

II

*(Komunikaty)*KOMUNIKATY INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA EUROPEJSKA

**Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa
w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego
(„komunikat bankowy”)****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

(2013/C 216/01)

1. WPROWADZENIE

1. Od początku kryzysu finansowego Komisja przyjęła sześć komunikatów („komunikaty w sprawie kryzysu”) ⁽¹⁾ zawierających szczegółowe wskazówki dotyczące kryteriów zgodności pomocy państwa na rzecz sektora finansowego podczas kryzysu finansowego z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
2. Komunikaty w sprawie kryzysu zawierają kompleksowe ramy skoordynowanych działań mających na celu wsparcie sektora finansowego, co zapewnić ma stabilność finansową przy jednoczesnym zminimalizowaniu zakłóceń konkurencji pomiędzy bankami i poszczególnymi państwami członkowskimi na jednolitym rynku. W komunikatach określono warunki dostępu do pomocy państwa oraz wymogi, które muszą zostać spełnione, aby pomoc została uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym w świetle zasad pomocy państwa określonych w Traktacie. Komunikaty w sprawie kryzysu pozwalały na regularną i dostosowaną do przebiegu kryzysu aktualizację zasad pomocy państwa regulujących pomoc publiczną na rzecz sektora finansowego. W wyniku ostatnich wydarzeń konieczne jest kolejne uaktualnienie komunikatów w sprawie kryzysu.

Podstawa prawna

3. Podstawą prawną komunikatów w sprawie kryzysu, a także poszczególnych decyzji w sprawie środków i programów pomocy wchodzących w zakres tych komunikatów, jest art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu, który wyjątkowo zezwala na udzielenie pomocy w celu zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.
4. Od początku kryzysu podjęto wiele działań, aby rozwiązać problemy sektora finansowego. W związku z rozwojem kryzysu konieczne było przyjęcie pewnych przepisów ram prawnych w zakresie pomocy państwa dotyczących ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji,

⁽¹⁾ Komunikat Komisji – Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego („komunikat bankowy z 2008 r.”) (Dz.U. C 270 z 25.10.2008, s. 8); komunikat Komisji – Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji („komunikat o dokapitalizowaniu”) (Dz.U. C 10 z 15.1.2009, s. 2); komunikat Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym („komunikat w sprawie aktywów o obniżonej wartości”) (Dz.U. C 72 z 26.3.2009, s. 1); komunikat w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regułami pomocy państwa („komunikat w sprawie restrukturyzacji”) (Dz.U. C 195 z 19.8.2009, s. 9); komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2011 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz instytucji finansowych w kontekście kryzysu finansowego („komunikat w sprawie przedłużenia z 2010 r.”) (Dz.U. C 329 z 7.12.2010, s. 7) oraz komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2012 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz instytucji finansowych w kontekście kryzysu finansowego („komunikat w sprawie przedłużenia z 2011 r.”) (Dz.U. C 356 z 6.12.2011, s. 7).

które nie wykluczały możliwości uzyskania, w drodze wyjątku, dostępu do znacznego wsparcia publicznego. Mimo wyjątkowego zastosowania instrumentów fiskalnych i pieniężnych, dzięki którym udało się uniknąć pogłębienia kryzysu, ożywienie gospodarcze w Unii Europejskiej wciąż jest bardzo słabe i przebiega niejednolicie. Sektor finansowy w niektórych państwach członkowskich w dalszym ciągu zmagają się z problemami związanymi z dostępem do finansowania długoterminowego i z jakością aktywów, które są wynikiem recesji gospodarczej i delewarowania zadłużenia publicznego i prywatnego. Utrzymuje się napięcie na rynkach finansowych i ryzyko wystąpienia szerzej zakrojonego negatywnego efektu mnożnikowego.

5. Utrzymywanie się napięć na rynkach państwowych instrumentów dłużnych wyraźnie świadczy o ciągłej niestabilności rynków finansowych. Ze względu na silne wewnętrzne powiązania i wzajemną zależność podmiotów w ramach unijnego sektora finansowego wciąż istnieją obawy przed efektem domina. Wysoka niestabilność rynków finansowych, brak pewności co do perspektyw gospodarczych i wynikające z niego stałe ryzyko poważnych zaburzeń w gospodarce państw członkowskich uzasadniają utrzymanie, w charakterze siatki bezpieczeństwa, możliwości przyznania przez państwa członkowskie środków wsparcia związanych z kryzysem na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu w odniesieniu do sektora finansowego.
6. W sytuacji utrzymującego się napięcia na rynkach finansowych i biorąc pod uwagę ryzyko wystąpienia szerzej zakrojonego negatywnego efektu mnożnikowego, Komisja uznaje, że wymogi dotyczące stosowania art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa w sektorze finansowym są w dalszym ciągu spełnione. Zastosowanie tego odstępstwa jest jednak możliwe tylko podczas trwania sytuacji kryzysowej, w wyniku której występują nadzwyczajne okoliczności, w których zagrożona jest ogólna stabilność finansowa.

Stabilność finansowa jako cel nadrzędny

7. W odpowiedzi na kryzys finansowy i zgodnie z komunikatami w sprawie kryzysu nadrzędnym celem Komisji było zapewnienie stabilności finansowej przy jednoczesnym zagwarantowaniu, że pomoc państwa i zakłócenia konkurencji pomiędzy bankami i poszczególnymi państwami członkowskimi są ograniczone do minimum. Stabilność finansowa oznacza, że konieczne jest zapobieżenie wyraźnym negatywnym efektem mnożnikowym dla pozostałej części systemu bankowego, które mogą być wynikiem upadłości instytucji kredytowej, oraz zagwarantowanie, że system bankowy jako całość w dalszym ciągu zapewnia gospodarce realnej odpowiedni dostęp do kredytowania. Stabilność finansowa wciąż ma kluczowe znaczenie podczas oceny pomocy państwa na rzecz sektora finansowego przeprowadzanej przez Komisję na mocy niniejszego komunikatu. Komisja dokonuje oceny, uwzględniając rozwój kryzysu, który z głębokiego i systemowego napięcia ewoluował w kierunku poważniejszych trudności gospodarczych w niektórych obszarach Unii, przy jednoczesnym proporcjonalnym wzroście ryzyka rozdrobnienia jednolitego rynku.
8. Ten nadrzędny cel znajduje odzwierciedlenie nie tylko w tym, że banki znajdujące się w trudnej sytuacji mają możliwość uzyskania pomocy państwa, gdy jest to konieczne do utrzymania stabilności finansowej, ale również w sposobie oceniania planów restrukturyzacji. W tym kontekście należy podkreślić, że nie można zapewnić stabilności finansowej bez sprawnego sektora finansowego. Plany pozyskania kapitału należy w związku z tym oceniać w ścisłej współpracy z właściwym organem nadzoru w celu zagwarantowania, że rentowność zostanie przywrócona w rozsądnych ramach czasowych, w oparciu o solidne i trwałe fundamenty; w przeciwnym przypadku upadającą instytucję należy w uporządkowany sposób zlikwidować.
9. Stosując zasady pomocy państwa do poszczególnych przypadków, Komisja uwzględni jednak otoczenie makroekonomiczne, które ma wpływ zarówno na rentowność banków, jak i na konieczność zapewnienia gospodarce realnej danego państwa członkowskiego stałego dostępu do kredytowania w poprawnie funkcjonujących bankach. Oceniając plany restrukturyzacji banków, Komisja w dalszym ciągu będzie brała pod uwagę szczególne cechy poszczególnych instytucji i państw członkowskich. Komisja przeprowadzi zwłaszcza proporcjonalną ocenę długoterminowej rentowności banków w przypadkach, w których potrzeba pomocy państwa jest rezultatem kryzysu zadłużeniowego, a nie podejmowania nadmiernego ryzyka⁽²⁾, oraz odzwierciedli w swojej ocenie konieczność utrzymania równych warunków działania na jednolitym rynku, uwzględniając w szczególności zmiany w zakresie podziału obciążenia w Unii.
10. Ponadto, jeżeli konieczna jest restrukturyzacja dużej części sektora finansowego danego państwa członkowskiego, Komisja w swojej ocenie planów restrukturyzacji poszczególnych banków stara się przyjąć skoordynowane podejście, aby zapewnić systemową odpowiedź. Komisja zastosowała takie podejście

⁽²⁾ Zob. komunikat w sprawie przedłużenia z 2011 r., pkt 14.

w szczególności w odniesieniu do państw członkowskich objętych programem dostosowań gospodarczych. Komisja powinna przy tym uwzględnić przede wszystkim łączne skutki restrukturyzacji poszczególnych instytucji na szczeblu sektora (np. pod względem struktury rynku) oraz gospodarki jako całości, w szczególności w odniesieniu do zapewnienia gospodarce realnej odpowiedniego dostępu do kredytowania na solidnych i zrównoważonych podstawach.

11. Ponadto w swojej ocenie podziału obciążenia oraz środków mających na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji Komisja ocenia wykonalność proponowanych środków, w tym zbycia, oraz ich wpływ na strukturę rynku oraz bariery wejścia. Jednocześnie Komisja musi zagwarantować, że rozwiązania opracowywane w danym przypadku lub państwie członkowskim są spójne z celem polegającym na zapobieganiu znacznej asymetrii pomiędzy państwami członkowskimi, która mogłaby doprowadzić do jeszcze większej fragmentacji jednolitego rynku i niestabilności finansowej, a tym samym utrudnić ożywienie gospodarcze w Unii.

Ewolucja ram regulacyjnych i konieczność przeprowadzenia rewizji komunikatów w sprawie kryzysu

12. Od początku kryzysu Unia wprowadziła szereg zmian instytucjonalnych i regulacyjnych, których celem było zwiększenie odporności sektora finansowego oraz usprawnienie zapobiegania sytuacjom kryzysowym w sektorze bankowym, zarządzania nimi i ich rozwiązywania. Rada Europejska zdecydowała się podjąć kolejne inicjatywy na rzecz zapewnienia unii gospodarczej i walutowej solidniejszych podstaw poprzez utworzenie unii bankowej, której początkiem jest jednolity mechanizm nadzorczy i jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla instytucji kredytowych z siedzibą w państwach członkowskich uczestniczących w jednolitym mechanizmie nadzorczym. Państwa członkowskie postanowiły również ustanowić mechanizm stabilności, w ramach którego, w razie potrzeby, można udostępnić zasoby finansowe członkom i ich bankom.
13. Środki te z pewnością muszą być wprowadzane stopniowo, np. aby umożliwić wejście prawodawstwa w życie albo nagromadzenie funduszy na restrukturyzację i uporządkowaną likwidację. Niektóre z nich nadal dotyczą wyłącznie strefy euro. W międzyczasie rosnące różnice w zakresie ożywienia gospodarczego w Unii, konieczność zmniejszenia i skonsolidowania zadłużenia publicznego i prywatnego oraz istnienie obszarów zagrożenia w sektorze finansowym doprowadziły do utrzymujących się napięć na rynkach finansowych oraz do rozdrobnienia i rosnących zakłóceń na jednolitym rynku. Należy w związku z tym chronić integralność jednolitego rynku, w tym poprzez wzmocnienie systemu pomocy państwa. Dostosowanie komunikatów w sprawie kryzysu może pomóc w zapewnieniu sprawnego przejścia do systemu przewidzianego we wniosku Komisji dotyczącym dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych⁽³⁾ („dyrektywa w sprawie naprawy, restrukturyzacji i likwidacji”) poprzez zapewnienie rynkom większej przejrzystości. Dostosowane komunikaty w sprawie kryzysu mogą też zapewnić bardziej zdecydowaną restrukturyzację oraz odpowiedni podział obciążenia wszystkim bankom otrzymującym pomoc państwa na całym jednolitym rynku.
14. Sprawowanie kontroli nad pomocą państwa na rzecz sektora finansowego czasami pokrywa się z zakresem obowiązków organów nadzoru w państwach członkowskich. Na przykład w niektórych przypadkach organy nadzoru mogą wymagać wprowadzenia dostosowań w obszarach takich jak ład korporacyjny i praktyki w zakresie wynagrodzeń – dostosowań, które w przypadku banków korzystających z pomocy państwa często przewidziane są także w planach restrukturyzacji. W takich przypadkach istotna jest koordynacja działań Komisji i właściwych organów nadzoru, przy pełnym zachowaniu wyłącznych kompetencji Komisji w zakresie kontroli pomocy państwa. Otczenie regulacyjne i nadzorcze w Unii, a w szczególności w strefie euro, stale się zmienia, Komisja będzie więc wciąż ściśle współdziałać – tak jak to robi obecnie – z organami nadzoru, aby zapewnić sprawne współfunkcjonowanie różnych ról i obowiązków wszystkich zaangażowanych organów.

Podział obciążenia

15. W komunikatach w sprawie kryzysu wyraźnie stwierdzono, że ogólne zasady kontroli pomocy państwa nie przestają obowiązywać nawet w czasie kryzysu. W szczególności, aby ograniczyć pokusę nadużyć oraz zakłócenia konkurencji pomiędzy bankami i państwami członkowskimi na jednolitym rynku, pomoc należy ograniczyć do niezbędnego minimum, a beneficjent pomocy powinien wnieść odpowiedni wkład własny w koszty restrukturyzacji. Wkład własny banku i właścicieli jego kapitału w restrukturyzację powinien być możliwie największy⁽⁴⁾. Wsparcie państwa powinno być udzielane na zasadach odzwierciedlających odpowiedni podział obciążenia pomiędzy podmiotami, które zainwestowały w bank.

⁽³⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych z dnia 6 czerwca 2012 r., COM(2012) 0280 final.

⁽⁴⁾ Zob. np. komunikat w sprawie restrukturyzacji, pkt 22.

16. Od początku kryzysu, oceniając zgodność pomocy na rzecz banków, Komisja wymagała co najmniej minimalnego stopnia podziału obciążenia, związanego z kwotą pomocy otrzymywanej przez banki, a w szczególności bilansowania strat dostępnym kapitałem i ponoszenia odpowiedzialnej opłaty z tytułu interwencji państwa. Ponadto, aby zapobiec odpływowi środków, Komisja wprowadziła zasady dotyczące wykupu instrumentów hybrydowych i zakaz realizacji kuponów i wypłacania dywidend. Komisja nie określiła jednak *ex ante* progów wkładu własnego ani żadnych dodatkowych wymogów ⁽⁵⁾.
17. Na początkowych etapach kryzysu państwa członkowskie przeważnie nie wychodziły poza minimalne wymogi określone przez zasady pomocy państwa w odniesieniu do podziału obciążenia *ex ante*, a kredytodawcy nie byli zobowiązani do aktywnego uczestnictwa w ratowaniu instytucji kredytowych ze względu na stabilność finansową.
18. Kryzys zadłużeniowy pokazał jednak, że taka polityka nie jest w stanie zapewnić stabilności finansowej w perspektywie długoterminowej, w szczególności w przypadku państw członkowskich, w których koszty ratowania banków znacznie pogorszyły sytuację budżetową. Niektóre państwa członkowskie musiały wykroczyć poza wymagania minimalne na mocy zasad pomocy państwa i poprzez przyjęcie nowych ram prawnych wprowadzić ostrzejsze wymogi *ex ante* dotyczące podziału obciążenia. Skutkiem tych zmian była rozbieżność podejścia do podziału obciążenia w różnych państwach członkowskich i podział na te, które ograniczyły się do minimalnych wymogów na mocy zasad pomocy państwa, i te, które wyszły poza te wymogi, wymagając udziału inwestorów lub kredytodawców. Takie różnice w podejściu do podziału obciążenia pomiędzy państwami członkowskimi doprowadziły do zróżnicowania kosztów finansowania pomiędzy bankami według postrzeganego prawdopodobieństwa udziału sektora prywatnego w zależności od sytuacji budżetowej państwa członkowskiego. Zagraża to integralności jednolitego rynku i równym warunkom działania, których ochrona jest celem kontroli pomocy państwa.
19. W świetle wyżej opisanych okoliczności należy zwiększyć minimalne wymogi w zakresie podziału obciążenia. Przed przyznaniem jakiegokolwiek pomocy restrukturyzacyjnej – niezależnie od tego, czy chodzi o środek w zakresie dokapitalizowania, czy aktywów o obniżonej jakości – na rzecz banku należy wyczerpać wszystkie rozwiązania pozwalające na zgromadzenie kapitału, w tym przekształcenie długu podporządkowanego, pod warunkiem że prawa podstawowe są respektowane, a stabilność finansowa nie jest zagrożona. Jako że wszelka potrzeba przyznania pomocy restrukturyzacyjnej ma na celu uniknięcie potencjalnego nieuporządkowanego upadku banku, aby ograniczyć pomoc do minimum, należy przestrzegać tych środków podziału obciążenia niezależnie od początkowej wypłacalności banku. W związku z tym, przed przyznaniem pomocy restrukturyzacyjnej na rzecz banku, państwa członkowskie będą musiały zagwarantować, by udziałowcy i posiadacze kapitału własnego banku zgromadzili wymagane środki bądź ustanowili ramy prawne niezbędne do uzyskania takich środków.
20. Zasadniczo zastosowanie środków ograniczających zakłócenia konkurencji jest uzależnione od stopnia podziału obciążenia i uwzględnia również zmieniający się poziom podziału obciążenia banków objętych pomocą w całej Unii. Jeżeli wszystkie inne czynniki mają równą wartość, to zwiększony podział obciążenia oznacza, że konieczność wprowadzenia środków ograniczających zakłócenia konkurencji się zmniejsza. Środki ograniczające zakłócenia konkurencji powinny w każdym przypadku być skalibrowane w taki sposób, aby jak najbardziej odpowiadać sytuacji rynkowej, która miałaby miejsce, gdyby beneficjent pomocy opuścił rynek, nie otrzymawszy pomocy.

Skuteczne postępowanie restrukturyzacyjne i dalsza modernizacja ram

21. Jakkolwiek utrzymanie pewnych instrumentów wsparcia na rzecz banków jest niezbędne, aby uspokoić ciągle zawirowania na rynkach finansowych, należy ulepszyć niektóre procedury i warunki oraz kontynuować prace nad nimi. Należy też kontynuować proces dostosowywania ram prawnych do zmian na rynku, który rozpoczął się w czerwcu 2010 r. podniesieniem opłaty gwarancyjnej ⁽⁶⁾ i który kontynuowano w ramach komunikatu w sprawie przedłużenia z 2010 r. ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Tamże, pkt 24.

⁽⁶⁾ Zob. dokument roboczy służb 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.

⁽⁷⁾ Komunikat ten określa wymogi dotyczące przedkładania planu restrukturyzacji w odniesieniu do wszystkich banków korzystających ze wsparcia publicznego w postaci środków w zakresie kapitału lub aktywów o obniżonej jakości, niezależnie od kwoty pomocy.

22. Komunikat bankowy z 2008 r. umożliwił państwom członkowskim tworzenie programów ratunkowych, nie wykluczając jednocześnie możliwości interwencji *ad hoc*. Z uwagi na skalę kryzysu, ogólny spadek zaufania w sektorze finansowym w całej UE oraz m.in. zamarcie rynku międzybankowego Komisja podjęła decyzję o zatwierdzaniu wszystkich niezbędnych środków podejmowanych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia stabilności systemu finansowego, w tym środków ratunkowych i programów dokapitalizowania. Dzięki tymczasowemu zatwierdzaniu pomocy na ratowanie, zarówno w formie gwarancji, jak i środków w zakresie dokapitalizowania i aktywów o obniżonej jakości, udało się uniknąć paniki i odbudować zaufanie na rynku.
23. Jednak w zmienionych warunkach rynkowych zmniejszyło się zapotrzebowanie na strukturalne środki ratunkowe przyznawane wyłącznie na podstawie wstępnej oceny, opartej na przesłankach zakładających, że praktycznie wszystkie banki trzeba ratować, i odkładających przeprowadzenie dogłębnej oceny planu restrukturyzacji na dalszy etap. Chociaż takie podejście pomogło uniknąć nieodwracalnego upadku całego sektora finansowego, to wysiłki poszczególnych beneficjentów w zakresie restrukturyzacji były często opóźnione. Opóźnianie działań na rzecz rozwiązania problemów banków w niektórych przypadkach spowodowało, że ostatecznie podatnicy musieli zapłacić więcej. Niniejszy komunikat ustanawia zasadę, że środki w zakresie dokapitalizowania i aktywów o obniżonej jakości zatwierdza się dopiero po przyjęciu planu restrukturyzacji banku. Takie podejście gwarantuje, że kwota pomocy jest dokładniej skalibrowana, że określono źródła problemów banku i zajęto się nimi na wczesnym etapie oraz że stabilność finansowa jest zapewniona. Systemy gwarancji wciąż będą dostępne, aby zapewnić bankom płynność. Jednak takie programy mogą być wyłącznie środkiem zapewnienia płynności bankom bez niedoborów kapitału zgodnie z definicją określoną przez właściwy organ nadzoru⁽⁸⁾.
24. W niniejszym komunikacie określono niezbędne dostosowania parametrów zgodności pomocy państwa na rzecz banków związanej z kryzysem finansowym; parametry te będą obowiązywać od dnia 1 sierpnia 2013 r. W szczególności niniejszy komunikat:
- a) zastępuje komunikat bankowy z 2008 r. i zawiera wskazówki dotyczące kryteriów zgodności w odniesieniu do pomocy na utrzymanie płynności finansowej;
 - b) dostosowuje i uzupełnia komunikaty o dokapitalizowaniu i aktywach o obniżonej wartości;
 - c) uzupełnia komunikat w sprawie restrukturyzacji, dostarczając bardziej szczegółowych wskazówek dotyczących podziału obciążenia przez udziałowców i wierzycieli podporządkowanych;
 - d) ustanawia zasadę, że nie można przyznać żadnego środka w zakresie dokapitalizowania lub ochrony aktywów bez uprzedniego przyjęcia planu restrukturyzacji, oraz proponuje procedurę stałego zatwierdzenia takich środków;
 - e) zawiera wskazówki dotyczące wymogów zgodności w odniesieniu do pomocy na likwidację.

2. ZAKRES

25. Komisja będzie stosować zasady określone w niniejszym komunikacie oraz we wszystkich komunikatach w sprawie kryzysu⁽⁹⁾ w odniesieniu do „instytucji kredytowych” (zwanych również „bankami”) ⁽¹⁰⁾. Instytucje kredytowe wykazują wysoki stopień wzajemnego powiązania, więc nieuporządkowany upadek jednej instytucji kredytowej może mieć silny negatywny wpływ na całość systemu finansowego. Instytucje kredytowe są podatne na nagły spadek zaufania, który może mieć poważny wpływ na ich płynność i wypłacalność. Trudna sytuacja jednej złożonej instytucji może doprowadzić do wystąpienia systemowego napięcia w sektorze finansowym, co z kolei może mieć silny negatywny wpływ na całą gospodarkę, np. ze względu na rolę instytucji kredytowej w zapewnianiu gospodarce realnej dostępu do kredytowania, i tym samym może zagrazić stabilności finansowej.

⁽⁸⁾ „Właściwy organ nadzoru” oznacza właściwy organ krajowy wyznaczony przez uczestniczące państwo członkowskie zgodnie z dyrektywą 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz.U. L 177 z 30.6.2006, s. 1) lub Europejski Bank Centralny w ramach zadań z zakresu nadzoru powierzonych mu na mocy art. 1 wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Rady powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi w odniesieniu do instytucji kredytowych z siedzibą w państwie członkowskim uczestniczącym w jednolitym mechanizmie nadzorczym.

⁽⁹⁾ Porównaj: przypis 1.

⁽¹⁰⁾ Zgodnie z definicją określoną w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe.

26. Komisja będzie stosować zasady określone w niniejszym komunikacie oraz we wszystkich komunikatach w sprawie kryzysu w stosownych przypadkach *mutatis mutandis* w odniesieniu do zakładów ubezpieczeń w rozumieniu art. 6 dyrektywy 73/239/EWG⁽¹⁾, art. 4 dyrektywy 2002/83/WE⁽²⁾ oraz art. 1 lit. b) dyrektywy 98/78/WE⁽³⁾.
27. Wszelka pomoc dla takich instytucji zarejestrowanych w państwie członkowskim – w tym dla jednostek zależnych takich instytucji – prowadzących znaczną działalność w państwie członkowskim zostanie przeanalizowana na podstawie niniejszego komunikatu.

3. ŚRODKI W ZAKRESIE DOKAPITALIZOWANIA I AKTYWÓW O OBNIŻONEJ JAKOŚCI

28. Środki w zakresie dokapitalizowania i aktywów o obniżonej jakości, w tym gwarancje dotyczące aktywów, zazwyczaj przyznaje się w celu pokrycia niedoboru kapitału. Do celów niniejszego komunikatu „niedobór kapitału” oznacza niedobór kapitału stwierdzony w ramach działań dotyczących kapitału, testu warunków skrajnych, przeglądu jakości aktywów lub równoważnych działań na szczeblu UE, strefy euro lub krajowym, w stosownych przypadkach potwierdzony przez właściwy organ nadzoru. Wsparcie publiczne tego typu ma zwykle charakter trwały i nie jest łatwo odwracalne.
29. Z uwagi na praktyczną nieodwracalność takich środków oraz konsekwencje budżetowe dla państwa członkowskiego przyznającego pomoc oraz w świetle praktyki decyzyjnej Komisji podczas kryzysu Komisja co do zasady może zatwierdzić te środki dopiero po wykazaniu przez zainteresowane państwo członkowskie, że maksymalnie wykorzystano wszystkie środki ograniczające taką pomoc do niezbędnego minimum. W tym celu wzywa się państwa członkowskie do przedkładania planu pozyskania kapitału przed złożeniem planu restrukturyzacji lub jako jego część. Plan pozyskania kapitału powinien obejmować w szczególności środki pozyskania kapitału przez bank i ewentualne środki podziału obciążenia przez udziałowców i wierzycieli podporządkowanych banku.
30. Plan pozyskania kapitału, wraz z dokładnym przeglądem jakości aktywów banku i wybiegającą w przyszłość oceną adekwatności kapitałowej, powinien umożliwić państwu członkowskiemu, Komisji i właściwemu organowi nadzoru dokładne określenie (pozostałego) niedoboru kapitału banku, który musi zostać pokryty przez pomoc państwa. Wszelki pozostały niedobór kapitału, który musi zostać pokryty przez pomoc państwa, wymaga złożenia planu restrukturyzacji.
31. Plan restrukturyzacji obejmujący pomoc restrukturyzacyjną w dalszym ciągu ocenia się na podstawie komunikatu w sprawie restrukturyzacji, z wyjątkiem elementów dotyczących wymogu pozyskania kapitału i podziału obciążenia, które należy ująć w planie pozyskania kapitału zgodnie z pkt 32–34, składanym przed złożeniem planu restrukturyzacji lub jako jego część.

3.1. Rozwiązywanie problemu niedoboru kapitału – działania przed zgłoszeniem pomocy i zgłoszenie pomocy restrukturyzacyjnej

32. Niezwłocznie po stwierdzeniu, że występuje niedobór kapitału, który prawdopodobnie doprowadzi do wystąpienia o pomoc państwa, należy wdrożyć wszelkie środki minimalizujące koszty pokrycia tego niedoboru przez państwo członkowskie. W tym celu wzywa się państwa członkowskie do nawiązania kontaktów przedzgłoszeniowych z Komisją. W ramach takich dobrowolnych kontaktów przedzgłoszeniowych Komisja zaferuje wskazówki na temat zapewnienia zgodności pomocy restrukturyzacyjnej, a w szczególności wdrożenia wymogów dotyczących podziału obciążenia zgodnie z zasadami pomocy państwa. Podstawą kontaktów przedzgłoszeniowych jest plan pozyskania kapitału przygotowany przez państwo członkowskie i bank oraz zatwierdzony przez właściwy organ nadzoru. Plan powinien:
- a) zawierać wykaz środków pozyskania kapitału, które mają zostać podjęte przez bank, oraz (ewentualnych) środków podziału obciążenia przez udziałowców i wierzycieli podporządkowanych;
 - b) obejmować zabezpieczenia zapobiegające odpływowi środków z banku, co mogłoby nastąpić np. w przypadku, gdyby bank nabywał udziały w innych przedsiębiorstwach, wypłacał dywidendy lub realizował kupony.

⁽¹⁾ Pierwsza dyrektywa Rady 73/239/EWG z dnia 24 lipca 1973 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności w dziedzinie ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie (Dz.U. L 228 z 16.8.1973, s. 3).

⁽²⁾ Dyrektywa 2002/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r. dotycząca ubezpieczeń na życie (Dz.U. L 345 z 19.12.2002, s. 1).

⁽³⁾ Dyrektywa 98/78/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 1998 r. w sprawie dodatkowego nadzoru nad zakładami ubezpieczeń w grupach ubezpieczeniowych (Dz.U. L 330 z 5.12.1998, s. 1).

33. Państwo członkowskie powinno przedstawić dokładne metody i dane wykorzystane do określenia niedoboru kapitału, zatwierdzone przez właściwy organ nadzoru. Metody należy przedstawić z podziałem na segmenty branżowe.
34. Po przedłożeniu planu pozyskania kapitału i włączeniu wyników przeglądu jakości aktywów banku i wybiegającej w przyszłość oceny adekwatności kapitałowej państwo członkowskie musi określić pozostały niedobór kapitału, który musi zostać pokryty przez pomoc państwa. Komisja zaproponuje państwu członkowskiemu omówienie planu restrukturyzacji przed jego zgłoszeniem. Po osiągnięciu porozumienia w sprawie planu restrukturyzacji państwo członkowskie może go formalnie zgłosić. Komisja zatwierdzi środki w zakresie dokapitalizowania lub aktywów o obniżonej jakości jako pomoc restrukturyzacyjną dopiero po osiągnięciu porozumienia w sprawie planu restrukturyzacji.
- 3.1.1. Środki pozyskania kapitału przez bank
35. W ramach planu pozyskania kapitału zatwierdzonego przez właściwy organ nadzoru beneficjent powinien określić i, w miarę możliwości, tak aby nie zaszkodzić rentowności, zrealizować wszystkie środki pozyskania kapitału, które można wdrożyć. Takie środki powinny obejmować w szczególności:
- a) emisję akcji z prawem poboru;
 - b) dobrowolne przekształcenie podporządkowanych instrumentów dłużnych w kapitał własny na podstawie zachęty związanej z ryzykiem;
 - c) proces zarządzania zobowiązaniami, który co do zasady powinien służyć wyłącznie do gromadzenia kapitału, jeżeli niedobór kapitału nie można w pełni przezwyciężyć i w związku z tym konieczna jest pomoc państwa;
 - d) sprzedaż aktywów i portfeli w celu zgromadzenia kapitału;
 - e) sekurytyzację portfeli w celu zgromadzenia kapitału z działalności niebędącej działalnością podstawową;
 - f) zatrzymanie zysków;
 - g) inne środki ograniczające potrzeby kapitałowe.
36. Jeżeli określone środki oznaczono w planie pozyskania kapitału jako środki, które nie mogą zostać wdrożone w terminie sześciu miesięcy od przedłożenia planu, Komisja konsultuje się z właściwym organem nadzoru, aby ocenić, czy takie proponowane środki należy uwzględnić jako środki pozyskania kapitału.
37. Powinny istnieć środki zachęcające zarządy banków do podejmowania daleko idących restrukturyzacji w okresach dobrej koniunktury, ograniczając tym samym ewentualną potrzebę korzystania ze wsparcia publicznego. W związku z tym, jeżeli dzięki odpowiednim i terminowym działaniom w zakresie zarządzania można było rozsądnie uniknąć konieczności korzystania z pomocy państwa, każdy podmiot potrzebujący pomocy państwa do przeprowadzenia restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji powinien zmienić dyrektora generalnego banku oraz, w stosownych przypadkach, innych członków zarządu.
38. Z tego samego powodu takie podmioty powinny stosować surową politykę wynagrodzeń kadr zarządzających. Wymaga to wprowadzenia limitu wynagrodzeń kadr zarządzających połączonego z zachętami gwarantującymi, że bank wdraża swój plan restrukturyzacji, realizując trwałe i długoterminowe cele przedsiębiorstwa. Dlatego też każdy bank otrzymujący pomoc państwa w formie środków w zakresie dokapitalizowania lub aktywów o obniżonej jakości powinien odpowiednio ograniczyć łączne wynagrodzenia personelu, w tym członków zarządu i kadry kierowniczej wyższego szczebla. Limit łącznych wynagrodzeń powinien uwzględniać wszystkie potencjalne stałe i zmienne elementy i emerytury oraz być zgodny z art. 93 i 94 dyrektywy UE w sprawie wymogów kapitałowych⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁴⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych do działalności, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz przedsiębiorstwami inwestycyjnymi konglomeratu finansowego (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338).

Łączne wynagrodzenie jednej osoby nie może zatem przekroczyć o więcej niż 15 razy średniego wynagrodzenia w państwie członkowskim, w którym zarejestrowany jest beneficjent⁽¹⁵⁾, lub o więcej niż 10 razy średniego wynagrodzenia pracowników banku będącego beneficjentem.

Ograniczenie wynagrodzeń musi obowiązywać do końca okresu restrukturyzacji lub do czasu spłacenia pomocy państwa przez bank, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej.

39. Co do zasady żaden bank otrzymujący pomoc państwa w formie środków w zakresie dokapitalizowania lub aktywów o obniżonej jakości nie powinien wypłacać odpraw przekraczających kwoty wymagane przez prawo lub umowę.

3.1.2. Podział obciążenia przez udziałowców i wierzycieli podporządkowanych

40. Wsparcie publiczne może stwarzać pokusy nadużycia i naruszać dyscyplinę rynkową. Aby ograniczyć pokusę nadużycia, pomoc należy przyznawać wyłącznie na warunkach obejmujących odpowiedni podział obciążenia przez obecnych inwestorów.
41. Odpowiedni podział obciążenia zazwyczaj obejmuje, po pokryciu strat przez kapitał własny, wkład posiadaczy kapitału hybrydowego i właścicieli długów podporządkowanych. Posiadacze kapitału hybrydowego i właściciele długów podporządkowanych muszą w maksymalnym możliwym stopniu przyczynić się do ograniczenia niedoboru kapitału. Taki wkład może przyjąć formę albo przekształcenia w kapitał podstawowy Tier I⁽¹⁶⁾, albo odpisu aktualizującego wartość głównych instrumentów. W każdym razie należy w granicach wyznaczonych przez prawo maksymalnie ograniczyć wypływy środków pieniężnych od beneficjenta do posiadaczy takich papierów wartościowych.
42. Komisja nie będzie wymagać wkładu od posiadaczy długu uprzywilejowanego (w szczególności ubezpieczonych depozytów, nieubezpieczonych depozytów, obligacji i wszelkich innych długów uprzywilejowanych) jako obowiązkowego elementu podziału obciążenia na mocy zasad pomocy państwa poprzez przekształcenie w kapitał albo odpis aktualizujący wartość instrumentów.
43. Jeżeli współczynnik kapitałowy banku, w odniesieniu do którego stwierdzono niedobór kapitału, jest wyższy od unijnego przepisowego minimum, to zazwyczaj bank powinien być w stanie samodzielnie odzyskać dobrą pozycję kapitałową, w szczególności dzięki środkom pozyskania kapitału, o których mowa w pkt 35. Jeżeli nie ma innej możliwości, w tym możliwości zastosowania innych działań nadzorczych, np. środków wczesnej interwencji lub innych działań naprawczych, w celu pokrycia niedoboru kapitału potwierdzonego przez właściwy organ nadzoru lub organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, to dług podporządkowany należy przekształcić w kapitał własny, co do zasady przed przyznaniem pomocy państwa.
44. Jeżeli bank nie spełnia już minimalnych przepisowych wymogów kapitałowych, dług podporządkowany należy przekształcić lub objąć odpisem aktualizującym wartość, co do zasady przed przyznaniem pomocy państwa. Pomoc państwa można przyznać dopiero po tym, gdy kapitał własny, kapitał hybrydowy i dług podporządkowany wniosą pełny wkład w pokrycie strat.
45. Od wymogów określonych w pkt 43 i 44 można zrobić wyjątek, jeżeli wdrożenie takich środków zagroziłoby stabilności finansowej lub przyniosło nieproporcjonalne rezultaty. Wyjątek może dotyczyć przypadków, w których przyznawana kwota pomocy jest niewielka w porównaniu do aktywów banku ważonych ryzykiem, a niedobór kapitału znacznie ograniczono, w szczególności dzięki środkom pozyskania kapitału, o których mowa w pkt 35. Nieproporcjonalnych rezultatów lub zagrożenia dla stabilności finansowej można też uniknąć poprzez zmianę kolejności środków mających na celu ograniczenie niedoboru kapitału.
46. W kontekście wdrożenia pkt 43 i 44 należy przestrzegać zasady „niepogarszania sytuacji wierzycieli”⁽¹⁷⁾. Wierzyciele podporządkowani nie powinni zatem otrzymać mniej, pod względem ekonomicznym, niż wartość, jaką osiągnąłby ich instrument, gdyby pomoc państwa nie została przyznana.

⁽¹⁵⁾ Zgodnie z danymi za ostatni dostępny rok, publikowanymi przez OECD na jej stronie internetowej w dziale poświęconym średnim rocznym wynagrodzeniom, w cenach stałych, <http://stats.oecd.org/Index.aspx>

⁽¹⁶⁾ Zgodnie z definicją zawartą w art. 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1).

⁽¹⁷⁾ Można to osiągnąć np. poprzez utworzenie spółki holdingowej. Udział w banku wykazano by po stronie aktywów spółki holdingowej, a kapitał własny, hybrydowy i dług podporządkowany obecne w banku przed interwencją w postaci pomocy państwa stanowią stronę zobowiązań spółki holdingowej o takiej samej strukturze pod względem pierwszeństwa spłaty, jak w banku przed interwencją w postaci pomocy państwa.

3.1.3. Zapobieganie odpływowi środków przed decyzją o restrukturyzacji

47. Aby ograniczyć pomoc do niezbędnego minimum, możliwie najwcześniej należy zapobiec odpływowi środków. W związku z tym Komisja przyjmuje, że od dnia, w którym bank poznał lub powinien był poznać potrzeby kapitałowe, powinien on podejmować wszelkie środki niezbędne do zatrzymania funduszy. W szczególności od tego dnia instytucje, które stwierdziły bądź powinny były stwierdzić występowanie potrzeb kapitałowych:
- a) nie mogą wypłacać dywidend z akcji ani realizować kuponów z tytułu hybrydowych instrumentów kapitałowych (ani wszelkich innych instrumentów, w odniesieniu do których płatność kuponu jest uznaniowa);
 - b) nie mogą wykupywać własnych akcji ani korzystać z opcji kupna hybrydowych instrumentów kapitałowych w okresie trwania restrukturyzacji bez wcześniejszej zgody Komisji;
 - c) nie mogą wykupywać hybrydowych instrumentów kapitałowych, chyba że taki środek, ewentualnie w połączeniu z innymi, umożliwi instytucji pełne pokrycie niedoboru kapitału i jest objęty warunkami wystarczająco zbliżonymi do obecnych warunków rynkowych⁽¹⁸⁾ i nie przekracza o więcej niż 10 % ceny rynkowej; każde wykupienie wymaga uprzedniego zatwierdzenia przez Komisję;
 - d) nie mogą wykonywać żadnych transakcji w zakresie zarządzania kapitałem bez uprzedniego zatwierdzenia przez Komisję;
 - e) nie mogą stosować agresywnych praktyk handlowych;
 - f) nie mogą nabywać udziałów w żadnym przedsiębiorstwie, ani poprzez przeniesienie aktywów, ani udziałów. Wymóg ten nie obejmuje: (i) nabycia odbywającego się w ramach zwykłej działalności bankowej podczas zarządzania istniejącymi roszczeniami wobec przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji; (ii) nabycia udziałów w przedsiębiorstwie, jeżeli zapłacona cena zakupu stanowi mniej niż 0,01 % ostatniej dostępnej sumy bilansowej instytucji w danym momencie, a suma cen takich zakupów zapłaconych od tej chwili do końca okresu restrukturyzacji jest niższa niż 0,025 % ostatniej dostępnej sumy bilansowej w danym momencie; (iii) nabycia przedsiębiorstwa, po uzyskaniu zgody Komisji, jeżeli jest to wyjątkowo konieczne do odzyskania stabilności finansowej lub do zapewnienia skutecznej konkurencji;
 - g) nie mogą publikować materiałów reklamowych, w których mowa o wsparciu ze strony państwa, ani stosować agresywnych praktyk handlowych, których nie stosowałyby w przypadku nieotrzymania wsparcia od państwa członkowskiego.
48. Jako że trzeba zagwarantować, by pomoc była ograniczona do niezbędnego minimum, jeżeli bank podejmuje działania niezgodne z wymogami wyszczególnionymi w pkt 47 w czasie, gdy konieczność dodatkowego kapitału powinna być w dobrze prowadzonym przedsiębiorstwie oczywista, to Komisja, w celu ustanowienia odpowiednich środków ograniczających zakłócenia konkurencji, doda kwotę równą odpływowi środków do kwoty pomocy.

3.1.4. Pokrycie pozostałego niedoboru kapitału pomocą restrukturyzacyjną

49. Jeżeli po wdrożeniu środków pozyskania kapitału i podziału obciążenia wciąż istnieje niedobór kapitału, zasadniczo można go pokryć za pomocą środków w zakresie dokapitalizowania publicznego, aktywów o obniżonej jakości lub środków łączących oba te rodzaje. Aby taka pomoc była zgodna z rynkiem wewnętrznym, Komisji należy przedłożyć plan restrukturyzacji, który musi być zgodny z odpowiednimi sekcjami komunikatów w sprawie kryzysu.

3.2. Pomoc na ratowanie w formie środków w zakresie dokapitalizowania i aktywów o obniżonej jakości

50. Po rozpoczęciu stosowania zasad określonych w niniejszym komunikacie przez Komisję państwo członkowskie będzie zobowiązane zgłosić Komisji plan restrukturyzacji i uzyskać zatwierdzenie pomocy państwa przed podjęciem wszelkich środków w zakresie dokapitalizowania lub aktywów o obniżonej jakości. Jednak takie środki, które mają zostać przyznane przez państwo członkowskie, wyjątkowo mogą zostać zatwierdzone tymczasowo przez Komisję jako pomoc na ratowanie, przed zatwierdzeniem planu restrukturyzacji, jeżeli są one niezbędne do utrzymania stabilności finansowej. Jeżeli państwo członkowskie powołuje się na taką klauzulę dotyczącą stabilności finansowej, Komisja występuje do właściwego organu nadzoru o przeprowadzenie analizy *ex ante* potwierdzającej, że istnieje

⁽¹⁸⁾ Na przykład jeżeli wykupienie odbywa się ze zniżką wynoszącą co najmniej 10 % wartości nominalnej w stosunku do ceny rynkowej (lub, w przypadku braku rynku, wskaźnika zastępującego cenę rynkową) w celu wygenerowania zysków lub jeżeli wykupienie jest częścią wymiany zapewniającej instytucji kredytowej kapitał wyższej jakości, ograniczając niedobór kapitału.

obecny (a nie prognozowany) niedobór kapitału, co zobowiązuje organ nadzoru do niezwłocznego cofnięcia zezwolenia instytucji na prowadzenie działalności bankowej, gdyby takie środki nie zostały podjęte. Ponadto taka analiza musi wykazać, że wyjątkowego zagrożenia dla stabilności finansowej nie można uniknąć za pomocą kapitału prywatnego w wystarczająco krótkim okresie czasu albo za pomocą innych, mniej zakłócających środków tymczasowych, np. gwarancji państwa.

51. Każdy środek ratunkowy objęty zakresem pkt 50 należy zgłosić Komisji. Aby Komisja tymczasowo go zatwierdziła, środek taki musi być zgodny z zasadami regulującymi wynagrodzenia i podział obciążenia takich środków określonymi w komunikacie o dokapitalizowaniu, komunikacie w sprawie przedłużenia z 2011 r. i, w stosownych przypadkach, komunikacie w sprawie aktywów o obniżonej wartości.
52. Ponadto pomoc na ratowanie w formie środków w zakresie dokapitalizowania i aktywów o obniżonej jakości nie może uniemożliwiać zapewnienia zgodności z wymogami dotyczącymi podziału obciążenia określonymi w niniejszym komunikacie. W związku z tym albo wymagane środki dotyczące podziału obciążenia należy wdrożyć jako część pomocy na ratowanie, albo środki w zakresie dokapitalizowania i aktywów o obniżonej jakości należy zorganizować w taki sposób, aby umożliwić wdrożenie środków dotyczących podziału obciążenia *ex post*. Takie wdrożenie *ex post* można przeprowadzić np. poprzez dokapitalizowanie kapitału własnego w formie uprzywilejowanej wobec istniejącego kapitału i instrumentów długu podporządkowanego, zgodnie z obowiązującymi ramami regulacyjnymi i nadzorczymi.
53. Po zatwierdzeniu pomocy na ratowanie państwo członkowskie musi przedłożyć plan restrukturyzacji zgodny z komunikatem w sprawie restrukturyzacji w terminie dwóch miesięcy od dnia podjęcia decyzji w sprawie tymczasowego zatwierdzenia pomocy. Plan restrukturyzacji ocenia się na podstawie komunikatu w sprawie restrukturyzacji, uwzględniając zasady dotyczące podziału obciążenia określone w niniejszym komunikacie.

3.3. Programy dokapitalizowania i restrukturyzacji małych instytucji

54. Pomoc na rzecz małych banków zazwyczaj ma mniejszy wpływ na konkurencję niż pomoc przyznana dużym bankom. Z tego względu oraz w celu zapewnienia proporcjonalnego traktowania administracyjnego należy wprowadzić uproszczoną procedurę w odniesieniu do małych banków, zapewniając jednocześnie ograniczenie zakłóceń konkurencji do minimum. W związku z tym Komisja jest gotowa zatwierdzić programy dokapitalizowania i restrukturyzacji małych instytucji, jeżeli takie programy mają wyraźnie określony zakres, a ich czas trwania jest ograniczony do sześciu miesięcy, pod warunkiem że są one zgodne z zasadami określonymi w komunikatach w sprawie kryzysu, a w szczególności wymogami dotyczącymi podziału obciążenia określonymi w niniejszym komunikacie. Zastosowanie takiego programu musi ponadto zostać ograniczone do banków, których suma bilansowa nie przekracza 100 mln EUR. Łączna kwota sum bilansowych banków otrzymujących pomoc w ramach programu nie może przekroczyć 1,5 % łącznej kwoty aktywów posiadanych przez banki na rynku krajowym w danym państwie członkowskim.
55. Komisja oceni każdy program tego typu, aby zweryfikować, czy osiąga on swoje cele i czy jest prawidłowo wdrażany. W tym celu, po zatwierdzeniu programu, państwo członkowskie musi przedkładać co sześć miesięcy sprawozdania dotyczące stosowania programu.

4. GWARANCJE I POMOC NA UTRZYMANIE PŁYNNOŚCI FINANSOWEJ SPOZA ZAKRESU ZASILANIA PŁYNNOŚCIĄ PRZEZ BANK CENTRALNY

56. Pomoc na utrzymanie płynności finansowej oraz gwarancje na zobowiązania tymczasowo stabilizują stronę pasywów w bilansie banku. W związku z tym, w przeciwieństwie do środków w zakresie dokapitalizowania i aktywów o obniżonej jakości, których przyznanie co do zasady należy poprzedzić zgłoszeniem planu restrukturyzacji przez zainteresowane państwo członkowskie i zatwierdzeniem go przez Komisję, Komisja może wyrazić zgodę, by państwa członkowskie zgłaszały gwarancje i pomoc na utrzymanie płynności finansowej, które mają zostać przyznane, po ich tymczasowym zatwierdzeniu jako pomocy na ratowanie przed zatwierdzeniem planu restrukturyzacji.
57. Gwarancje i pomoc na utrzymanie płynności finansowej można zgłaszać do Komisji indywidualnie; ponadto Komisja może zatwierdzić programy obejmujące środki na utrzymanie płynności finansowej na maksymalny okres sześciu miesięcy.
58. Zakres takich programów musi być ograniczony do banków, w których nie występuje niedobór kapitału. Jeżeli bank z niedoborem kapitału ma pilne potrzeby w zakresie płynności finansowej, wymagane jest indywidualne zgłoszenie do Komisji⁽¹⁹⁾. W takich okolicznościach Komisja stosuje procedurę określoną w pkt 32–34 *mutatis mutandis*, w tym wymogi dotyczące planu restrukturyzacji lub likwidacji, chyba że pomoc zostanie zwrócona w terminie dwóch miesięcy.

⁽¹⁹⁾ Banki, które na dzień wejścia w życie niniejszego komunikatu otrzymały już zatwierdzoną pomoc na ratowanie, ale nie uzyskały jeszcze ostatecznego zatwierdzenia pomocy restrukturyzacyjnej, mogą otrzymać wsparcie w ramach programu na utrzymanie płynności finansowej bez indywidualnego zgłoszenia.

59. Aby zostać zatwierdzone przez Komisję, gwarancje i pomoc na utrzymanie płynności finansowej muszą spełniać następujące wymogi:
- a) gwarancje można przyznawać wyłącznie w odniesieniu do długu uprzywilejowanego nowo wyemitowanego przez instytucję kredytową (z wyłączeniem długu podporządkowanego);
 - b) gwarancje można przyznawać wyłącznie w odniesieniu do instrumentów dłużnych o terminie zapadalności od trzech miesięcy do pięciu lat (lub maksymalnie siedmiu lat w przypadku obligacji zabezpieczonych). Gwarancje o terminie zapadalności przekraczającym trzy lata muszą być ograniczone, z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków, do jednej trzeciej nierozliczonych gwarancji udzielonych danemu bankowi;
 - c) minimalny poziom wynagrodzenia z tytułu gwarancji państwa musi być zgodny ze wzorem określonym w komunikacie w sprawie przedłużenia z 2011 r.;
 - d) plan restrukturyzacji należy przedłożyć do Komisji w terminie dwóch miesięcy w przypadku wszelkich gwarancji udzielonych instytucji kredytowej na nowe zobowiązania lub na odnowione zobowiązania, w odniesieniu do których, w dniu udzielania nowej gwarancji, łączna kwota pozostających do spłaty gwarantowanych zobowiązań (w tym gwarancji udzielonych przed dniem przyjęcia tej decyzji) przekracza 5 % łącznych zobowiązań oraz łączną kwotę równą 500 mln EUR;
 - e) w odniesieniu do instytucji kredytowej, która powoduje uruchomienie gwarancji, indywidualny plan restrukturyzacji lub likwidacji należy przedłożyć w terminie dwóch miesięcy od dnia uruchomienia gwarancji;
 - f) beneficjenci gwarancji lub pomocy na utrzymanie płynności finansowej nie mogą publikować materiałów reklamowych, w których mowa o wsparciu państwa, ani stosować agresywnych praktyk handlowych, których nie stosowałyby w przypadku nieotrzymania wsparcia od państwa członkowskiego.
60. W odniesieniu do programów gwarancji i pomocy na utrzymanie płynności finansowej należy spełnić następujące dodatkowe warunki:
- a) zakres programu musi być ograniczony do banków bez niedoboru kapitału, co musi zostać potwierdzone przez właściwy organ nadzoru zgodnie z pkt 28;
 - b) gwarancje o terminie zapadalności przekraczającym trzy lata muszą być ograniczone do jednej trzeciej łącznej kwoty gwarancji przyznanej danemu bankowi;
 - c) co trzy miesiące państwa członkowskie muszą składać do Komisji sprawozdanie w sprawie: (i) funkcjonowania programu; (ii) emisji długu objętego gwarancją oraz (iii) faktycznie poniesionych opłat;
 - d) państwa członkowskie muszą uzupełnić swoje sprawozdania w sprawie funkcjonowania programu dostępnymi aktualnymi informacjami dotyczącymi kosztu porównywalnych emisji długu nieobjętego gwarancją (pod względem charakteru, wielkości, ratingu, waluty).
61. W wyjątkowych przypadkach gwarancje można też zatwierdzić na pokrycie ekspozycji Europejskiego Banku Inwestycyjnego wobec banków w celu przywrócenia gospodarce realnej kredytowania w państwach, w których warunki zaciągania pożyczek są bardziej restrykcyjne w porównaniu z unijną średnią. Oceniając takie środki, Komisja przeanalizuje w szczególności, czy nie przyznają one nienależnych korzyści, które mogłyby zostać wykorzystane np. do rozwinięcia innego rodzaju działalności tych banków. Takie gwarancje mogą obejmować okres wynoszący maksymalnie siedem lat. Zatwierdzenie takich gwarancji przez Komisję nie nakłada na bank obowiązku przedstawienia planu restrukturyzacji.
- 5. ZASILANIE PŁYNNOŚCIĄ PRZEZ BANKI CENTRALNE I INTERWENCJE SYSTEMÓW GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW I FUNDUSZY NA CELE RESTRUKTURYZACJI I UPORZĄDKOWANEJ LIKWIDACJI**
62. Standardowe działania banków centralnych związane z polityką pieniężną, np. operacje otwartego rynku i operacje na koniec dnia, nie wchodzą w zakres zasad pomocy państwa. Wsparcie przeznaczone dla konkretnej instytucji kredytowej (potocznie określane „awaryjnym wsparciem płynnościowym”) może stanowić pomoc, chyba że spełnione zostały następujące łączne warunki ⁽²⁰⁾:

⁽²⁰⁾ W takich przypadkach środki następnie ocenia się jako część planu restrukturyzacji.

- a) instytucja kredytowa tymczasowo straciła płynność finansową, ale w momencie zasilania płynnością jest wypłacalna, a samo zasilenie wystąpiło w wyjątkowych okolicznościach i nie stanowi elementu szerszego pakietu pomocy;
 - b) operacja jest w pełni zabezpieczona zabezpieczeniem poddanym odpowiedniej redukcji wartości, stosownie do jej jakości i wartości rynkowej;
 - c) bank centralny pobiera od beneficjenta odsetki o stopie odsetek karnych;
 - d) środek podejmowany jest przez bank centralny z własnej inicjatywy, a w szczególności nie jest wsparty żadną kontrgwarancją państwową.
63. Interwencje funduszy gwarantowania depozytów na rzecz spłacenia deponentów zgodnie ze zobowiązaniami państw członkowskich na mocy dyrektywy 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów ⁽²¹⁾ nie stanowią pomocy państwa ⁽²²⁾. Jednak wykorzystanie tych lub podobnych funduszy w celu wsparcia restrukturyzacji instytucji kredytowych może stanowić pomoc państwa. Chociaż przedmiotowe fundusze mogą pochodzić z sektora prywatnego, to mogą stanowić pomoc w stopniu, w jakim podlegają kontroli państwa, a decyzję o zastosowaniu funduszy można przypisać państwu ⁽²³⁾. Komisja oceni zgodność pomocy państwa w formie takich interwencji na mocy niniejszego komunikatu.
64. Pomoc państwa w formie interwencji funduszu na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ocenia się na podstawie niniejszego komunikatu w celu oceny jej zgodności z rynkiem wewnętrznym.

6. SPECJALNE ZASADY DOTYCZĄCE POMOCY NA LIKWIDACJE

6.1. Zasady ogólne

65. Państwa członkowskie powinny zachęcać nierentowne podmioty do opuszczenia rynku, jednocześnie umożliwiając uporządkowane przeprowadzenie tego procesu, tak aby zachować stabilność finansową. Gdy nie ma możliwości wiarygodnego powrotu instytucji kredytowej znajdującej się w trudnej sytuacji do długoterminowej rentowności, zawsze należy rozważyć jej uporządkowaną likwidację.
66. Komisja przyznaje, że – ze względu na szczególne cechy instytucji kredytowych oraz brak mechanizmów umożliwiających rozwiązanie instytucji kredytowej bez stwarzania zagrożenia dla stabilności finansowej – likwidacja instytucji kredytowej w ramach standardowego postępowania upadłościowego może być niewykonalna. Z tego względu środki państwowe na rzecz wsparcia likwidacji upadających instytucji kredytowych można uznać za pomoc zgodną z rynkiem wewnętrznym, pod warunkiem spełnienia wymogów określonych w pkt 44.
67. Celem uporządkowanej likwidacji musi być zakończenie działalności upadającej instytucji kredytowej w ograniczonym okresie czasu. Cel ten oznacza, że nie można podejmować żadnej nowej działalności zewnętrznej. Jednak nie uniemożliwia on wykonywania istniejącej działalności, jeżeli zmniejsza to koszty likwidacji. Ponadto celem likwidacji musi być w miarę możliwości sprzedaż części przedsiębiorstwa lub aktywów w drodze konkurencyjnej procedury przetargowej. Procedura uporządkowanej likwidacji wymaga, aby przychody ze sprzedaży aktywów przeznaczyć na koszty likwidacji.
68. Państwa członkowskie mogą zdecydować się na szereg narzędzi organizujących likwidację upadającej instytucji kredytowej. Wszelkie środki pomocy państwa wdrażane celem wsparcia takiej likwidacji muszą być zgodne z zasadami określonymi w pkt 69–82.

6.2. Warunki zatwierdzania pomocy na likwidację

69. Państwa członkowskie są zobowiązane do przedłożenia planu uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowej.
70. Komisja oceni zgodność środków pomocy, które mają zostać wdrożone w celu uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych, *mutatis mutandis* na takich samych zasadach, jak określono w sekcjach 2, 3 i 4 komunikatu w sprawie restrukturyzacji w odniesieniu do pomocy restrukturyzacyjnej.

⁽²¹⁾ Dyrektywa 94/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. L 135 z 31.5.1994, s. 5).

⁽²²⁾ Zob. analogicznie wyrok z 2006 r. w sprawie T-351/02 *Deutsche Bahn* przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1047 oraz wyrok z 2009 r. w sprawie C-460/07 *Puffer*, Zb.Orz. s. I-3251, pkt 70.

⁽²³⁾ Zob. duński program likwidacyjny (Dz.U. C 312 z 17.11.2010, s. 5).

71. Ze względu na szczególnie charakter uporządkowanej likwidacji pojawiają się zastrzeżenia przedstawione w pkt 72–78.

6.2.1. Ograniczenie kosztów likwidacji

72. Państwa członkowskie powinny wykazać, że pomoc umożliwi instytucjom kredytowym skuteczną i uporządkowaną likwidację, ograniczając jednocześnie kwotę pomocy do minimum niezbędnego do utrzymania ich działalności w czasie likwidacji w celu realizacji celów i spełnienia wymogów w zakresie podziału obciążenia określonych w niniejszym komunikacie.

6.2.2. Ograniczenie zakłóceń konkurencji

73. Aby uniknąć nadmiernych zakłóceń konkurencji, faza likwidacji powinna trwać tylko przez taki okres, jaki jest ściśle niezbędny dla uporządkowanego przeprowadzenia tego procesu.

74. Dopóki będąc beneficjentem instytucja kredytowa kontynuuje działalność, nie wolno jej aktywnie konkurować na rynku ani podejmować nowej działalności. Zasadniczo jej działania muszą być ograniczone do kontynuacji i zakończenia już rozpoczętych działań dla istniejących klientów. Wszelkie nowe działania w zakresie obsługi istniejących klientów muszą ograniczać się do zmiany warunków obowiązujących umów i restrukturyzacji istniejących pożyczek, pod warunkiem że takie zmiany podnoszą wartość bieżącą netto odpowiednich aktywów.

75. Politykę cenową likwidowanej instytucji kredytowej należy kształtować w taki sposób, aby zachęcić klientów do znalezienia bardziej atrakcyjnej alternatywy.

76. Jeżeli konieczne jest zezwolenie na prowadzenie działalności bankowej, np. w przypadku banku likwidującego złe aktywa lub tymczasowej instytucji utworzonej wyłącznie w celu przeprowadzenia uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowej („bank pomostowy”), powinno ono ograniczać się do działań absolutnie niezbędnych do przeprowadzenia likwidacji. Właściwy organ nadzoru powinien odebrać instytucji zezwolenie na prowadzenie działalności bankowej najszybciej jak to możliwe.

6.2.3. Podział obciążenia

77. W kontekście uporządkowanej likwidacji należy zadbać o ograniczenie pokusy nadużycia, w szczególności poprzez zapobieżenie sytuacji, w której z dodatkowej pomocy korzystają udziałowcy i właściciele długów podporządkowanych. W związku z tym roszczenia udziałowców i właścicieli długów podporządkowanych nie mogą zostać przekazane żadnemu podmiotowi kontynuującemu działalność gospodarczą.

78. Należy przestrzegać wymagań określonych *mutatis mutandis* w sekcjach 3.1.2 i 3.1.3.

6.3. Sprzedaż instytucji kredytowej podczas procedury uporządkowanej likwidacji

79. Sprzedaż instytucji kredytowej podczas procedury uporządkowanej likwidacji może pociągnąć za sobą pomoc państwa dla kupującego, chyba że sprzedaż zorganizowano w ramach otwartej, bezwarunkowej i konkurencyjnej procedury przetargowej i aktywa sprzedano oferentowi, który zaproponował najwyższą cenę. Taka konkurencyjna procedura przetargowa powinna, w stosownych przypadkach, umożliwiać sprzedaż części instytucji różnym oferentom.

80. Określając, czy kupujący instytucję kredytową bądź jej część otrzymał pomoc państwa, Komisja analizuje w szczególności:

a) czy proces sprzedaży ma charakter otwarty, bezwarunkowy i niedyskryminacyjny;

b) czy sprzedaż odbywa się na warunkach rynkowych;

c) czy instytucja kredytowa lub rząd, w zależności od wybranej struktury, dążą do uzyskania jak najwyższej ceny za sprzedawane aktywa i zobowiązania.

81. Jeżeli Komisja stwierdzi, że kupujący otrzymał pomoc, to osobno ocenia zgodność tej pomocy.

82. Jeżeli pomoc przyznano na rzecz sprzedawanej działalności gospodarczej (a nie nabywcy tej działalności), zgodność takiej pomocy jest indywidualnie analizowana w świetle niniejszego komunikatu. Jeżeli proces likwidacji pociąga za sobą sprzedaż podmiotu gospodarczego posiadającego znaczny udział w rynku, Komisja oceni konieczność wdrożenia środków ograniczających zakłócenia konkurencji spowodowane przez pomoc na rzecz tego podmiotu gospodarczego i zbada rentowność podmiotu powstałego w wyniku sprzedaży. Podczas oceny rentowności Komisja należyście uwzględni rozmiar i siłę kupującego w stosunku do rozmiaru i siły nabywanego przedsiębiorstwa.

6.4. Warunki zatwierdzania programów uporządkowanej likwidacji

83. Wdrożenie przez państwa członkowskie programów mających na celu zajęcie się kwestią instytucji kredytowych znajdujących się w trudnej sytuacji może obejmować możliwość przyznania pomocy w celu zapewnienia uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych znajdujących się w trudnej sytuacji przy jednoczesnym ograniczeniu negatywnego efektu mnożnikowego w danym sektorze i całej gospodarce.
84. Komisja uważa, że programy pomocy na likwidację dla instytucji kredytowych o ograniczonych rozmiarach ⁽²⁴⁾ mogą zostać zatwierdzone, jeżeli są dobrze opracowane, tak aby zapewnić zgodność z wymogami dotyczącymi podziału obciążenia przez udziałowców i właścicieli długów podporządkowanych określonymi w pkt 44 oraz usunąć pokusę nadużycia i rozwiązać inne problemy związane z konkurencją.
85. Zgodność takich programów będzie oceniana w świetle warunków określonych w sekcji 3. Zgłaszając program Komisji, państwo członkowskie musi więc dostarczyć szczegółowych informacji dotyczących procedury i warunków interwencji na rzecz instytucji będących beneficjentami.
86. Jako że stopień zakłócenia konkurencji może się różnić w zależności od charakteru instytucji będącej beneficjentem i jej pozycji na rynku, do zagwarantowania, że proces nie prowadzi do nadmiernych zakłóceń konkurencji, niezbędna może być ocena indywidualna. W związku z tym środki pomocy w ramach zatwierzonego programu na rzecz instytucji kredytowych, których suma aktywów przekracza 3 000 mln EUR, muszą być indywidualnie zgłaszane do zatwierdzenia.

6.5. Monitorowanie

87. Państwa członkowskie muszą składać okresowe sprawozdania, przynajmniej raz na rok, dotyczące funkcjonowania każdego programu zatwierzonego zgodnie z sekcją 6.4. Sprawozdania te muszą też zawierać informacje dotyczące każdej instytucji kredytowej likwidowanej zgodnie z sekcją 6.4.
88. Aby umożliwić Komisji monitorowanie postępów procedury uporządkowanej likwidacji oraz jej wpływu na konkurencję, państwa członkowskie muszą składać okresowe sprawozdania (przynajmniej raz na rok) dotyczące rozwoju procedury likwidacji każdego likwidowanego banku oraz sprawozdanie końcowe po zakończeniu procedury likwidacji. W niektórych przypadkach można wyznaczyć powiernika ds. monitorowania, powiernika ds. zbycia albo obu z nich w celu zapewnienia zgodności ze wszelkimi warunkami i wymogami będącymi podstawą zatwierdzenia pomocy.

7. WEJŚCIE W ŻYCIE I OKRES OBOWIĄZYWANIA

89. Komisja będzie stosować zasady określone w niniejszym komunikacie od dnia 1 sierpnia 2013 r.
90. Zgłoszenia zarejestrowane przez Komisję przed dniem 1 sierpnia 2013 r. bada się w świetle kryteriów obowiązujących w chwili dokonywania zgłoszenia.
91. Komisja zbada zgodność z rynkiem wewnętrznym wszelkiej pomocy przyznanej bez jej zgody i tym samym naruszającej art. 108 ust. 3 Traktatu na podstawie niniejszego komunikatu, jeżeli część lub całość tej pomocy przyznano po publikacji komunikatu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.
92. We wszelkich innych przypadkach Komisja przeprowadza analizę na podstawie komunikatów w sprawie kryzysu obowiązujących w dniu przyznania pomocy.
93. W miarę potrzeb Komisja dokona przeglądu niniejszego komunikatu, w szczególności w celu uwzględnienia zmian warunków rynkowych lub otoczenia regulacyjnego, które mogą mieć wpływ na zasady określone w komunikacie.
94. Komunikat bankowy z 2008 r. traci ważność ze skutkiem od dnia 31 lipca 2013 r.
95. Skreśla się pkt 47 i załącznik 5 do komunikatu w sprawie aktywów o obniżonej wartości.
96. W komunikacie w sprawie restrukturyzacji wprowadza się następujące zmiany:

W pkt 4 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie: „Jeżeli instytucja finansowa otrzymuje pomoc państwa, państwo członkowskie powinno przedstawić plan restrukturyzacji mający na celu potwierdzenie lub przywrócenie długoterminowej rentowności poszczególnych banków niewymagającej dalszej pomocy państwa.”.

⁽²⁴⁾ Zob. np. N 407/10, duński program likwidacyjny dla banków (Dz.U. C 312 z 17.11.2010, s. 7).

Skreśla się przypis 4 dotyczący pkt 4.

Punkt 7 tiret trzecie otrzymuje brzmienie: „Komisja stosuje podstawową zasadę odpowiedniego podziału obciążenia między państwa członkowskie i banki będące beneficjentami z uwzględnieniem ogólnej sytuacji sektora finansowego.”.

Skreśla się pkt 8.

W przypisie 1 dotyczącym pkt 21 pierwsze zdanie otrzymuje brzmienie: „Zob. sekcję 6 komunikatu bankowego z 2013 r.”.

Punkt 25 otrzymuje brzmienie: „Każde ewentualne odstępstwo od odpowiedniego podziału obciążenia *ex ante*, przyznane wyjątkowo przed zatwierdzeniem planu restrukturyzacji z uwagi na stabilność finansową, należy zrekompensować wkładem na późniejszym etapie restrukturyzacji, np. w formie klauzul o wycofaniu lub bardziej dogłębnej restrukturyzacji, w tym dodatkowych środków mających na celu ograniczenie zakłócenia konkurencji.”.
