilności ich modelu biznesowego, braku efektywności czy też podejmowania nadmiernego ryzyka. Podstawą tego rozróżnienia są przede wszystkim wskaźniki przedstawione w wytycznych dotyczących dokapitalizowania: adekwatność kapitałowa, bieżące marże swapów ryzyka kredytowego, ocena inwestycyjna banku i prognozy na przyszłość, a także, między innymi, względny zakres dokapitalizowania. Jeśli chodzi o ostatni wskaźnik, wskaźnikiem pozwalającym odróżnić banki zasadniczo stabilne finansowo od banków znajdujących się w trudnej sytuacji jest według Urzędu pomoc otrzymana w formie dokapitalizowania i środków pomocy związanej z aktywami przekraczająca 2 % ważonych ryzykiem aktywów banku. Dokapitalizowanie banku znajdującego się w trudnej sytuacji wymaga przedstawienia Urzędowi planu restrukturyzacji, a dokapitalizowanie banku stabilnego finansowo – planu odzyskania rentowności.

⁽¹⁾ Na przykład w sytuacji, kiedy bank jest już poddawany ocenie rentowności z powodu dokapitalizowania, a próg gwarancji został przekroczony, należy rozszerzyć zakres oceny, tak aby uwzględniała ona powody, dla których bank nadal jest zależny od gwarancji państwa, oraz zawierała test płynności i analizę, czy i do jakiego stopnia przewiduje się dalsze korzystanie z gwarancji państwa.

⁽²⁾ Wytyczne w sprawie restrukturyzacji, pkt 8 i sekcja 2, także sekcje powiązane w pkt 40 wytycznych w sprawie dokapitalizowania oraz załącznik V wytycznych w sprawie aktywów o obniżonej jakości.

⁽³⁾ W tym na przykład większy udział zadłużenia objętego gwarancją, który można wytłumaczyć szczególnym wysiłkiem zmierzającym do utrzymania lub zwiększenia poziomu pożyczek dla gospodarki realnej, będącego w interesie publicznym, i który jest popierany przez dane państwo EFTA, pod warunkiem, że takie działanie jest zgodne ze wspólnym rynkiem.

⁽⁴⁾ Należy uwzględniać sytuację makroekonomiczną państwa EFTA w ujęciu ogólnym, a w szczególności takie elementy jak ryzyko dotyczące państw będących emitentami, wywierające bezpośredni wpływ na warunki uzyskania dostępu do finansowania przez banki mające siedzibę w państwie EFTA.

⁽⁵⁾ Zgodnie z ratingiem beneficjenta lub spreadem swapów ryzyka kredytowego (CDS).

25. Przyczyną wprowadzenia takiego rozróżnienia i określenia szeregu wskaźników, w tym progu 2 % ważonych ryzykiem aktywów banku, była obawa, że w przeciwnym wypadku potrzeby kapitałowe wynikające z utraty wartości aktywów, wyższe oczekiwania rynków co do poziomu kapitału w bankach i tymczasowe trudności w zdobywaniu kapitału na rynku doprowadzą do tego, że banki stabilne finansowo ograniczą kredyty dla sektorów gospodarki realnej, aby w przypadku korzystania z pomocy państwa nie musieć przedkładać planu restrukturyzacji. Obecnie cały sektor bankowy ma jednak mniejsze trudności z uzyskaniem kapitału na rynkach lub poprzez, między innymi, zyski zatrzymane⁽¹⁾ i może w związku z tym zaspokajać swoje potrzeby kapitałowe bez uciekania się do pomocy państwa⁽²⁾. Kwota kapitału pozyskanego przez instytucje finansowe na rynku znacznie wzrosła w 2009 i 2010 r., co pokazuje, że na nowo uzyskały one dostęp do rynków kapitałowych oraz że przygotowują się do nowych wymagań regulacyjnych⁽³⁾.
26. Rozróżnienie na banki stabilne finansowo i te znajdujące się w trudnej sytuacji nie wydaje się już zatem istotne do decydowania o tym, które banki powinny omawiać z Urzędem swoją restrukturyzację. W związku z tym banki, które w 2011 r. wciąż będą korzystały z pomocy państwa w celu pozyskania kapitału lub w zakresie aktywów o obniżonej jakości, powinny być zobowiązane do przedstawienia Urzędowi planu restrukturyzacji pokazującego ich determinację do podjęcia koniecznych działań restrukturyzacyjnych i odzyskania rentowności bez zbędnej zwłoki. Począwszy od dnia 1 stycznia 2011 r., każdy beneficjent nowego środka w zakresie dokapitalizowania lub aktywów o obniżonej jakości będzie zatem zobowiązany do przedstawienia planu restrukturyzacji⁽⁴⁾.
27. Oceniając potrzeby restrukturyzacyjne banków, Urząd weźmie pod uwagę specyficzną sytuację każdej instytucji, stopień, w jakim taka restrukturyzacja konieczna jest do odzyskania przez bank rentowności niewymagającej dalszego wsparcia państwa oraz wcześniejsze korzystanie z pomocy państwa. Ogólną zasadą jest, że im więcej dany bank korzystał wcześniej z pomocy państwa, tym większa jest potrzeba przeprowadzenia głębokiej restrukturyzacji w celu zapewnienia długoterminowej rentowności. W ramach oceny indywidualnej uwzględnione zostaną również wszelkie szczególne sytuacje zachodzące na rynku, a w przypadku poważnego wstrząsu zagrażającego stabilności finansowej jednego lub kilku państw EFTA ramy prawne dotyczące restrukturyzacji zostaną zastosowane w odpowiednio elastyczny sposób.
28. Zobowiązanie banków korzystających z pomocy strukturalnej (tj. dokapitalizowania lub środków w zakresie aktywów o obniżonej jakości) do przedstawiania planu restrukturyzacji i jednocześnie akceptowanie faktu, że samo korzystanie z gwarancji na refinansowanie nie zobowiązywałoby ich do przedstawiania takiego planu, jest sygnałem dla banków, że w miarę jak sektor finansowy stopniowo wychodzi z kryzysu, muszą one przygotować się na powrót do normalnych mechanizmów rynkowych bez wsparcia państwa. Motywuje to poszczególne instytucje wciąż potrzebujące pomocy do przyspieszenia koniecznych działań restrukturyzacyjnych. Jednocześnie umożliwia to stosowanie wystarczająco elastycznego podejścia uwzględniającego potencjalnie odmienne okoliczności wpływające na sytuację różnych banków lub krajowych rynków finansowych. Taka strategia uwzględni również możliwość pogorszenia się stabilności finansowej w wymiarze ogólnym lub w zakresie poszczególnych krajów, czego nie można dziś wykluczyć, biorąc pod uwagę wciąż utrzymujące się trudności w sytuacji rynków finansowych.

5. Zakres czasowy, perspektywy ogólne

29. Dalsze stosowanie art. 61 ust. 3 lit. b) Porozumienia EOG i przedłużenie stosowania wytycznych dotyczących restrukturyzacji będzie trwało od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2011 r.⁽⁵⁾ Takie przedłużenie na zmienionych warunkach należy również postrzegać w kontekście stopniowego przechodzenia do bardziej trwałego systemu wytycznych w zakresie pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację banków w oparciu o art. 61 ust. 3 lit. c) Porozumienia EOG, które powinny, jeśli pozwolą na to warunki rynkowe, być stosowane od dnia 1 stycznia 2012 r.

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

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

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

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

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