

Meddelelse fra Kommissionen om anvendelse fra den 1. januar 2011 af statsstøtteregele på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen

(EØS-relevant tekst)

(2010/C 329/07)

1. INDLEDNING

1. Siden den globale finanskrisen begyndte i efteråret 2008, har Kommissionen offentliggjort fire meddelelser, som indeholder detaljeret vejledning om kriterierne for foreneligheden af statsstøtte til finansielle institutioner⁽¹⁾ med kravene i artikel 107, stk. 3, litra b), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. De pågældende meddelelser er meddelelsen om statsstøtteregelelernes anvendelse på foranstaltninger truffet over for pengeinstitutter i forbindelse med den aktuelle globale finanskrisen (bankmeddelelsen⁽²⁾), meddelelsen om rekapitalisering af pengeinstitutter under den aktuelle finanskrisen: Støttens begrænsning til det nødvendige minimum og sikkerhedsforanstaltninger mod uforholdsmæssige konkurrencefordrejninger (rekapitaliseringsmeddelelsen⁽³⁾), meddelelsen om behandlingen af værdiforringede aktiver i Fællesskabets banksektor (meddelelsen om værdiforringede aktiver⁽⁴⁾) og meddelelsen om genoprettelse af rentabiliteten i finanssektoren under den nuværende krise og vurdering af omstrukturiseringsforanstaltninger på grundlag af statsstøtteregelelernes (omstrukturiseringsmeddelelsen⁽⁵⁾). I tre af disse meddelelser, bankmeddelelsen, rekapitaliseringsmeddelelsen og meddelelsen om værdiforringede aktiver, er det fastlagt, hvilke forudsætninger der gælder for foreneligheden af de vigtigste typer af bistand, som medlemsstaterne giver — garantier for forpligtelser, rekapitaliseringer og foranstaltninger til redning af aktiver — mens omstrukturiseringsmeddelelsen gør nærmere rede for de særlige træk, som en omstrukturiseringsplan (eller en rentabilitetsplan) skal fremvise i den særlige situation, hvor der ydes kriserelateret statsstøtte til finansielle institutioner på grundlag af traktatens artikel 107, stk. 3, litra b).

2. I alle fire meddelelser lægges der vægt på, at sådanne hjælpeforanstaltninger kun må være af midlertidig art. Det fremgår af hver enkelt af dem, at sådanne hjælpeforanstaltninger kun kan være berettigede som en nødforanstaltning til imødegåelse af stress uden fortillælde på finansmarkederne, og kun så længe disse ekstraordinære omstændigheder er fremherskende. Omstrukturiseringsmeddelelsen finder anvendelse på omstrukturiseringsstøtte, som er anmeldt inden den 31. december 2010, hvorimod der ikke er nogen udløbsfrist i de andre meddelelser.

3. I denne meddelelse er der fastsat parametre for den midlertidige forenelighed af kriserelateret bistand til banker fra og med den 1. januar 2011.

⁽¹⁾ For nemheds skyld betegnes finansielle institutioner blot som »banker« i denne meddelelse.

⁽²⁾ EUT C 270 af 25.10.2008, s. 8.

⁽³⁾ EUT C 10 af 15.1.2009, s. 2.

⁽⁴⁾ EUT C 72 af 26.3.2009, s. 1.

⁽⁵⁾ EUT C 195 af 19.8.2009, s. 9.

2. FORTSAT ANVENDELSE AF TRAKTATENS ARTIKEL 107, STK. 3, LITRA B), OG FORLÆNGET GYLDIGHED AF OMSTRUKTURERINGSMEDDELELSEN

4. Kommissionens meddelelser om kriserelateret støtte til banker samt alle individuelle afgørelser om støtteforanstaltninger og -ordninger, der falder ind under disse meddelelseres område, vedtages med hjemmel i traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), som i særlige tilfælde tillader støtte, der kan afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi. Da krisen var på sit højeste, var der afgjort tale om en alvorlig forstyrrelse i hele Unionen set i lyset af den ekstraordinære stress på finansmarkederne og det senere usædvanligt alvorlige tilbageslag i realøkonomien.

5. Det økonomiske opsving, som langsomt har indfundet sig fra begyndelsen af 2010, har udviklet sig en smule hurtigere end forventet tidligere i år. Mens opsvinget stadig er skrøbeligt og ujævnt fordelt i Unionen, viser nogle medlemsstater tegn på svage eller mere robuste vækstrater. Hertil kommer, at på trods af nogle svage punkter, er banksektorens helbred generelt set blevet forbedret sammenholdt med situationen for et år siden. Som følge heraf er det ikke længere så selvindlysende at tale om en alvorlig forstyrrelse i alle medlemsstaters økonomi, som det var tidligere under krisen. Kommissionen er opmærksom på denne udvikling, men mener stadigvæk, at betingelserne for, at statsstøtte kan godkendes med hjemmel i traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), er til stede set i lyset af de seneste fornyede tegn på stress på finansmarkederne og risikoen for bredere negative afsmittende virkninger, hvilket fremgår af den i nærværende meddelelse anførte begrundelse.

6. De fornyede spændinger på markederne for statsgæld tydeliggør i høj grad finansmarkederne fortsatte utilititet. Den stærke indbyrdes forbindelse og indbyrdes afhængighed inden for Unionens finanssektor har givet anledning til bekymringer på markedet for smitterisiko. Den høje grad af volatilitet på finansmarkederne og usikkerheden om de økonomiske udsigter berettiger opretholdelsen af medlemsstaternes mulighed for, som et sikkerhedsnet, at gøre gældende, at de har behov for kriserelateret støtteforanstaltninger på grundlag af traktatens artikel 107, stk. 3, litra b).

7. Det er derfor nødvendigt, at meddelelserne om bankvirksomhed, rekapitalisering og værdiforringede aktiver, hvori der gives vejledning om kriterierne for foreneligheden af kriserelateret støtte til banker på grundlag af traktatens artikel 107, stk. 3, litra b) — navnlig i form af statsgarantier, rekapitaliseringer og foranstaltninger til redning af

aktiver — også finder anvendelse efter den 31. december 2010. Ud fra samme perspektiv må også omstrukturingsmeddelelsen, som omhandler opfølgning af sådanne støtteforanstaltninger, forblive i kraft efter denne dato. Den tidsbestemte anvendelse af omstrukturingsmeddelelsen — den eneste af de fire meddelelser, der har en bestemt udløbsdato, nemlig den 31. december 2010 — bør derfor forlænges og finde anvendelse på omstrukturingsstøtte, der er anmeldt inden den 31. december 2011.

8. Meddelelserne må dog tilpasses for at forberede overgangen til en ordning efter krisen. Samtidig vil der skulle opstilles nye, permanente statsstøtteregler for bankredning og -omstrukturering under normale markedsvilkår, og de bør, hvis markedsbetingelserne tillader det, finde anvendelse fra den 1. januar 2012. Om der fortsat vil være behov for kriseinduceret, ekstraordinær statsstøtte til finanssektoren, skal evalueres med dette for øje. Kravene til disse støtteforanstaltningers forenelighed må fastlægges således, at en ny ordning om redning og omstrukturering af banker med hjemmel i traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), bliver forberedt på bedst mulig måde.

3. FREMSKRIDT I EXIT-PROCESSEN

9. At der fortsat er adgang til støtteforanstaltninger med hjemmel i traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), i forbindelse med usædvanlige markedsbetingelser, bør ikke være en hæmsko for at kunne udtræde af midlertidige, ekstraordinære støtteforanstaltninger for banker. Rådet (økonomi og finans) konkluderede på sit møde den 2. december 2009, at det var nødvendigt at opstille en strategi for udfasningen af støtteforanstaltninger, som skulle være gennemskuelig og behørigt koordineret blandt medlemsstaterne for at undgå negative afsmittende virkninger, men som tager hensyn til de forskellige specifikke omstændigheder i medlemsstaterne ⁽¹⁾. Af konklusionerne fremgår det endvidere, at udfasningen af de forskellige former for bistand til banker i princippet bør starte med, at statslige garantiordninger afvikles, at sunde banker tilskyndes til exit, og at andre banker bestræber sig på at få løst deres problemer.

10. Siden den 1. juli 2010 har Kommissionen anvendt strammere betingelser for statslige garantiers forenelighed i

⁽¹⁾ Disse konklusioner blev vedtaget af Det Europæiske Råd på sit møde den 11. december 2009. Ud fra samme perspektiv insisterede Europa-Parlamentet i sin beslutning af 9. marts 2010 vedrørende beretningen om konkurrencepolitikken 2008 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2010-0050> på, at statsstøtte til finansielle institutioner ikke bør forlænges unødigt, og at der snarest muligt bør udarbejdes exitstrategier.

henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra b) ⁽²⁾ ved at indføre et øget garantigebyr og det nye krav om en rentabilitetsplan for støttemodtagere, som benytter nye garantier og overskrider en bestemt tærskel for de samlede udestående garantiforpligtelser både i absolutte tal og i forhold til de samlede forpligtelser ⁽³⁾. Kommissionen har udtrykkeligt begrænset anvendelsen af sådanne modificerede garantiordninger til anden halvdel af 2010. I betragtning af den nuværende markedssituation og den begrænsede tid, der er gået siden indførelsen af de nye betingelser for prisfastsættelse, forekommer det ikke nødvendigt at foretage en yderligere tilpasning af disse betingelser for øjeblikket. Statslige garantiordninger, hvor godkendelsen af statsstøtte udløber ved udgangen af 2010, vil derfor kunne tillades i yderligere seks måneder indtil den 30. juni 2011 på grundlag af de betingelser, der blev indført i juli 2010 ⁽⁴⁾. I overensstemmelse med tidligere praksis vil Kommissionen genoptage betingelserne for statsgarantiers forenelighed til en fornyet vurdering efter den 30. juni 2011 i første halvdel af 2011.

11. I de følgende punkter vil Kommissionen gøre rede for de forskellige trin i en gradvis udfasning af rekapitalisering og foranstaltninger vedrørende værdiforringede aktiver, da der for disse foranstaltninger endnu ikke er taget nogen skridt ud over de exitincitament, der allerede findes gennem prisfastsættelse.

4. DER SONDRER IKKE LÆNGERE MELLEM SUNDE OG NØDLIDENDE BANKER MED HENBLIK PÅ FORELÆGGELSE AF EN OMSTRUKTURERINGSPLAN

12. I begyndelsen af krisen indførte Kommissionen en sondring mellem usunde/nødlidende finansielle institutioner og fundamentalt sunde finansielle institutioner, dvs. finansielle institutioner, der er ramt af endogene, strukturelle problemer, som har forbindelse med for eksempel deres særlige forretningsmodel eller investeringsstrategi, og finansielle institutioner, hvis problemer i det store og hele alene har at gøre med den ekstreme situation som følge af finanskrisen og ikke med deres forretningsmodel, med manglende effektivitet eller med overdreven risikotagning. Sondringen er defineret især på grundlag af en række indikatorer, der er anført i rekapitaliseringsmeddelelsen: kapitalgrundlag, aktuelle credit default swap (CDs) spreads,

⁽²⁾ Se Generaldirektoratet for Konkurrence — Internt arbejdsdokument af 30. april 2010 vedrørende statsstøttereglernes anvendelse på statsgarantiordninger for bankgæld, der udstedes efter den 30. juni http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf

⁽³⁾ Med en fleksibilitetsklausul, der tillader en revurdering af situationen og passende foranstaltninger i tilfælde af et alvorligt nyt chok på finansmarkederne i hele Unionen eller i en eller flere medlemsstater. Der er ingen af de medlemsstater, som har anmeldt en forlængelse af deres garantiordninger indtil udgangen af 2010, der har henvist til denne fleksibilitetsklausul.

⁽⁴⁾ Det samme gælder for likviditetsordninger.

bankens aktuelle og forventede fremtidige rating samt blandt andet rekapitaliseringens relative størrelse. For sidstnævntes vedkommende anser Kommissionen støtte, der er modtaget i form af rekapitalisering og foranstaltninger til redning af aktiver på mere end 2 % af bankens risikovægtede aktiver, for at være en indikator for en sontring mellem fundamentalt sunde og nødlidende banker. Ved rekapitalisering af en nødlidende bank udløses kravet om, at der skal forelægges en omstruktureringsplan for Kommissionen, mens der ved rekapitalisering af en sund bank udløses krav om, at der skal forelægges en rentabilitetsplan.

13. Den oprindelige begrundelse for at etablere denne sontring og for at fastsætte en række indikatorer, herunder en grænse på 2 % af bankens risikovægtede aktiver, var frykten for, at kapitalbehov, som skyldtes værdiforringelser, højere markedsforventninger med hensyn til bankers kapitalniveauer og midlertidige vanskeligheder med at rejse kapital på markederne, ellers ville føre til, at sunde banker mindske deres långivning til realøkonomien for at undgå at skulle forelægge en omstruktureringsplan, når de søgte om statslige ressourcer. For øjeblikket har banksektoren dog generelt set færre vanskeligheder med at rejse kapital på markederne, f.eks. ved hjælp af tilbageholdt overskud⁽¹⁾, og kan derfor få opfyldt deres kapitalbehov, uden at skulle søge om til statsstøtte⁽²⁾. Størrelsen af den kapital, som finansielle institutioner rejser på markedet, er øget betydeligt i løbet af 2009 og 2010, hvilket viser, at der på ny er adgang til kapitalmarkederne for finansielle institutioner, og at der sker en foregribelse af nye reguleringskrav⁽³⁾.

14. Denne sontring mellem sunde og nødlidende banker forekommer derfor ikke længere at være relevant for at afgøre,

⁽¹⁾ For at kunne øge kapitalstødpuder har bankerne besluttet at sælge ikke-strategiske aktiver som for eksempel industriinteresser eller at fokusere på specifikke geografiske sektorer. For nærmere information se Den Europæiske Centralbank, *EU Banking Sector Stability*, september 2010.

⁽²⁾ Ifølge Den Europæiske Centralbank steg bankernes overordnede solvensnøgletal væsentligt i løbet af 2009 i alle medlemsstaterne. Desuden viser oplysninger fra et udsnit af større banker i Unionen, at forbedringen af kapitalnøgletallene fortsatte ind i første halvdel af 2010, hvilket blev støttet af en stigning i tilbageholdt overskud samt rejsning af yderligere privat kapital og tilførsel af offentlig kapital for nogle bankers vedkommende. Se Den Europæiske Centralbank: *EU Banking Sector Stability*, september 2010.

⁽³⁾ Det kommende reguleringsmiljø, som opstilles af Baselkomitén for Banktilsyn (BCBS), det såkaldte Basel III, baner vej for implementeringen af nye kapitalregler, som betyder, at bankerne med tiden vil kunne imødekomme nye kapitalbehov. I den forbindelse er det interessant at bemærke, at for det første har de fleste af de største banker i Unionen styrket deres kapitalstødpuder i de seneste to år for at øge deres tabsabsorberende evne, og for det andet vil de øvrige banker i Unionen have tilstrækkelig tid (indtil 2019) til at opbygge deres kapitalstødpude ved blandt andet at benytte tilbageholdt overskud. Det skal også bemærkes, at i de »overgangsordninger«, som fremgår af den nye reguleringsramme, er der fastsat en »grandfathering-periode« indtil 1. januar 2018 for eksisterende kapitaltilførsler fra den offentlige sektor. Desuden peger en kvantitativ konsekvensanalyse udført af Basel-udvalget, som bekræftes af Kommissionens beregninger, mod en rimelig moderat indvirkning på bankernes långivning. Derfor forventes de nye kapitalkrav ikke at få indvirkning på det i denne meddelelse skitserede forslag.

hvilke banker der skal indlede en drøftelse om deres omstrukturering med Kommissionen. Følgelig skal der stilles krav til banker, som også i 2011 henvender sig til staten med henblik på at opnå rekapitalisering eller foranstaltninger vedrørende værdiforringede aktiver, om at forelægge en omstruktureringsplan for Kommissionen, som viser bankens vilje til at iværksætte de nødvendige omstruktureringer og igen opnå rentabilitet uden unødigt forsinkelse. Der vil således fra den 1. januar 2011 være krav om en omstruktureringsplan fra alle modtagere af en ny rekapitalisering eller en foranstaltning vedrørende værdiforringede aktiver⁽⁴⁾.

15. Ved vurderingen af omstruktureringsbehov for banker vil Kommissionen tage hensyn til hver enkelt institutions specifikke situation, til i hvor høj grad omstruktureringen er nødvendig for at genetablere rentabiliteten uden yderligere statsstøtte samt til tidligere afhængighed af statsstøtte. Som en generel regel gælder det, at jo større afhængigheden er af statsstøtte, jo mere indikerer det, at der er behov for en gennemgribende omstrukturering for at sikre rentabilitet på lang sigt. Desuden vil der ved den individuelle vurdering blive taget hensyn til specifikke situationer på markederne, og omstruktureringsrammen vil blive anvendt på en passende fleksibel måde i tilfælde af et alvorligt chok, der kan true den finansielle stabilitet i en eller flere medlemsstater.

16. Ved at kræve en omstruktureringsplan for banker, der modtager strukturel støtte (dvs. rekapitalisering og/eller foranstaltninger vedrørende værdiforringede aktiver) — og samtidig acceptere, at brugen alene af refinansieringsgarantier ikke vil udløse krav om, at der skal forelægges en omstruktureringsplan⁽⁵⁾ — sendes der signal om, at banker skal forberede sig på at vende tilbage til normale markedsmekanismer uden statsstøtte, efterhånden som finanssektoren gradvis kommer ud af krisen. Det skal være et incitament for de enkelte institutioner, som stadig har brug for støtte, til at fremskynde den nødvendige omstrukturering. Samtidig giver det tilstrækkelig fleksibilitet til, at der kan tages det fornødne hensyn til potentielt diverse omstændigheder, der måtte påvirke situationen for forskellige banker eller nationale finansmarkeder. Der tages således forholdsregler over for en overordnet landespecifik forværring af den finansielle stabilitet, som ikke kan udelukkes for øjeblikket, i betragtning af at situationen på finansmarkederne stadig er skrøbelig.

⁽⁴⁾ Det vil gælde for al rekapitalisering eller alle foranstaltninger vedrørende værdiforringede aktiver, uanset om der er tale om individuelle foranstaltninger eller om tilskud inden for rammerne af en ordning.

⁽⁵⁾ I Generaldirektoratet for Konkurrence — Internt arbejdsdokument vedrørende statsstøttereglerne anvendelse på statsgarantiordninger for bankgæld, der udstedes efter den 30. juni er der imidlertid fastsat en øvre grænse på 5 % for udestående garanterede forpligtelser i forhold til de samlede forpligtelser, og ved et samlet beløb for garanteret gæld på over 500 mio. EUR kræves der en rentabilitetsundersøgelse.

5. TIDSBESTEMT ANVENDELSE, GENERELLE UDSIGTER

17. Den fortsatte anvendelse af traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), og den forlængede gyldighed af omstrukturingsmeddelelsen gælder et år, indtil den 31. december 2011 ⁽¹⁾. Denne forlængelse med ændrede betingelser skal også ses i lyset af en gradvis overgang til mere permanente retningslinjer for statsstøtte til redning og omstrukturering af banker baseret på traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), som finder anvendelse fra den 1. januar 2012, hvis markedsforholdene tillader det.

⁽¹⁾ I overensstemmelse med Kommissionens tidligere praksis vil eksisterende eller nye bankstøtteordninger (uanset hvilke støtteinstrumenter de omhandler: garanti, rekapitalisering, likviditet, redning af aktiver, andet) kun blive forlænget/godkendt for en periode på seks måneder, så der om nødvendigt kan foretages yderligere tilpasninger i midten af 2011.