

II

(Tiedonannot)

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN JA ELINTEN ANTAMAT
TIEDONANNOT

KOMISSIO

Komission tiedonanto — Valtiontukisääntöjen soveltaminen maailmanlaajuisen finanssikriisin seurauksena rahoituslaitosten suhteen toteutettuihin toimenpiteisiin

(2008/C 270/02)

1. JOHDANTO

1. Maailmanlaajuinen finanssikriisi on kärjistynyt selvästi, ja se on vaikuttanut voimakkaasti EU:n pankkialaan. Ongelmat liittyvät erityisesti Yhdysvaltojen asuntoluotomarkkinoihin ja kiinteistövakuudellisiin omaisuuseriin sekä yksittäisten pankkien kohtuuttoman riskipitoisista strategioista johtuviin tappioihin. Tämän lisäksi luottamus on pankkialalla yleisesti rapautunut viime viikkojen aikana. Vallitseva epävarmuus yksittäisten rahoituslaitosten luottotappioriskeistä on lamauttanut pankkien väliset luottomarkkinat, minkä vuoksi rahoituslaitosten on ylipäättään vaikeampi saada likviditeettiä.

2. Rahoitusmarkkinakriisi on paljastanut heikkouksia joidenkin rahoituslaitosten liiketoimintamalleissa tai -käytännöissä ja pahentanut niitä. Nykytilanne uhkaa tällaisia ongelmia omaavien rahoituslaitosten olemassaoloa. Jos tällaisten rahoituslaitosten pitkän aikavälin elinkelpoisuus halutaan palauttaa likvidaation välttämiseksi, tarvitaan niiden toimintojen kauaskantoista rakenneuudistusta. Vallitsevissa olosuhteissa kriisi vaikuttaa yhtä lailla perustaltaan terveisiin rahoituslaitoksiin, joiden vaikeudet johtuvat yksinomaan likviditeetin saatavuutta voimakkaasti rajoittavista yleisistä markkinaolosuhteista. Tällaisten rahoituslaitosten pitkän aikavälin elinkelpoisuus ei edellytä kovin merkittävää rakenneuudistusta. Toimenpiteet, joita jäsenvaltiot toteuttavat tukeakseen (tiettyjä) kansallisilla rahoitusmarkkinoillaan toimivia rahoituslaitoksia, voivat joka tapauksessa kuitenkin suosia näitä rahoituslaitoksia muiden kyseisessä jäsenvaltiossa tai muissa jäsenvaltioissa toimivien rahoituslaitosten vahingoksi.

3. ECOFIN-neuvosto hyväksyi 7 päivänä lokakuuta 2008 päätelmät, joissa se sitoutui toteuttamaan kaikki tarvittavat

toimenpiteet pankkijärjestelmän terveen pohjan ja vakauden vahvistamiseksi, jotta luottamus ja asianmukainen toiminta voidaan rahoituslalla palauttaa. Haavoittuvien, järjestelmän kannalta merkittävien rahoituslaitosten pääomapohjan vahvistaminen mainittiin yhtenä keinona suojella asianmukaisesti tallettajien etuja ja järjestelmän vakautta. Lisäksi oltiin yhtä mieltä siitä, että julkisen vallan tukitoimista on päätettävä kansallisella tasolla, mutta koordinoituissa puitteissa EU:n yhteisten periaatteiden⁽¹⁾ pohjalta. Samassa yhteydessä komissio lupasi antaa pian ohjeita yleisistä puitteista, joiden pohjalta pääomapohjan vahvistamisen ja takausjärjestelyjen, sekä tapausten, joissa näitä järjestelmiä sovelletaan, yhteensopivuutta valtiontukijärjestelmän kanssa voidaan arvioida nopeasti.

4. Kun otetaan huomioon nyt myös perustaltaan terveitä pankkeja uhkaavan kriisin laajuus, Euroopan rahoitusmarkkinan yhdentymisaste ja rahoituslaitosten keskinäinen riippuvuus sekä järjestelmän kannalta merkittävän rahoituslaitoksen mahdollisen kaatumisen kohtalokkaat seuraukset, jotka pahentaisivat kriisiä entisestään, komissio ymmärtää, että jäsenvaltioista voi olla välttämätöntä toteuttaa aiheellisia toimenpiteitä rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamiseksi. Rahoitusalan ongelmien luonteen vuoksi toimenpiteet saatetaan ulottaa yksittäisten

(¹) Ecofin-neuvoston päätelmissä luetellaan seuraavat periaatteet:

- interventoiden olisi oltava oikea-aikaisia, ja tuen pitäisi periaatteessa olla tilapäistä,
- jäsenvaltiot valvovat tarkasti veronmaksajien etuja,
- nykyisten osakkeenomistajien olisi kannettava vastuu intervention seurauksista,
- jäsenvaltion hallituksen olisi voitava tehdä muutoksia johtoon,
- johdolle ei pitäisi koitua aiheutonta etua — hallitukset voivat muun muassa puuttua palkkioihin,
- kilpailijoiden oikeutettuja etuja on suojeltava erityisesti valtiontukea koskevin säännöin,
- kielteisiä heijastusvaikutuksia olisi vältettävä.

rahoituslaitosten vakauttamista pidemmälle ja niihin saattaa sisältyä yleisesti sovellettavia järjestelyjä.

5. Tällä hetkellä vallitsevat poikkeukselliset olosuhteet on otettava asianmukaisesti huomioon soveltaessa valtiontukisääntöjä toimenpiteisiin, joilla rahoitusmarkkinoiden kriisiin puututaan. Komission on kuitenkin varmistettava, että tällaiset toimenpiteet eivät vääristä tarpeettomasti kilpailua markkinoilla toimivien rahoituslaitosten välillä eivätkä aiheuta kielteisiä heijastusvaikutuksia muissa jäsenvaltioissa. Tässä tiedonannossa pyritään antamaan ohjeita perusteista, joilla arvioidaan, ovatko yleisesti sovellettavat järjestelyt, näiden järjestelyjen soveltaminen yksittäiseen tapaukseen ja järjestelmän kannalta merkittävät tilapäiset tuet perustamissopimuksen mukaisia. Soveltaessaan näitä perusteita jäsenvaltioiden toteuttamiin toimenpiteisiin komissio toimii niin nopeasti kuin oikeusvarmuuden ja rahoitusmarkkinoiden luottamuksen palauttamisen varmistamiseksi on tarpeen.

2. YLEISET PERIAATTEET

6. Valtiontukea vaikeuksissa oleville yksittäisille yrityksille arvioidaan yleensä EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c kohdan perusteella valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi annettujen yhteisön suuntaviivojen⁽¹⁾, jäljempänä 'suuntaviivat', mukaisesti. Suuntaviivoissa on kerrottu, miten komissio tulkitsee perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaa tämän tyyppisen tuen yhteydessä. Suuntaviivoja sovelletaan yleisesti, mutta niissä on joitakin erityisesti rahoitusalaan koskevia perusteita.
7. Komissio voi perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla hyväksyä lisäksi valtiontuen "jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen".
8. Komissio vahvistaa oikeuskäytännön ja päätöskäytäntönsä⁽²⁾ mukaisesti, että perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan b alakohta edellyttää, että jäsenvaltion taloudessa olevaa vakavaa häiriötä tulkitaan suppeasti.

⁽¹⁾ EUVL C 244, 1.10.2004, s. 2.

⁽²⁾ Vrt. periaatteellisesti yhdistetyt asiat T-132/96 ja T-143/96, Freistaat Sachsen ja Volkswagen AG v. komissio (Kok. 1999, s. II-3663, 167 kohta). Vahvistettu komission päätöksessä 98/490/EY asiassa C 47/96, *Crédit Lyonnais* (EYVL L 221, 8.8.1998, s. 28), 10.1 kohta, komission päätöksessä 2005/345/EY asiassa C 28/02, *Bankgesellschaft Berlin* (EUVL L 116, 4.5.2005, s. 1), 153 kohta ja sitä seuraavat, ja komission päätöksessä 2008/263/EY asiassa C 50/06 *BAWAG* (EUVL L 83, 26.3.2008, s. 7), 166 kohta. Ks. komission päätös asiassa NN 70/07, *Northern Rock* (EUVL C 43, 16.2.2008, s. 1), komission päätös asiassa NN 25/08, pelastamistuki *WestLB*:lle (EUVL C 189, 26.7.2008, s. 3), komission päätös asiassa C 9/08, 4. kesäkuuta 2008, *Sachsen LB*, ei vielä julkaistu.

9. Komissio ottaa huomioon tämänhetkisen rahoitusmarkkinakriisin vakavuuden ja sen mahdolliset vaikutukset jäsenvaltioiden koko talouteen ja katsoo, että näissä olosuhteissa 87 artiklan 3 kohdan b alakohtaa voidaan käyttää oikeusperustana tämän järjestelmäkriisin ratkaisemiseksi toteutettaville tukitoimenpiteille. Tämä koskee erityisesti tukea, jota myönnetään useille tai kaikille rahoituslaitoksille tarkoitettun jäsenvaltiossa yleisesti sovellettavan järjestelyn puitteissa. Jos rahoitusjärjestelmän vakaudesta vastaavat jäsenvaltion viranomaiset ilmoittavat komissiolle, että sitä uhkaa tällainen vakava häiriö, asialla on komission arvioinnissa erityistä merkitystä.
10. Jäsenvaltioiden tapauskohtaiset tukitoimet eivät ole poissuljettuja 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan perusteet täyttävissä olosuhteissa. Vaikka tukea olisi arvioitava perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaa koskevissa suuntaviivoissa esitettyjen yleisten periaatteiden mukaisesti, tämänhetkisissä olosuhteissa saattaa olla sekä tukijärjestelyjen että tapauskohtaisten tukitoimien kohdalla mahdollista hyväksyä poikkeuksellisia toimenpiteitä, kuten rakenteelliset hätätukitoimet, velkojen kaltaisten kolmansien oikeuksien suojaaminen ja pelastustoimenpiteet, jotka saattavat kestää yli kuusi kuukautta.
11. On kuitenkin korostettava, että edellä esitetty näkökohdat eivät merkitse, että 87 artiklan 3 kohdan b alakohtaa voitaisiin soveltaa periaatteellisesti muilla yksittäisillä aloilla kriisitilanteissa, ellei ole verrattavissa olevaa vaaraa, että niillä on välitön vaikutus jäsenvaltion koko talouteen. Rahoitusallalla tähän määräykseen turvautuminen on mahdollista vain aidosti poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa koko rahoitusmarkkinoiden toiminta on vaarassa.
12. Jos jäsenvaltion taloudessa on edellä esitetyn kaltainen vakava häiriö, 87 artiklan 3 kohdan b kohtaan ei voida turvautua loputtomasti vaan ainoastaan niin kauan kuin sen soveltaminen on kriisitilanteen vuoksi perusteltua.
13. Tämä merkitsee, että kaikkia tältä pohjalta perustettuja yleisesti sovellettavia järjestelyjä, esimerkiksi takaus- tai pääomasijoitusjärjestelyjä, on tarkasteltava uudelleen säännöllisesti ja ne on lopetettava heti kuin kyseisen jäsenvaltion taloudellinen tilanne sen sallii. Komissio myöntää, että rahoitusmarkkinoiden poikkeuksellisten ongelmien kestoa on tällä hetkellä mahdotonta ennustaa ja että luottamuksen palauttamiseksi voi olla välttämätöntä viestittää, että toimenpidettä jatketaan niin kauan kuin kriisi jatkuu. Komissio kuitenkin katsoo, että yleisesti sovellettavien järjestelyjen soveltuminen yhteismarkkinoille edellyttää, että jäsenvaltio tarkastelee ne uudelleen vähintään kuuden kuukauden välein ja lähettää kertomuksen komissiolle tarkastelun tuloksista.
14. Lisäksi komissio katsoo, että maksukyvyttömiä rahoituslaitoksia, jotka ilman näitä poikkeuksellisia olosuhteita olisivat muuten perustaltaan terveitä, olisi kohdeltava eri tavalla kuin rahoituslaitoksia, joilla on sisäsyntyisiä ongelmia. Ensin mainitussa tapauksessa elinkelpoisuusongelmat ovat ulkoa aiheutuvia ja ne liittyvät ennemminkin

rahoitusmarkkinoiden tämänhetkiseen kärjistyneeseen tilanteeseen kuin tehottomuuteen tai kohtuuttomaan riskinottoon. Sen vuoksi tällaisten rahoituslaitosten elinkel-
poisuutta tukevista järjestelyistä seuraava kilpailun vääristy-
minen on yleensä vähäisempää ja edellyttää suppeampaa
rakenneuudistusta. Sen sijaan muut rahoituslaitokset, joita
esimerkiksi tehottomuudesta, huonosta varainhallinnasta
tai riskipitoisista strategioista johtuvat tappiot todennäköi-
sesti erityisesti koskevat, sopivat tavanomaisen pelastamis-
tuen piiriin, jolloin tarvitaan pitkälle menevää raken-
neuudistusta ja korvaavia toimenpiteitä kilpailun vääristy-
misen rajoittamiseksi ⁽¹⁾. Ilman asianmukaisia suoja-toimia
taka- ja pääomasijoitusjärjestelyt voivat kuitenkin
kaikissa tapauksissa vääristää kilpailua huomattavasti, sillä
niissä voidaan kohtuuttomasti suosia tuensaa-
jia kilpaili-
joiden vahingoksi tai ne voivat pahentaa muissa jäsen-
valtioissa sijaitsevien rahoituslaitosten maksuvalmius-
ongelmia.

15. Myönnettävä tuki on perustamissopimuksen valtiontuki-
sääntöjen taustalla olevien yleisten periaatteiden mukaan
rajoitettava tuen tavoitteiden saavuttamisen kannalta ehdot-
toman välttämättömään ja kilpailun vääristyminen on
vältettävä tai rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi.
Lisäksi kaikkien yleisten tukitoimenpiteiden on tämän-
hetkiset olosuhteet huomioon ottaen oltava:

- oikein kohdennettuja, jotta niillä voidaan todella päästä
tavoitteeseen ja poistaa taloudessa oleva vakava häiriö,
- oikeassa suhteessa haasteeseen nähden niin, ettei niissä
mennä pidemmälle kuin tämä edellyttää, ja
- sillä tavoin suunniteltuja, että kielteiset heijastusvaiku-
tukset kilpailijoihin, muihin aloihin ja muihin jäsen-
valtioihin ovat mahdollisimman vähäisiä.

16. Sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan säilyttäminen
edellyttää, että noudatetaan näitä perusteita, jotka ovat
valtiontukisääntöjen ja perustamissopimukseen kirjattujen
perusvapauksien, kuten syrjimättömyysperiaatteen, mu-
kaisia. Komissio ottaa arvioinnissaan huomioon seuraavat
perusteet, kun se päättää, soveltuvako jäljempänä luetellut
valtiontukitoimenpiteet yhteismarkkinoille.

3. RAHOITUSLAITOSTEN VELKOJEN TAKAUKSET

17. Edellä esitetyt periaatteet johtavat seuraaviin näkökohtiin,
jotka koskevat takausjärjestelyjä, joilla suojataan ilmoi-
tuksen, lainsäädännön tai sopimuksen kautta syntyneitä
velkoja. Nämä näkökohdat ovat yleisluonteisia ja niitä on
muokattava kunkin yksittäisen tapauksen erityisolo-
suhteisiin.

⁽¹⁾ Käynnissä oleva rahoitusmarkkinoiden myllerrys saattaa vaikuttaa
toteutettavan rakenneuudistuksen täsmälliseen laatuun ja ajoitukseen.

Oikeus saada tukea takausjärjestelystä

18. Jos jotkin markkinatoimijat suljetaan takausten ulkopuo-
lelle, kilpailu saattaa huomattavasti vääristyä. Kelpoisuus-
perusteiden, joiden mukaan rahoituslaitoksille voidaan
myöntää tällainen takaus, on oltava objektiivisia ja niissä
on otettava huomioon rahoituslaitosten asema kyseisessä
pankkijärjestelmässä ja koko taloudessa. Niiden on oltava
myös syrjimättömiä, jotta voidaan välttää tarpeettomat
kilpailua vääristävät vaikutukset naapurimarkkinoihin ja
sisämarkkinoihin yleensä. Kansallisuuteen perustuvan
syrjinnän kieltävää periaatetta soveltaen takausjärjestelyn
olisi koskettava kaikkia kyseisessä jäsenvaltiossa perustet-
tuja ja siellä merkittävää toimintaa harjoittavia rahoitus-
laitoksia, tytäryhtiöt mukaan lukien.

Takausten aineellinen soveltamisala — Taattavat velkatyyppit

19. Jotta talletuspaon mahdollisuutta ja tarpeettomia kielteisiä
heijastusvaikutuksia terveisiin pankkeihin voidaan rajoittaa
näissä poikkeuksellisissa olosuhteissa voi olla välttämätöntä
saada tallettajat vakuuttumaan, että he eivät joudu kärsi-
mään tappioita. Sen vuoksi vähittäistalletuksia (ja vähittäis-
asiakkaiden luottoja) suojaavat yleistakaukset voivat peri-
aatteessa järjestelmäkriisissä perustellusti kuulua valtio-
vallalle.
20. Muita kuin vähittäistalletuksia koskevien takausten yhtey-
dessä velkatyyppien valinta on mahdollisuuksien mukaan
kohdistettava ongelmien lähteelle ja rajoitettava siihen, mitä
voidaan pitää välttämättömänä tämänhetkisen finans-
sikriisin ilmenemismuotojen torjumiseksi. Muuten
takaukset voivat viivästyttää välttämätöntä sopeutumis-
prosessia ja aiheuttaa moraalikatoa ⁽²⁾.
21. Tätä periaatetta soveltaen rahoituslaitosten välisen luot-
tamuksen rapautumisesta johtuvan pankkien välisen luoto-
nannon tyrehtymisen vuoksi myös tiettytyyppisten tukku-
talletusten ja jopa lyhyen ja keskipitkän aikavälin velka-
instrumenttien takaaminen voi olla perusteltua, jos ne eivät
ole jo riittävän suojattuja sijoittajajärjestelyjen ja muiden
keinojen ⁽³⁾ kautta.
22. Jos takaus ulotetaan tämän suhteellisen laajan soveltamis-
alan lisäksi vielä muuntyyppisiin velkoihin, on tutkittava
tarkemmin, onko se perusteltua.
23. Takausten piiriin ei periaatteessa pitäisi kuulua toissijaisia
velkoja (Tier 2 -pääoma) eikä niiden pitäisi kattaa valikoi-
matta kaikkia velkoja, koska tällä tavoin suojattaisiin pel-
kästään osakkeenomistajien ja muiden riskipääomasijoit-
tajien etuja. Jos tällaisia velkoja taataan ja näin mahdol-
listetaan pääoman ja sitä kautta antolainaustoiminnan
lisääminen, erityiset rajoitukset saattavat olla välttämät-
tömiä.

⁽²⁾ Takaussumman rajoittaminen vaikka tuensaa-
jan taseen loppusumman perusteella voi myös osaltaan turvata järjestelyn oikeasuhteisuutta.

⁽³⁾ Esim. vakuudelliset joukkolainat sekä valtion joukkolainojen tai vakuu-
dellisten joukkolainojen käyttäminen luottojen ja talletusten vakuu-
tena.

Takausjärjestelyn soveltamisaika

24. Muitakin kuin vähittäistalutuksia koskevien takausjärjestelyjen soveltamisaika on rajoitettava mahdollisimman lyhyeen ja soveltamisala mahdollisemman suppeaksi. Koska rahoitusmarkkinoiden toiminnan perustavaa laatua olevien puutteiden kesto ei tällä hetkellä voida ennustaa, komissio katsoo edellä esitettyjen yleisten periaatteiden mukaisesti, että yleisesti sovellettavien järjestelyjen soveltuminen yhteismarkkinoille edellyttää jäsenvaltion tarkastelevan vähintään kuuden kuukauden välein uudelleen sitä, onko järjestelyn soveltamisen jatkaminen perusteltua ja onko siihen mahdollista tehdä rahoitusmarkkinoiden tilanteen kehittymisen perusteella muutoksia. Tämän tarkastelun tulokset on toimitettava komissiolle. Jos säännöllisestä tarkastelusta huolehditaan, järjestely voidaan hyväksyä kuutta kuukautta pidemmäksi ajaksi ja periaatteessa enintään kahdeksi vuodeksi. Jos komissio antaa hyväksyntänsä, sitä voidaan edelleen jatkaa, jos rahoitusmarkkinoiden kriisi sitä edellyttää. Jos järjestelyssä on mahdollista, että takaukset kattavat velan takauksen myöntämisaajan päättymisen jälkeen olevaan erääntymispäivään asti, tarvitaan ylimääräisiä suojatoimenpiteitä, jotta kilpailu ei vääristyisi kohtuuttomasti. Suojatoimenpiteitä voivat olla lyhyempi takauksen myöntämisaika kuin tässä tiedonannossa on periaatteellisesti sallittu, ehkäisevät hinnoitteluehdot ja asianmukainen taatun velan määrällinen rajoittaminen.

Tuen rajaaminen välttämättömään — Yksityissektorin osallistuminen

25. Kun jäsenvaltiot soveltavat yleistä valtiontukien periaatetta, jonka mukaan tuen määrä ja intensiteetti on rajattava välttämättömään, niiden on toteutettava tarvittavat toimet varmistaakseen, että tuensaajat ja/tai toimiala osallistuvat merkittävällä määrällä omia varojaan takauksen kustannuksiin ja tarvittaessa valtion tukitoimista aiheutuviin kustannuksiin, jos takaukseen vedotaan.

26. Tuensaajien osuuden laskeminen ja sen koostumus riippuvat kulloisistakin olosuhteista. Komission näkemyksen mukaan vaatimus tuen rajaamisesta välttämättömään täytyisi yhdistelemällä asianmukaisesti joitakin seuraavista ehdoista tai toteuttamalla ne kaikki ⁽¹⁾:

- Takausjärjestelyn on perustuttava tuensaajan asemassa olevien yksittäisten rahoituslaitosten ja/tai koko rahoitusalan maksamaan asianmukaiseen korvaukseen ⁽²⁾. Koska tämän luonteisille ja laajuisille takauksille on vertailukohteiden puuttuessa vaikea määrittää markkinaperusteista arvoa ja koska tuensaajilla voisi olla nykytilanteessa vaikeuksia selviytyä maksuista, joita voitaisiin veloittaa, järjestelyn toteuttamisesta perittävien palkkioiden olisi vastattava mahdollisimman tarkoin markkinahinnoittelua. Toimenpiteen oikeasuhteisuus

⁽¹⁾ Luettelo ei ole kaikenkattava, vaan siinä annetaan esimerkkejä välineistä, joilla tuki pyritään rajaamaan välttämättömään.

⁽²⁾ Korvaus maksettaisiin esimerkiksi yksityisten pankkien yhdistyksen kautta.

edellyttää erityisesti asianmukaisia hinnoittelumekanismeja, joissa otetaan huomioon riskitasojen vaihtelut ja tuensaajien erilaiset luottohistoriat ja -tarpeet.

- Jos takaukseen vedotaan, yksityissektorin osallistumiseen voisi lisäksi kuulua, että se ottaa vastuulleen vähintään merkittävän osan tuensaajayrityksen (jos se jatkaa toimintaansa) tai alan velkakannasta. Jäsenvaltion tukitoimet rajoittuisivat yksityissektorin osuuden ylittävään määrään.
- Komissio on tietoinen siitä, että tuensaajat eivät ehkä pysty heti maksamaan asianmukaista korvausta kokonaisuudessaan. Tämän vuoksi edellä mainittuja ehtoja voitaisiin täydentää tai ne voitaisiin osittain korvata siten, että jäsenvaltiot harkitsevat takaisinperintä- tai palautuslauseketta (*clawback/better fortunes clause*), jossa edellytetään, että tuensaajat joko maksavat lisäkorvauksen itse takauksen myöntämisestä (jos takaukseen ei vedota) tai maksavat takaisin ainakin osan jäsenvaltioiden takauksen mukaisesti maksamista määristä (jos takaukseen vedotaan) heti kun ne siihen pystyvät.

Kilpailun kohtuuttoman vääristymisen välttäminen

27. Millä tahansa takausjärjestelyllä voi olla negatiivisia vaikutuksia asianomaisen jäsenvaltion tai muiden jäsenvaltioiden pankkeihin, jotka eivät ole tuensaajia. Tämän vuoksi järjestelyyn on sisällytettävä asianmukaiset mekanismit, joilla minimoidaan kilpailun vääristymät ja valtiontakauksen tuottaman tuensaajien etuoikeutetun aseman mahdollinen väärinkäyttö. Näihin suojatoimenpiteisiin, jotka ovat tärkeitä myös moraalikadon välttämiseksi, pitäisi kuulua asianmukaisesti yhdisteltynä joitakin seuraavista rajoitteista tai ne kaikki ⁽³⁾:

- toimintaa koskevat rajoitteet, joilla estetään tuensaajan asemassa olevien rahoituslaitosten takausjärjestelyyn perustuva aggressiivinen toiminnan laajentaminen markkinoilla, jolloin takausjärjestelyn ulkopuolelle jääneiden kilpailijoiden asema heikkenisi. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi:
- liiketoiminnallisilla rajoituksilla, kuten kieltämällä tuensaajapankilta valtiontakaukseen vetoava mainonta, sekä rajoittamalla hinnoittelua tai liiketoiminnan laajentamista esimerkiksi asettamalla markkinaosuudelle yläraja ⁽⁴⁾,
- rajoittamalla tuensaajalaitosten taseen loppusummaa suhteessa asianmukaiseen viitearvoon (esimerkiksi bruttokansantuote tai rahamarkkinoiden kasvuvauhti ⁽⁵⁾),

⁽³⁾ Luettelo ei ole kaikenkattava, vaan siinä annetaan esimerkkejä välineistä, joilla pyritään välttämään kilpailun kohtuuton vääristyminen.

⁽⁴⁾ Tässä yhteydessä voitaisiin myös harkita voittovarojen kohdistamista pääomarakenteen vahvistamiseen.

⁽⁵⁾ Samalla on varmistettava luottojen saatavuus erityisesti talouden laskusuhdanteen aikana.

- kieltämällä takauksen tarkoituksen vastainen toiminta, kuten tuensaajan asemassa olevien rahoituslaitosten omien osakkeiden takaisinostot tai uusien osakeoptioiden antaminen johdolle,
- asianmukaiset säännökset, joihin sisältyvien seuraamusten perusteella jäsenvaltiot voivat valvoa toimintaa koskevien rajoitteiden noudattamista. Seuraamuksiin kuuluu muun muassa takaussuojan poistaminen rahoituslaitoksilta, jotka eivät noudata sen ehtoja.

Seuranta ja sopeutustoimenpiteet

28. Komissio katsoo, että kilpailun vääristymien minimoimiseksi yleisesti sovellettavaa takausjärjestelyä on pidettävä tilapäisenä hätätoimenpiteenä, jolla hoidetaan nykyisen finanssikriisin akuutteja oireita. Näillä toimenpiteillä ei lopullisesti pystytä ratkaisemaan tämän kriisin perimmäisiä syitä, jotka ovat seurausta rahoitusmarkkinoiden toiminnan rakenteellisista puutteista tai yksittäisten rahoituslaitosten ongelmista tai molemmista.

29. Tämän vuoksi takausjärjestelyä on pian täydennettävä koko alaa koskevilla sopeutustoimenpiteillä ja/tai erityisesti takauksen turvautumaan joutuneiden yksittäisten tuensaajien rakenneuudistuksilla tai likvidaatiolla.

Järjestelyn soveltaminen yksittäistapauksiin

30. Jos yksittäinen rahoituslaitos joutuu turvautumaan takausjärjestelyyn, tätä maksukyvyttömän rahoituslaitoksen toiminnan jatkamiseksi toteutettavaa hätäpelastustoimenpidettä, joka vääristää kilpailua entisestään järjestelyn käyttöönoton yleisvaikutusten lisäksi, on täydennettävä mahdollisimman pian rahoitusmarkkinoiden tilanteen sallissa asianmukaisilla toimilla, jotka johtavat tuensaaja-yrityksen rakenneuudistukseen tai likvidaatioon. Tällöin takausjärjestelystä tukea saaneiden yritysten on ilmoitettava rakenneuudistus- tai likvidaatiosuunnitelmasta, ja komissio arvioi erikseen, onko se valtioneuvoston mukainen ⁽¹⁾.

31. Rakenneuudistussuunnitelmaa arvioidessaan komissio edellyttää, että suunnitelmalla pyritään:

- palauttamaan rahoituslaitoksen pitkän aikavälin elinkelpoisuus,

⁽¹⁾ Komission noudattaman periaatteen mukaan tuensaajan asemassa olevan rahoituslaitoksen, joka on saanut tukea takausjärjestelmästä, on kuuden kuukauden kuluessa tuen maksamisesta ilmoitettava joko rakenneuudistus- tai likvidaatiosuunnitelmasta. Jäsenvaltioiden ja komission oman työn helpottamiseksi komissio on valmistautunut tutkimaan useita samankaltaisia rakenneuudistus- tai likvidaatiotapauksia yhtä aikaa. Komissio voi todeta, että suunnitelmaa ei tarvitse toimittaa, jos kyseessä on pelkkä likvidaatio, tai rahoituslaitos on kooltaan pieni.

- varmistamaan, että tuki rajataan välttämättömään ja että rakenneuudistuksen kustannuksiin osallistutaan merkittävällä yksityissektorin rahoitusosuudella,

- estämään kilpailun kohtuuton vääristyminen ja takausjärjestelyn soveltamisesta johtuvien perusteettomien etujen syntyminen.

32. Komissio voi arviota tehdessään hyödyntää tietoja, jotka on kerätty vuosien varrella sovellettaessa valtioneuvoston rahoituslaitoksiin. Tämänhetkisen finanssikriisin erityispiirteet on kuitenkin otettava huomioon, koska se on jo saavuttanut sellaiset mittasuhteet, että sitä voidaan pitää vakavana häiriönä jäsenvaltioiden taloudessa.

33. Komissio pitää myös toisistaan erillään tukitoimenpiteet, jotka ovat tarpeen likviditeetin tarjoamiseksi perustaltaan muuten terveille rahoituslaitoksille, ja tuen niille tuensaajille, joilla on lisäksi rakenteellisia vakavaraisuusongelmia, jotka johtuvat esimerkiksi niiden liiketoimintamallista tai sijoitusstrategioista. Vakavaraisuusongelmista kärsiville tuensaajille myönnettävä tuki aiheuttaa todennäköisesti suurimmat ongelmat.

4. RAHOITUSLAITOSTEN PÄÄOMAPOHJAN VAHVISTAMINEN

34. Toinen tämänhetkisen finanssikriisin vuoksi järjestelmän tasolla toteutettava toimenpide voisi olla pääomasijoitusjärjestelyn perustaminen tukemaan perustaltaan vakaita rahoituslaitoksia, joilla on ongelmia rahoitusmarkkinoiden poikkeusolojen vuoksi. Tavoitteena olisi vahvistaa rahoituslaitosten pääomapohjaa julkisilla varoilla joko suoraan tai helpottamalla yksityisiä pääomasijoituksia muilla tavoin, jotta estetään negatiiviset heijastusvaikutukset järjestelmätasolla.

35. Periaatteessa edellä mainittuja yleistä takausjärjestelyä koskevia näkökohtia sovelletaan soveltuvin osin myös pääomasijoitusjärjestelyihin. Näitä ovat muun muassa seuraavat:

- objektiiviset ja syrjimättömät tukikelpoisuusperusteet,
- järjestelyn tilapäisyys,
- tuen rajaaminen määrältään välttämättömään,
- suojatoimet mahdollisia väärinkäytöksiä ja kilpailun kohtuutonta vääristymistä vastaan ottaen huomioon, että pääomasijoitusten peruuttamattomuus edellyttää järjestelyyn sisällytettäviä määräyksiä, joiden avulla jäsenvaltiot voivat valvoa näiden suojatoimien noudattamista ja toteuttaa tarvittaessa myöhemmässä vaiheessa toimia, joilla vältetään kilpailun kohtuuton vääristyminen ⁽²⁾, ja

⁽²⁾ Suuntaviivoihin sisältyviä periaatteita on noudatettava.

- pääomapohjan vahvistamisen edellytetään olevan hätätoimenpide, jolla autetaan rahoituslaitos kriisin yli. Sen jälkeen tuensaajan on toteutettava rakenneuudistus-suunnitelma, jonka komissio tutkii erikseen erottaen toisistaan perustaltaan terveet rahoituslaitokset, joiden toimintaa vaikeuttavat ainoastaan tämänhetkiset likviditeetin saatavuuteen liittyvät ongelmat, ja rahoituslaitokset, joilla on lisäksi rakenteellisia vakavaraisuusongelmia, jotka johtuvat esimerkiksi niiden liiketoimintamallista tai sijoitusstrategioista. Lisäksi komission on otettava huomioon rahoituslaitosten erityyppisten vaikeuksien vaikutus rakenneuudistuksen tarpeeseen.
36. Seuraavat näkökohdat liittyvät pääomasijoitustoimenpiteen erityisluonteeseen:
37. Tukikelpoisuuden pitäisi perustua objektiivisiin perusteisiin, kuten riittävän pääomapohjan varmistamiseen suhteessa vakavaraisuusvaatimuksiin, jotka eivät kuitenkaan johda perusteettomaan syrjivään kohteluun. Olisi myönteistä, jos rahoitusalan valvontaviranomaiset arvioisivat tuen tarpeen.
38. Pääomasijoitukset on rajattava määrältään välttämättömään eikä tuensaaja saisi käyttää niitä aggressiivisiin liiketoimintastrategioihin, liiketoiminnan laajentamiseen eikä muihin tarkoituksiin, jotka voivat kohtuuttomasti vääristää kilpailua. Arvioinnissa suhtaudutaan myönteisesti tiukempien vähimmäisvakavaraisuusvaatimusten noudattamiseen ja/tai rahoituslaitoksen taseen loppusumman rajoittamiseen. Nykyisessä kriisitilanteessa tuensaajien omien resursien osuuden olisi oltava mahdollisimman suuri, yksityis-sektorin rahoitusosuudet mukaan lukien ⁽¹⁾.
39. Pääomasijoitukset on tehtävä rahoituslaitoksiin siten, että tuki on määrältään mahdollisimman vähäinen. Valittavan rahoitusvälineen (esimerkiksi osakkeet, optiot, toissijainen pääoma) mukaan jäsenvaltioiden olisi periaatteessa saatava oikeuksia, joiden arvo vastaa tehtyä pääomasijoitusta. Uusien osakkeiden liikkeeseenlaskuhinta on määritettävä markkinaehtoisesti. Jotta voidaan varmistaa, että julkisesta tuesta maksetaan asianmukainen vastike, esimerkiksi etuoikeutettuihin osakkeisiin, joilla on riittävät oikeudet voitonjakoon, suhtaudutaan myönteisesti. Vaihtoehtoisesti voidaan käyttää takaisinperintäjärjestelyjä tai palautuslausekkeita.
40. Samat näkökohdat pätevät myös muihin toimenpiteisiin ja järjestelyihin, joilla ongelma pyritään ratkaisemaan rahoituslaitosten taseen vastaavaa-puolella ja joilla vahvistettaisiin rahoituslaitosten pääomavaatimuksia. Erityisesti jos jäsenvaltio ostaa tai vaihtaa omaisuuseriä, niiden arvoa määritettäessä riskit on otettava huomioon ja myyjä on kohdeltava tasapuolisesti.
41. Tukijärjestelyn hyväksymisen jälkeen jäsenvaltioiden on toimitettava kuuden kuukauden välein kertomus komissiolle järjestelyn soveltamisesta sekä erikseen kutakin tuensaajayritystä koskeva suunnitelma kuuden kuukauden kuluttua valtion tukitoimien toteuttamisesta ⁽²⁾.
42. Komissio tekee arvioinnin samaan tapaan kuin takausjärjestelyjen kohdalla, mutta pääomasijoitustoimenpiteiden peruuttamattoman luonteen vuoksi komissio haluaa niitä tutkiessaan varmistaa suuntaviivojen periaatteiden mukaisesti, että järjestelyn piiriin kuuluvien pääomasijoitusten tuottama hyöty on yhdenmukainen järjestelyn ulkopuolisten pääomasijoitustoimenpiteiden tuottaman hyödyn kanssa. Lisäksi on otettava huomioon rahoitusmarkkinoiden järjestelmäkriisin erityispiirteet.
- 5. RAHOITUSLAITOSTEN TOIMINNAN HALLITTU LOPETTAMINEN**
43. Käynnissä olevan finanssikriisin vuoksi jäsenvaltio saattaa haluta lopettaa hallitusti joidenkin lainkäyttöalueellaan toimivien rahoituslaitosten toiminnan. Tällainen hallittu likvidaatio, joka mahdollisesti yhdistettäisiin julkisten varojen sijoittamiseen, voi tulla kyseeseen yksittäistapauksissa joko ainoana toimenpiteenä tai pelastamistuen myöntämisen jälkeen toisena vaiheena, kun asianomaisen rahoituslaitoksen rakenneuudistusta ei selvästikään pystytä toteuttamaan onnistuneesti. Toiminnan hallittu lopettaminen voi myös olla osa yleisesti sovellettavaa takausjärjestelyä esimerkiksi jäsenvaltion käynnistäessä rahoituslaitoksen likvidaatiomenettelyn, kun rahoituslaitokselle myönnettyä takausta vastaava suoritus vaaditaan maksettavaksi.
44. Myös näiden järjestelyjen ja niiden mukaisten yksittäisten likvidaatiotoimenpiteiden arviointi toteutetaan soveltuvin osin samalla tavoin kuin edellä esitetty takausjärjestelyjen arviointi.
45. Seuraavat näkökohdat liittyvät likvidaatiotoimenpiteen erityisluonteeseen:
46. Likvidaatiotoimissa on määrätietoisesti pyrittävä minimoimaan moraalikato erityisesti estämällä osakkeenomistajia ja mahdollisesti myös tietyn tyyppisiä velkoja hyötymästä yritykselle myönnetystä tuesta toiminnan hallitun lopettamisen yhteydessä.
47. Kilpailun kohtuuttoman vääristymisen välttämiseksi likvidaatiotaihe ei saisi kestää kauempaa kuin asianmukainen toiminnan lopettaminen edellyttää. Jos tuensaajan asemassa oleva rahoituslaitos jatkaa toimintaansa likvidaation aikana, se ei saisi käynnistää uusia liiketoimia vaan ainoastaan jatkaa vanhojen loppuun saattamista. Pankkitoimilupa olisi peruutettava viipymättä.

⁽¹⁾ Vaatimusta, jonka mukaan tietty rahoitusosuus on maksettava etukäteen, voidaan joutua täydentämään säännöksillä, joiden mukaan myöhemmässä vaiheessa on mahdollista vaatia täydentäviä rahoitusosuuksia.

⁽²⁾ Jäsenvaltioiden ja komission oman työn helpottamiseksi komissio on valmistautunut tutkimaan useita samankaltaisia rakenneuudistustapauksia yhtä aikaa. Komissio voi myös todeta, että suunnitelmaa ei tarvitse toimittaa, jos kyseessä on pelkkä rahoituslaitoksen likvidaatio tai jäljellä oleva taloudellinen toiminta on vähäistä.

48. Kun varmistetaan tuen rajaaminen tavoitteen saavuttamisen kannalta välttämättömään määrään, on otettava huomioon, että rahoitusjärjestelmän vakauden turvaaminen tässä rahoitusmarkkinoiden myllerryksessä saattaa edellyttää korvausta tukitoimenpitein joillekin toimintaansa lopettavan pankin velkojille. Tässä tapauksessa velkatyyppien valintaperusteita määritettäessä olisi noudatettava samoja sääntöjä kuin valittaessa takausjärjestelyn piiriin kuuluvia velkoja.
49. Yritystä myytäessä on noudatettava tiettyjä ehtoja, jotta voidaan varmistaa, että tukea ei myönnetä rahoituslaitoksen tai sen osien ostajille eikä myytävälle yksikölle. Komissio ottaa seuraavat perusteet huomioon määrittäessään, sisältykö toimenpiteisiin mahdollisesti tukea:
- myyntiprosessin olisi oltava avoin ja syrjimätön,
 - myynnin olisi tapahduttava markkinaehdoin,
 - valittavan järjestelyn mukaan rahoituslaitoksen tai valtion olisi pyrittävä myymään varat ja velat mahdollisimman korkeaan hintaan,
 - jos myytävälle taloudelliselle toiminnolle on tarpeen myöntää tukea, kukin tapaus tutkitaan erikseen suuntaviivojen periaatteiden mukaisesti.
50. Jos edellä mainittuja perusteita sovellettaessa havaitaan ostajille tai myydyille yksiköille myönnetyn tukea, kyseisen tuen soveltuvuus yhteismarkkinoille on arvioitava erikseen.

6. MUUNTYYPPISEN LIKVIDITEETTIÄVUN MYÖNTÄMINEN

51. Kun jäsenvaltiot ratkovat yksittäisten rahoituslaitosten akuutteja likviditeettiongelmia, ne kenties haluavat täydentää takaus- tai pääomasijoitusjärjestelyjä muulla julkisista varoista myönnetyllä likviditeettituella (keskuspankin varat mukaan lukien). Komissio on jo todennut, että jos jäsenvaltio tai keskuspankki reagoi pankkikriisiin yksittäisiä pankkeja suosivien valikoivien toimenpiteiden sijaan kaikille markkinatoimijoille avoimilla yleisesti sovellettavilla toimenpiteillä (esim. kaikille markkinoilla toimiville yrityksille yhtäläisin ehdoin myönnettävät lainat), ne eivät useimmiten kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan eikä niistä tarvitse ilmoittaa komissiolle. Komission näkemyksen mukaan valtiontukisääntöjen soveltamisalaan eivät kuulu esimerkiksi keskuspankkien rahapoliittiset toimet, kuten avomarkkinaoperaatiot ja maksuvalmiusjärjestelmät. Erityisissä olosuhteissa yksittäiselle rahoituslaitokselle suunnattu tuki ei ehkä ole valtiontukea. Komissio katsoo ⁽¹⁾, että keskuspankin varoista rahoituslaitokselle myönnetty tuki ei välttämättä ole valtiontukea, jos muun muassa seuraavat edellytykset täyttyvät:
- rahoituslaitos on vakavarainen likviditeettitukea myönnettäessä eikä tuki ole osa suurempaa pakettia,
 - järjestelylle on asetettu täysi vakuus, jonka arvoa alennetaan sen laadun ja markkina-arvon perusteella,
 - keskuspankki perii tuensaajalta sakkokorkoa,
 - toimenpide toteutetaan keskuspankin aloitteesta eikä sille ole annettu valtion vastatakausta.
52. Komission mielestä nykyisissä poikkeusoloissa julkisista varoista (keskuspankin varat mukaan lukien) myönnettävä likviditeettituki, joka todetaan valtiontueksi, voi soveltua yhteismarkkinoille suuntaviivojen periaatteiden mukaisesti. Likviditeettijärjestely voidaan hyväksyä periaatteessa kuutta kuukautta pidemmäksi ja enintään kahden vuoden ajaksi edellyttäen, että järjestelyn toimintaa tarkastellaan uudelleen kuuden kuukauden välein ⁽²⁾. Likviditeettijärjestelyn voimassaoloaikaa voidaan edelleen jatkaa komission luvalla, jos finanssikriisi sitä edellyttää.

7. VALTIONTUKIEN NOPEA TUTKINTA

53. Kun komissio soveltaa valtiontukisääntöjä tässä tiedonannossa käsiteltyihin toimenpiteisiin ottaen samalla huomioon finanssimarkkinoilla vallitsevan tilanteen, sen olisi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa varmistettava, että toimenpiteillä saavutetaan asetetut tavoitteet ja että ne vääristävät jäsenvaltioiden sisäistä ja niiden välistä kilpailua mahdollisimman vähän. Jotta yhteistyö olisi helpompaa ja sekä jäsenvaltioilla että kolmansilla olisi tarvittava oikeusvarmuus siitä, että toteutettavat toimenpiteet ovat perustamissopimuksen määräysten mukaisia (mikä on merkittävä osatekijä pyrittäessä palauttamaan luottamus markkinoille), jäsenvaltioiden on ehdottomasti ilmoitettava aikeistaan komissiolle ja toimitettava mahdollisimman kattavat toimenpidesuunnitelmat viipymättä ja viimeistään ennen toimenpiteen toteuttamista. Komissio on toteuttanut tarvittavat toimet varmistaakseen nopean päätöksenteon sen jälkeen, kun ilmoitus on vastaanotettu täydellisenä. Tarvittaessa päätös voidaan tehdä vuorokauden kuluessa ja myös viikonlopun aikana.

⁽¹⁾ Ks. esimerkiksi asia *Northern Rock* (EUVL C 43, 16.2.2008, s. 1).

⁽²⁾ Tarkasteluun sovelletaan 24 kohdassa esitettyjä periaatteita.