

Meddelelse fra kommissionen om anvendelse af statsstøttere­gler på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen fra og med 1. januar 2012

(EØS-relevant tekst)

(2011/C 356/02)

I. INDLEDNING

1. Siden den globale finanskrisens begyndelse i efteråret 2008 har Kommissionen udsendt fire meddelelser, hvori den har redegjort indgående for kriterierne for, hvornår medlemsstaters støtte til finansielle institutioner⁽¹⁾ anses for at være forenelig med kravene i artikel 107, stk. 3, litra b), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Der er tale om meddelelsen om statsstøttere­glernes anvendelse på foranstaltninger truffet over for pengeinstitutter i forbindelse med den aktuelle globale finanskrise⁽²⁾ (»bankmeddelelsen«), meddelelsen om rekapitalisering af pengeinstitutter under den aktuelle finanskrise: støt­ten begrænsning til det nødvendige minimum og sikkerhedsforanstaltninger mod uforholdsmæssige konkurrence­begrænsninger⁽³⁾ (»rekapitaliseringsmeddelelsen«), meddelelsen om behandling af værdiforringede aktiver i Fælleskabets banksektor⁽⁴⁾ (»meddelelsen om værdiforringede aktiver«) og meddelelsen om genoprettelse af rentabiliteten i finanssektoren under den nuværende krise og vurdering af omstrukturingsforanstaltninger på grundlag af statsstøttere­glerne⁽⁵⁾ (»omstrukturingsmeddelelsen«). I tre af disse meddelelser, bankmeddelelsen, rekapitaliserings­meddelelsen og meddelelsen om værdiforringede aktiver, fastsættes det, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at de vigtigste typer støtte ydet af medlemsstaterne — garantier for forpligtelser, rekapitaliseringer og foranstaltninger til redning af aktiver — anses for at være forenelige med det indre marked, mens omstrukturingsmeddelelsen gør nærmere rede for de krav, som en omstrukturingsplan (eller en rentabilitetsgenopretningsplan) skal opfylde i den særlige situation, hvor der ydes kriserelateret statsstøtte til banker på grundlag af traktatens artikel 107, stk. 3, litra b).
2. Den 1. december 2010 vedtog Kommissionen en femte meddelelse, nemlig meddelelsen om anvendelse fra den 1. januar 2011 af statsstøttere­gler på støtteforanstaltninger til fordel for banker i forbindelse med finanskrisen⁽⁶⁾ (forlængelsesmeddelelsen). Med denne forlængelses­meddelelse blev omstrukturingsmeddelelsen — som er den eneste af de fire meddelelser, der har en fast udløbsdato — med visse ændringer forlænget indtil den 31. december 2011. I forlængelsesmeddelelsen tilkendegav Kommissionen desuden, at den fandt, at betingelserne for at godkende statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), som i særlige tilfælde tillader støtte, der kan afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, stadigvæk var

opfyldt, og at bankmeddelelsen, rekapitaliserings­meddelelsen og meddelelsen om værdiforringede aktiver fortsat skulle gælde som rettesnor for foreneligheden af kriserelateret støtte til banker efter traktatens artikel 107, stk. 3, litra b).

3. De øgede spændinger, der har kunnet konstateres på markederne for statsobligationer i 2011, har lagt et stigende pres på Unionens banksektor, især i relation til adgangen til mellem- og langfristet finansiering. Den »bankpakke«, som stats- og regeringscheferne vedtog på mødet den 26. oktober 2011⁽⁷⁾, tager sigte på at genskabe tilliden i banksektoren gennem garantier for mellemfristet finansiering og indførelse af en midlertidig kapitalbuffer svarende til en egenkapitalkoefficient på 9 % af kapital af højeste kvalitet efter at have taget højde for markedsværdien af statsgældseksposeringer. Til trods for disse foranstaltninger finder Kommissionen, at betingelserne for at kunne godkende statsstøtte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra b), fortsat vil være opfyldt efter udgangen af 2011.
4. Bankmeddelelsen, rekapitaliseringsmeddelelsen og meddelelsen om værdiforringede aktiver vil derfor fortsat være gældende efter den 31. december 2011. Ud fra samme betragtninger forlænges gyldighedsperioden for omstrukturingsmeddelelsen til efter den 31. december 2011⁽⁸⁾. Kommissionen vil holde øje med situationen på finansmarkederne og tage skridt til at få vedtaget mere permanente regler for statsstøtte til redning og omstrukturering af banker på grundlag af traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), så snart forholdene på markedet tillader det.
5. For at lette gennemførelsen af bankpakken og tage højde for udviklingen i bankernes risikoprofil siden krisens begyndelse bør reglerne yderligere klarlægges og opdateres på en række punkter. Denne meddelelse indeholder de fornødne

⁽¹⁾ Af hensyn til læseren betegnes finansielle institutioner i denne meddelelse blot som »banker«.

⁽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.

⁽⁶⁾ EUT C 329 af 7.12.2010, s. 7.

⁽⁷⁾ Erklæring fra EU's stats- og regeringschefer af 26. oktober 2011. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125621.pdf).

⁽⁸⁾ I overensstemmelse med Kommissionens hidtidige praksis vil eksisterende eller nye bankstøtteordninger (uanset hvilket støtteinstrument der benyttes — garantier, rekapitaliseringer, likviditetsstøtte, redning af nødlidende aktiver m.v.) kun blive forlænget eller godkendt for seks måneder, således at der om fornødent kan foretages yderligere tilpasninger ved midten af 2012.

ændringer af kriterierne for foreneligheden af kriserelateret statsstøtte til banker efter 1. januar 2012. I særdeleshed indeholder denne meddelelse

- a) et supplement til rekapitaliseringsmeddelelsen med mere detaljerede retningslinjer for en tilstrækkelig forrentning af kapitalinstrumenter, der ikke giver et fast afkast
- b) en redegørelse for, hvordan Kommissionen med den fornødne proportionalitet vil vurdere bankers langsigtede rentabilitet i relation til bankpakken, og
- c) en revideret metode, der skal give sikkerhed for, at de gebyrer, banker skal betale som modydelse for garantier for bankgæld, er tilstrækkelige til at sikre, at statsstøtten er begrænset til et minimum, og at der tages hensyn til den øgede differentiering i bankernes credit default swap (CDS)-spreads, som har kunnet konstateres i den seneste tid, og til virkningerne af CDS-spreads for den pågældende medlemsstat.

II. PRIS OG BETINGELSER FOR STATSLIGE REKAPITALISERINGER

- 6. Rekapitaliseringsmeddelelsen fastsætter generelle retningslinjer for prissætningen for kapitalindsprøjtninger. Disse retningslinjer er hovedsagelig baseret på fastforrentede kapitalinstrumenter.
- 7. I lyset af lovgivningsændringerne og de ændrede forhold på markedet finder Kommissionen det sandsynligt, at statslige kapitalindsprøjtninger fremover hyppigere vil tage form af aktier med variabelt afkast. Det er derfor ønskeligt at få afklaret reglerne om prissætningen af sådanne kapitalindsprøjtninger, eftersom de forrentes i form af (usikre) dividender og kapitalgevinster, hvilket gør det vanskeligt på forhånd direkte at vurdere forrentningen.
- 8. Kommissionen vil derfor vurdere forrentningen af sådanne kapitalindsprøjtninger på grundlag af aktiernes emissionskurs. Ved kapitalindsprøjtninger bør aktierne tegnes med et tilstrækkeligt stort nedslag i forhold til aktiekursen (efter justering for »udvandingseffekten«⁽¹⁾) umiddelbart før kapitalindsprøjtningens annoncering for at sikre en tilstrækkelig forrentning til staten⁽²⁾.
- 9. For børsnoterede banker bør den retningsgivende aktiekurs være den børsnoterede kurs på aktier med rettigheder svarende til de rettigheder, der er knyttet til de aktier, som udstedes. For ikke-børsnoterede banker findes der ikke en sådan markedspris, og medlemsstaterne bør lægge en passende markedsbaseret værdiansættelse til grund

⁽¹⁾ Denne »udvandingseffekt« kan kvantificeres ved brug af almindeligt accepterede teknikker på markedet (f.eks. TERP, som er den teoretiske kurs uden tegningsrettigheder).

⁽²⁾ Hvis en aktieemission garanteres af en medlemsstat, bør den udstedende bank betale et passende garantigebyr.

(herunder P/E i en peergruppe eller andre almindeligt anerkendte værdisætningsmetoder). Aktierne bør tegnes med et passende nedslag i forhold til denne markeds- (eller markedsbaserede) værdi.

- 10. Hvis en medlemsstat tegner aktier uden stemmerettigheder, kan det være nødvendigt med et større nedslag, og størrelsen heraf bør afspejle kursforskellen mellem aktier med og uden stemmeret under de aktuelle markedsforhold.
- 11. Rekapitaliseringsforanstaltninger bør indeholde passende incitamenter for banker til en hurtigst mulig exit fra statsstøtten. Med hensyn til aktier med variabelt afkast gælder, at hvis exitincitamentene er udformet på en måde, der begrænser upsidepotentialet for staten, f.eks. hvis de hidtidige aktionærer får udstedt warrants, der sætter dem i stand til at købe de nyemitterede aktier tilbage fra staten til en pris, der giver staten et rimeligt årligt afkast, vil nedslaget skulle være større for at kompensere for det begrænsede upsidepotentiale.
- 12. Under alle omstændigheder skal nedslags størrelse afspejle kapitalindsprøjtningens størrelse i forhold til den eksisterende Tier 1-kernekapital. Et større behov for kapitalindsprøjtning i forhold til den eksisterende kapital størrelse indikerer en større risiko for staten, og nedslaget må derfor være større.
- 13. Hybride instrumenter bør i princippet være forbundet med en alternativ forrentningsmekanisme, således at en forrentning, der ikke kan udbetales kontant, betales til staten i form af nyemitterede aktier.
- 14. Kommissionen vil fortsat stille krav til medlemsstaterne om fremlæggelse af en omstruktureringsplan (eller opdatering af en eksisterende omstruktureringsplan) senest seks måneder efter Kommissionens afgørelse om godkendelse af redningsstøtte for enhver bank, der modtager offentlig støtte i form af rekapitalisering eller foranstaltninger for værdiforringede aktiver. Er der tale om en bank, der tidligere har været genstand for en afgørelse om redningsstøtte efter reglerne om bankstøttes forenelighed med traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), uanset om det var som led i samme omstruktureringsproces eller ej, vil Kommissionen kunne kræve omstruktureringsplanen fremlagt inden for en kortere frist end seks måneder. Kommissionen vil foretage en proportional vurdering af bankers langsigtede levedygtighed under fuld hensyntagen til enhver indikation på, at banker kan blive levedygtige på lang sigt uden behov for større omstrukturering, især hvis kapitalmangelen især beror på en tillidskrise i relation til statslån, indsprøjtningen af offentlig kapital er begrænset til, hvad der er nødvendigt for at udligne tab, som skyldes den løbende værdiansættelse af statsobligationer udstedt af de kontraherende parter i EØS-aftalen til markedsværdi i banker, der i øvrigt er rentable, og det af analysen fremgår, at de pågældende banker ikke tog en uforholdsmæssig risiko ved erhvervelsen af statsobligationerne.

III. PRIS OG BETINGELSER FOR STATSGARANTIER

15. Der kan stilles statsgarantier til banker til emission af nye låneinstrumenter, såvel sikrede som usikrede, dog ikke låneinstrumenter, der må betragtes som egenkapital. Eftersom presset på bankernes finansiering er koncentreret om de mellem- og langfristede finansieringsmarkeder, bør der generelt kun stilles statsgarantier for gæld med en løbetid på mellem et og fem år (syv år, hvor der er tale om dækkede obligationer).
16. Siden krisens begyndelse har prissætningen på statsgarantier været baseret på medianværdien af den pågældende banks CDS-spreads i perioden fra 1. januar 2007 til 31. august 2008. Denne prissætning blev med virkning fra og med 1. juli 2010 forhøjet for bedre at afspejle de enkelte bankers risikoprofil⁽¹⁾.
17. For at tage hensyn til den øgede risikodifferentiering i bankernes CDS-spreads, der er sket i den seneste tid, bør denne prissætningsformel opdateres, således at der herefter refereres til de mediane CDS-spreads over den treårige periode, der slutter en måned før garantistillelsen. Eftersom de seneste års stigninger i CDS-spreads til dels skyldes faktorer, der ikke kun gør sig gældende for enkelte banker, især de voksende spændinger på statsgældsmarkederne og en generelt øget risikobevisthed i banksektoren, bør den iboende risiko ved individuelle banker ved anvendelsen af denne formel isoleres fra ændringer i medlemsstaternes CDS-spreads og markedet som helhed. Formlen bør også afspejle, at garantistillerens risikoeksponering er væsentligt lavere for dækkede obligationer end for usikret gæld.
18. Den reviderede prisformel i bilaget fastsætter i overensstemmelse med principperne i punkt 17 de garanti gebyrer, der mindst skal betales, når der stilles statsgarantier på nationalt plan, uden pooling af garantierne mellem medlemsstater. Kommissionen vil anvende denne formel på alle statsgarantier for bankgæld med en løbetid på et år eller derover optaget pr. 1. januar 2012 og derefter.
19. Hvis garantierne dækker forpligtelser, der ikke er denomineret i garantistillerens nationale valuta, bør der beregnes et mergebyr til dækning af den kursrisiko, garantistilleren løber.
20. Når det er nødvendigt, at der stilles garanti for gæld med en løbetid på under et år, vil Kommissionen fortsat anvende den eksisterende prisformel, der til orientering er angivet i bilaget. Kommissionen vil ikke tillade garantier til dækning af gæld med en løbetid på under tre måneder, undtagen i ekstraordinære tilfælde, hvor sådanne garantier er nødvendige af hensyn til den finansielle stabilitet. I sådanne tilfælde vil Kommissionen vurdere, hvad der er den rette modydelse, under hensyn til nødvendigheden af, at den sikrer et tilstrækkeligt incitament til hurtigst mulig exit fra statsstøtten.
21. Hvis medlemsstaterne beslutter at indføre poolingordninger for garantier for bankpassiver, vil Kommissionen tage retningslinjerne op til fornyet overvejelse, især for at sikre, at der kun lægges vægt på medlemsstaternes CDS-spreads for statsobligationer i det omfang, hvor det fortsat er relevant.
22. For at sætte Kommissionen i stand til at vurdere, hvordan den reviderede prisformel fungerer i praksis, bør medlemsstaterne ved anmeldelse af nye garantiordninger eller forlængelse af eksisterende ordninger angive et retningsgivende garanti gebyr for hver af de banker, der vil kunne opnå sådanne garantier, beregnet på grundlag af formelen på basis af de seneste markedsdata. Medlemsstaterne bør tillige senest tre måneder efter hver udstedelse af garanterede obligationer meddele Kommissionen det faktisk beregnede gebyr ved hver udstedelse af garanterede obligationer.

⁽¹⁾ Se arbejdsdokument fra Generaldirektoratet for Konkurrence af 30. april 2010 om statsstøtteregeklernes anvendelse på statslige garantiordninger for bankgæld optaget efter 30. juni 2010 (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf).

BILAG

Garantier for gæld med løbetid på et år eller derover

Garantigebyret bør som et minimum svare til summen af:

- 1) et grundgebyr på 40 basispoint (bp) og
- 2) et risikobaseret gebyr svarende til 40 basispoint ganget med en risikofaktor bestående af (i) halvdelen af forholdet mellem modtagerbankens CDS-spread for femårig seniorgæld i den periode på tre år, der slutter en måned før den garanterede obligations udstedelse, og medianværdien for iTraxx Europe Senior Financials femårsindex i samme treårige periode, plus (ii) halvdelen af forholdet mellem medianværdien af CDS-spreads for femårig seniorgæld i alle medlemsstaterne og medianværdien af CDS-spreads for femårig seniorgæld i den garantistillende medlemsstat i den samme treårige periode.

Det giver følgende formel for garantigebyret:

$$\text{Garantigebyr} = 40\text{bp} \times (1 + (1/2 \times A/B) + (1/2 \times C/D)),$$

hvor A er medianværdien af modtagerbankens CDS-spread for femårig seniorgæld, B er medianværdien for iTraxx Europe Senior Financials femårsindex, C er medianværdien af CDS-spreads for femårig seniorgæld i alle medlemsstaterne, og D er medianværdien af CDS-spreads for femårig seniorgæld i den garantistillende medlemsstat.

Medianværdierne beregnes over den treårige periode, der slutter en måned før datoen for udstedelsen af den garanterede obligation.

Er der tale om garantier for dækkede obligationer, vil man ved beregningen af garantigebyret kunne nøjes med at tage hensyn til halvdelen af det risikobaserede gebyr beregnet i overensstemmelse med punkt 2) ovenfor.

Banker uden repræsentative CDS-data

For banker uden CDS-data eller uden repræsentative CDS-data, men med kreditrating, bør CDS-spread udledes af medianværdien af fem-årige CDS-spreads i den samme periode som den, der er lagt til grund for bankens kreditrating, og på basis af et repræsentativt udsnit af store banker i medlemsstaterne. Om en banks CDS-data er repræsentative, vurderes af tilsynsmyndigheden.

For banker uden CDS-data og uden kreditrating bør CDS-spread udledes på grundlag af medianværdien af femårige CDS-spreads i den samme periode som den, der er lagt til grund for den lavest ratede kategori⁽¹⁾ og på basis af et repræsentativt udsnit af store banker i medlemsstaterne. Det beregnede CDS-spread for denne kategori af banker vil kunne tilpasses efter tilsynsmyndighedens vurdering.

Kommissionen vil fastslå det repræsentative udsnit af store banker i medlemsstaterne.

Garantier for gæld med løbetid på under et år

Eftersom CDS-spreads ikke nødvendigvis giver et tilstrækkeligt godt billede af kreditrisikoen for gæld med en løbetid på under et år, bør garantigebyret for sådanne garantier som et minimum være summen af:

- 1) et grundgebyr på 50 basispoints og
- 2) et risikobaseret gebyr svarende til 20 basispoint for banker med A+ eller A rating, 30 basispoint for banker med A- rating og 40 basispoint for banker med rating under A- eller uden rating.

⁽¹⁾ Den laveste ratingkategori er A, da der ikke foreligger tilstrækkelige data for ratingkategorien BBB.