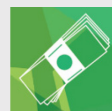


Ειδική έκθεση

Έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων προς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς στην ΕΕ: αναγκαία η διενέργεια ελέγχου καταλληλότητας



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-X
Εισαγωγή	01-16
Έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ	01-02
Δικαστικός έλεγχος από τα δικαστήρια της ΕΕ	03-06
Κρατικές ενισχύσεις σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς – κατά τη διάρκεια της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης και μετέπειτα	07-14
Κρατικές ενισχύσεις σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς – οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις	15-16
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	17-20
Παρατηρήσεις	21-70
Επίτευξη των στόχων, εκτίμηση κινδύνου και αξιολογήσεις	21-30
Καθορισμός στόχων και μέτρηση επιδόσεων	22-25
Εκτίμηση κινδύνου	26-27
Εκτίμηση επιπτώσεων και αξιολόγηση	28-30
Διαχειριστικές δομές, πλαίσιο δεοντολογίας και πόροι	31-36
Διαχειριστικές δομές	32
Πλαίσιο δεοντολογίας	33-34
Ανθρώπινοι πόροι και πόροι ΤΠ	35-36
Πλαίσιο για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων και κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις	37-50
Διαδικαστικό πλαίσιο για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων	38-42
Κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις	43-50
Άσκηση του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων	51-70
Τήρηση των εσωτερικών διεργασιών και διαδικασιών	52-63
Ζητήματα ουσίας των αποφάσεων για τις κρατικές ενισχύσεις σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς	64-70

Συμπεράσματα και συστάσεις

71-74

Γλωσσάριο

Κατάλογος συντομογραφιών

Απαντήσεις της Επιτροπής

Κλιμάκιο ελέγχου

Χρονογραμμή

Σύνοψη

I Οι κρατικές ενισχύσεις μπορούν να στρεβλώσουν τον ανταγωνισμό καθώς αποφέρουν αθέμιτο πλεονέκτημα στους δικαιούχους έναντι των ανταγωνιστών τους. Η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαγορεύει τις κρατικές ενισχύσεις, εκτός εάν αυτές δικαιολογούνται από σαφώς καθορισμένες εξαιρετικές περιστάσεις. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι αρμόδια να διασφαλίζει την τήρηση αυτής της αρχής.

II Όταν ξέσπασε η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση της περιόδου 2007-2008, οι κρατικές παρεμβάσεις κρίθηκαν αναγκαίες για τον περιορισμό της απειλής που ενείχαν οι τράπεζες για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Έκτοτε, η ΕΕ εισήγαγε σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο ενωσιακό πλαίσιο που διέπει τον χρηματοπιστωτικό τομέα, με σκοπό να αποτραπεί η ανάγκη διάσωσης τραπεζών στο μέλλον. Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν περιπτώσεις όπου οι τράπεζες δέχονται χρήματα φορολογούμενων. Η Επιτροπή είναι αρμόδια για την αξιολόγηση της συμβατότητας αυτών των μέτρων με την εσωτερική αγορά της ΕΕ, βάσει κανόνων που θεσπίστηκαν κατά τη διάρκεια της κρίσης και οι οποίοι τροποποιήθηκαν τελευταία φορά το 2013.

III Στόχος του ελέγχου ήταν να αξιολογηθεί αν, κατά τη διάρκεια της υπό έλεγχο περιόδου, η Επιτροπή άσκησε κατά τον δέοντα τρόπο τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς προκειμένου να διασφαλίσει ότι οι κρατικές ενισχύσεις είχαν εξαιρετικό χαρακτήρα και περιορίζονταν στο ελάχιστο αναγκαίο. Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή διέθετε τους κατάλληλους πόρους και τα κατάλληλα εργαλεία για τη διενέργεια του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων, χωρίς ωστόσο να ήταν πάντοτε σε θέση να τα αξιοποιήσει στο μέγιστο δυνατό βαθμό.

IV Ο έλεγχός μας κάλυψε την περίοδο από τον Αύγουστο του 2013, οπότε και τέθηκαν σε ισχύ οι τρέχοντες κανόνες της Επιτροπής για τις κρατικές ενισχύσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα, έως το τέλος του 2018. Εξετάσαμε σκέλη του πλαισίου εσωτερικού ελέγχου (ιδίως τον τρόπο με τον οποίο πραγματοποιείται η μέτρηση των επιδόσεων από τη Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού), την οργανωτική δομή, συμπεριλαμβανομένων των πόρων, καθώς και το (νομικό) πλαίσιο για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων, συμπεριλαμβανομένων των σχετικών κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις. Επιπλέον, εξετάσαμε την από μέρους της Επιτροπής εφαρμογή της διαδικασίας του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων, μεταξύ άλλων και κατά πόσον τηρήθηκαν οι εσωτερικές διεργασίες και διαδικασίες.

V Διαπιστώσαμε ότι η Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού είχε θέσει με επαρκή σαφήνεια τους στόχους για την άσκηση του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων και ότι είχε προσδιορίσει κινδύνους για την επίτευξή τους. Είχε καθορίσει δείκτες για τη μέτρηση των επιδόσεών της, όπως απαιτείται, ωστόσο οι δείκτες αυτοί δεν αποτύπωσαν πλήρως τις επιδόσεις της Επιτροπής όσον αφορά τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων προς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς. Επιπλέον, δεν είχε αξιολογήσει επίσημα την αποτελεσματικότητα της εκ μέρους της εφαρμογής των κανόνων για την κρίση κατά τη διάρκεια της περιόδου που καλύπτεται από τον έλεγχό μας.

VI Η Επιτροπή διέθετε την ενδεδειγμένη οργανωτική δομή για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, μέσω της οποίας καθίσταντο δυνατές η κατάλληλη ροή πληροφοριών και η διαχειριστική εποπτεία. Η Επιτροπή είχε θεσπίσει ένα άρτιο πλαίσιο δεοντολογίας, ενώ η Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού εργάστηκε για την προώθηση μιας ισχυρής αντίληψης περί δεοντολογίας, αναλαμβάνοντας, μεταξύ άλλων, τη δέσμευση για τήρηση των υψηλότερων επαγγελματικών προτύπων. Η Επιτροπή είχε διαθέσει επαρκείς ανθρώπινους πόρους για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς. Η Επιτροπή διέθετε τις αναγκαίες εξουσίες για τη διενέργεια αποτελεσματικού και αποδοτικού ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων. Διέθετε επομένως τα μέσα για να διασφαλίσει ότι οι αποφάσεις της θα βασίζονταν σε ορθές πληροφορίες.

VII Οι κανόνες της Επιτροπής για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα ήταν εν γένει ορθά διατυπωμένοι και σαφείς. Η Επιτροπή προέβη σε επανεξέταση και προσαρμογή αυτών των ανακοινώσεων καθώς οι οικονομικές συνθήκες σημείωναν βελτίωση κατά τα έτη 2010, 2011, 2013, αλλά δεν το έχει πράξει έκτοτε. Παρατηρήσαμε ότι οι συνθήκες της αγοράς βελτιώθηκαν κατά τη διάρκεια της υπό έλεγχο περιόδου και μέχρι την έξαρση της νόσου COVID-19, και ότι το κανονιστικό πλαίσιο έχει αλλάξει, ωστόσο οι κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων παραμένουν अपαράλλακτοι από το 2013.

VIII Οι δραστηριότητες της Επιτροπής που αφορούν τη διεκπεραίωση υποθέσεων ήταν σε μεγάλο βαθμό σύμφωνες με τις εσωτερικές διεργασίες. Η Επιτροπή είχε αξιολογήσει με μεγάλη αυστηρότητα τα σχέδια αναδιάρθρωσης, ζητώντας λεπτομερείς πληροφορίες τις οποίες εξέτασε διεξοδικά. Ωστόσο, δεν έθετε υπό αμφισβήτηση τους ισχυρισμούς των κρατών μελών ότι πληρούνταν, σε κάθε επιμέρους υπόθεση, οι προϋποθέσεις για κατ' εξαίρεση έγκριση κρατικών ενισχύσεων. Ομοίως, η Επιτροπή είχε συμφωνήσει στη λήψη μέτρων που

αποσκοπούσαν στον περιορισμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού χωρίς να διενεργήσει ανάλυση των επιπτώσεων στις δημοσιευμένες αποφάσεις.

IX Ως εκ τούτου, ενδεχομένως να συντρέχει ανάγκη να εξεταστεί η δυνατότητα εξορθολογισμού του ελέγχου που ασκεί η Επιτροπή στις κρατικές ενισχύσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα. Βάσει των παρατηρήσεων που διατυπώνονται στην παρούσα έκθεση, συνιστάται στην Επιτροπή:

- ο Να διενεργήσει αξιολόγηση του κατά πόσον οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις εξακολουθούν να είναι κατάλληλοι και να λάβει διορθωτικά μέτρα όπου απαιτείται
- ο Να ενισχύσει περαιτέρω τη συμμόρφωση με τις εσωτερικές διεργασίες και τις βέλτιστες πρακτικές.
- ο Να βελτιώσει τη μέτρηση των επιδόσεων.

X Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε στο πλαίσιο του έργου του ΕΕΣ για τη χρηματοπιστωτική και οικονομική διακυβέρνηση. Συμπληρώνει τις δημοσιευθείσες εκθέσεις του ΕΕΣ σχετικά με τη χρηματοοικονομική εποπτεία και την πολιτική ανταγωνισμού και μπορεί να συνεισφέρει στις συζητήσεις για την αποκατάσταση του τραπεζικού τομέα της ΕΕ. Αφορμή για την απόφαση διενέργειας του ελέγχου αποτέλεσε η διαπίστωση ότι δέκα χρόνια μετά την εκδήλωση της χρηματοπιστωτικής κρίσης, ο τραπεζικός τομέας της ΕΕ εξακολουθούσε να είναι σημαντικός αποδέκτης κρατικών ενισχύσεων, παρά τις αξιοσημείωτες προσπάθειες της ΕΕ να αποτραπεί η ανάγκη διάσωσης τραπεζών. Οι ελεγκτικές εργασίες μας ολοκληρώθηκαν πριν από την έξαρση της νόσου COVID-19, και στην παρούσα έκθεση δεν έχουν ληφθεί υπόψη οι νέες εξελίξεις και αλλαγές πολιτικής που έλαβαν χώρα ως αντίδραση στην πανδημία. Εντούτοις, τα διδάγματα που παρουσιάζονται σε αυτήν παραμένουν καίρια: α) είναι σημαντικό να διασφαλίζεται ότι η ενίσχυση που χορηγείται για τον μετριασμό των επιπτώσεων μιας κρίσης περιορίζεται στις ζημιές που επέφερε η κρίση και β) η χρήση των ειδικών για την κρίση κανόνων θα πρέπει να επανεξετάζεται μετά την υποχώρηση της κρίσης. Οι κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων που αφορούν τράπεζες, που αποτέλεσαν το αντικείμενο του εν προκειμένω ελέγχου, παραμένουν εν ισχύ παράλληλα με τις πρωτοβουλίες που ανέλαβε η Επιτροπή μετά το πέρας του ελέγχου, όπως η δημιουργία ενός προσωρινού πλαισίου.

Εισαγωγή

Έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ

01 Στόχος του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων, ο οποίος αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, είναι η διασφάλιση της ακεραιότητας της εσωτερικής αγοράς μέσω της προστασίας του ανταγωνισμού από στρέβλωση της αγοράς από τα κράτη μέλη. Μια εταιρεία που λαμβάνει στήριξη από την οικεία κυβέρνηση αποκτά πλεονέκτημα έναντι των ανταγωνιστών της. Η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) απαγορεύει γενικώς τις κρατικές ενισχύσεις, εκτός αν αυτές δικαιολογούνται για λόγους γενικής οικονομικής ανάπτυξης ή πλην σαφώς καθορισμένων εξαιρετικών περιστάσεων, όπως για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους σύμφωνα με το άρθρο 107, παράγραφος 3, στοιχείο β), της ΣΛΕΕ (βλέπε [πλαίσιο 1](#)).

Πλαίσιο 1

Άρθρο 107 (πρώην άρθρο 87 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας)

1. Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν οι Συνθήκες ορίζουν άλλως.

3. Δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά:

β) οι ενισχύσεις για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ή για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους·

02 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι αρμόδια να διασφαλίζει τη συμμόρφωση με αυτή την απαγόρευση και την αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή των εξαιρέσεων σε ολόκληρη την ΕΕ. Η Επιτροπή διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 107, παράγραφος 3, της ΣΛΕΕ¹, την οποία δύναται να ασκήσει με την έκδοση κατευθυντήριων γραμμών που καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο

¹ Βλέπε υπόθεση C-290/07 Ρ *Επιτροπή κατά Scott*, EU:C:2010:480, σκέψεις 64-66.

αυτή αξιολογεί τη συμβατότητα ενός μέτρου. Αυτή η αξιολόγηση της συμβατότητας πρέπει να στηρίζεται στην εφαρμογή ορθών οικονομικών αρχών. Ως προς αυτό, στην ανακοίνωση της Επιτροπής της 8ης Μαΐου 2012 σχετικά με τον εκσυγχρονισμό των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις αναφέρεται ότι η πολυπλοκότητα των υφιστάμενων κανόνων αποτελεί πρόκληση για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων και ζητείται ο προσδιορισμός και η διατύπωση κοινών αρχών ώστε να διασφαλιστεί η ευθυγράμμιση των κατευθυντήριων γραμμών προς αυτές και η ίση μεταχείριση σε όλα τα μέτρα και σε όλους τους τομείς της οικονομίας². Η Επιτροπή δεν διαθέτει διακριτική ευχέρεια στο πλαίσιο της εκτίμησης του κατά πόσον ένα μέτρο που έχει ληφθεί από κράτος μέλος συνιστά κρατική ενίσχυση, πέραν της κατά περίπτωση διενέργειας περίπλοκων οικονομικών εκτιμήσεων με στόχο, για παράδειγμα, να εξακριβωθεί αν η ενίσχυση παρέχει πλεονέκτημα στον δικαιούχο.

Δικαστικός έλεγχος από τα δικαστήρια της ΕΕ

03 Οι αποφάσεις της Επιτροπής σχετικά με κρατικές ενισχύσεις, καθώς και οι διαδικασίες για τη λήψη αυτών των αποφάσεων, υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο από τα δικαστήρια της ΕΕ, υπό τους όρους που προβλέπονται στη ΣΛΕΕ και στη νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ. Εάν θεωρείται ότι μια πράξη της ΕΕ παραβιάζει τις Συνθήκες της ΕΕ, το παράγωγο δίκαιο που έχει θεσπιστεί κατ' εφαρμογή τους ή θεμελιώδη δικαιώματα, είναι δυνατόν να ζητηθεί η ακύρωσή της από το Δικαστήριο της ΕΕ. Σύμφωνα με τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ, προσφυγή ακυρώσεως μπορεί να ασκηθεί από «προνομιούχους προσφεύγοντες», όπως τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, τα οποία δεν απαιτείται να αποδείξουν την ύπαρξη έννομου συμφέροντος για την κίνηση της διαδικασίας. Σύμφωνα με το άρθρο 263, παράγραφος 4, της ΣΛΕΕ, ιδιώτες και εταιρείες μπορούν επίσης να ασκήσουν προσφυγή στα δικαστήρια για την ακύρωση πράξης της ΕΕ που τους αφορά άμεσα και ατομικά.

04 Συνεπώς, μια απόφαση που αφορά κρατική ενίσχυση μπορεί να προσβληθεί τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από τους δικαιούχους. Οι ανταγωνιστές, σε περιπτώσεις στις οποίες θεωρούν ότι η Επιτροπή θα έπρεπε να είχε κινήσει επίσημη διαδικασία έρευνας, μπορούν να προβάλλουν ότι τα διαδικαστικά τους δικαιώματα

² Βλέπε αιτιολογική σκέψη 6 της ανακοίνωσης της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με τον εκσυγχρονισμό των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις COM(2012) 209 final: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:EL:PDF>

παραβιάστηκαν. Οι ανταγωνιστές δεν έχουν έννομο συμφέρον να αμφισβητήσουν επί της ουσίας απόφαση για κρατική ενίσχυση, εκτός αν αποδείξουν ότι η θέση τους στην αγορά επηρεάστηκε ουσιωδώς κατά τρόπο που η περίπτωση τους να καθίσταται μοναδική. Κατά κανόνα, δεν είναι παραδεκτές οι προσφυγές που ασκούνται από άλλους ιδιώτες ή εταιρείες (συμπεριλαμβανομένων των μετόχων και των ομολογιούχων σε περιπτώσεις διάσωσης με ίδια μέσα), εκτός αν οι προσφεύγοντες είναι σε θέση να αποδείξουν ότι η απόφαση για την κρατική ενίσχυση τους αφορά άμεσα και ατομικά.

05 Η έκταση του δικαστικού ελέγχου από τα δικαστήρια της ΕΕ ποικίλλει όσον αφορά την ουσία των αποφάσεων για κρατικές ενισχύσεις. Για να αξιολογήσει κατά πόσον ένα μέτρο συνιστά «ενίσχυση» κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, της ΣΛΕΕ, το Γενικό Δικαστήριο πρέπει να εξετάσει συνολικά κατά πόσον το μέτρο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω άρθρου. Ωστόσο, ο έλεγχος αυτός είναι πιο περιορισμένος σε περιπτώσεις στις οποίες οι εκτιμήσεις της Επιτροπής έχουν τεχνικό ή περίπλοκο χαρακτήρα.

06 Όσον αφορά τον έλεγχο της συμβατότητας σύμφωνα με το άρθρο 107, παράγραφος 3, της ΣΛΕΕ, στο πλαίσιο του οποίου η Επιτροπή διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια, ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται στην επαλήθευση της τήρησης των κανόνων διαδικασίας και αιτιολογίας, καθώς και στην εξακρίβωση του υποστατού των πραγματικών περιστατικών που ελήφθησαν υπόψη και της απουσίας πλάνης περί το δίκαιο, πρόδηλης πλάνης περί την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών ή κατάχρησης εξουσίας. Επιπλέον, η δράση της Επιτροπής θα πρέπει να είναι συνεκτική. Το Δικαστήριο επιβεβαίωσε, ειδικότερα, ότι ο δικαστικός έλεγχος της εκτίμησης εκ μέρους της Επιτροπής του κατά πόσον ένα γεγονός προκαλεί σοβαρή διαταραχή της οικονομίας, περιορίζεται στον έλεγχο της ύπαρξης πρόδηλης πλάνης, όπως περιγράφεται ανωτέρω³.

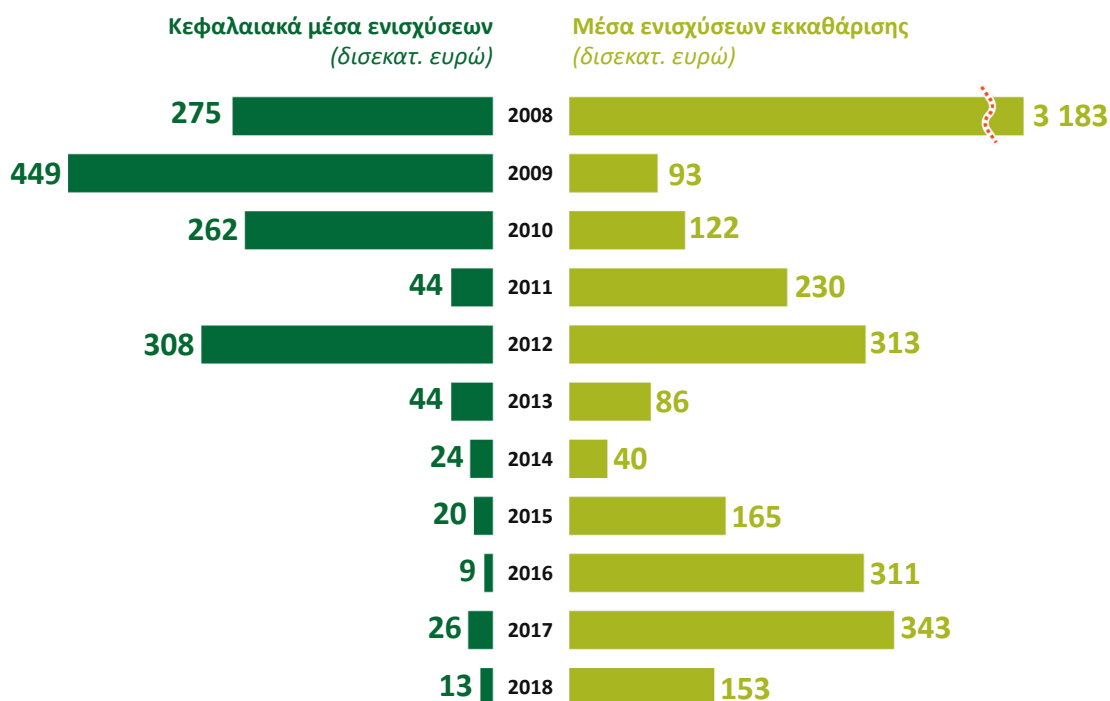
Κρατικές ενισχύσεις σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς – κατά τη διάρκεια της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης και μετέπειτα

07 Με την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση της περιόδου 2007-2008 παρατηρήθηκε πρωτοφανής αύξηση των κρατικών ενισχύσεων προς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς τα επόμενα έτη. Οι δημόσιες παρεμβάσεις

³ Βλέπε συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-57/00 P και C-61/00 P, σκέψεις 99-100.

κρίθηκαν αναγκαίες για τον περιορισμό της απειλής που ενείχαν οι τράπεζες για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Θεωρήθηκαν επίσης ζωτικής σημασίας για την αντιμετώπιση της κρίσης των συστημικών τραπεζών και της κρίσης δημόσιου χρέους σε αρκετές χώρες της ΕΕ. Η χρήση των χρημάτων των φορολογούμενων για τη διάσωση των τραπεζών υπερέβη μακράν τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων σε άλλους τομείς κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης. Ο τραπεζικός τομέας της ΕΕ, ο οποίος, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Τραπεζών, συνέβαλε με ποσοστό 4 % στο συνολικό ΑΕΠ των κρατών μελών της ΕΕ το 2017⁴, παραμένει σημαντικός αποδέκτης κρατικών ενισχύσεων. Στο **γράφημα 1** απεικονίζονται τα ποσά των κρατικών ενισχύσεων που εγκρίθηκαν από το 2008 έως το 2018. Σε γενικές γραμμές, το ποσό των κρατικών ενισχύσεων που εγκρίνονται για τον χρηματοπιστωτικό τομέα έχει σταθεροποιηθεί.

Γράφημα 1 – Κρατικές ενισχύσεις που εγκρίθηκαν από το 2008 έως το 2017



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του πίνακα αποτελεσμάτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

08 Η μείωση της ανάγκης για κρατικές παρεμβάσεις στον τραπεζικό τομέα της ΕΕ τα τελευταία έτη, είχε αντίκτυπο στις δραστηριότητες ελέγχου της Επιτροπής αναφορικά με τις κρατικές ενισχύσεις. Η μείωση των ποσών των ενισχύσεων αντικατοπτρίζεται

⁴ *Banking in Europe: EBF Facts & Figures 2018*, σ. 12: <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2018/09/Banking-in-Europe-2018-EBF-Facts-and-Figures.pdf>

στον αριθμό των υποθέσεων τις οποίες η Επιτροπή κλήθηκε να διεκπεραιώσει. Από το 2009 έως το 2012, η Επιτροπή λάμβανε κατά μέσο όρο 57,5 αποφάσεις ετησίως. Ο αριθμός των αποφάσεων μειώθηκε σε οκτώ το 2016, 21 το 2017 και έξι το 2018. Κατά τον χρόνο του ελέγχου, η Επιτροπή ανέμενε περαιτέρω μείωση των κρατικών ενισχύσεων στο μέλλον.

09 Συνεπεία της χρηματοπιστωτικής κρίσης, η ΕΕ θέσπισε σειρά μέτρων για τη διασφάλιση της σταθερότητας στον χρηματοπιστωτικό τομέα. Τον Μάρτιο του 2009, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε ως προς την ανάγκη βελτίωσης της ρύθμισης και της εποπτείας των χρηματοπιστωτικών οργανισμών εντός της ΕΕ και στηρίχθηκε στην «έκθεση de Larosière»⁵, ιδίως για τη σύσταση ενός Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Συστημικού Κινδύνου (ΕΣΣΚ), αρμόδιου για τη μακροπροληπτική επίβλεψη (για περισσότερες λεπτομέρειες, βλέπε [πλαίσιο 2](#)).

Πλαίσιο 2

Παρακολούθηση συστημικών κινδύνων στον χρηματοπιστωτικό τομέα της ΕΕ μετά την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση

Το ΕΣΣΚ, το οποίο συστάθηκε το 2010, είναι αρμόδιο για την παρακολούθηση και την εκτίμηση των συστημικών κινδύνων ώστε να περιορίζεται ο κίνδυνος σοβαρής δυσλειτουργίας συστημικών συνιστωσών και να βελτιώνεται η αντοχή του χρηματοοικονομικού συστήματος σε κραδασμούς, και, με τον τρόπο αυτό, να μετριάζονται οι επιπτώσεις στην εσωτερική αγορά και την πραγματική οικονομία.

Σε περίπτωση που το ΕΣΣΚ εντοπίζει κίνδυνο ο οποίος θα μπορούσε να θέσει σε σοβαρό κίνδυνο την ομαλή λειτουργία και την ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών ή τη σταθερότητα όλου ή μέρους του χρηματοοικονομικού συστήματος της Ένωσης, θα πρέπει να ενημερώνει εγκαίρως το Συμβούλιο για την κατάσταση.

Εάν το ΕΣΣΚ κρίνει ότι μπορεί να ανακύψει κατάσταση έκτακτης ανάγκης, θα πρέπει να επικοινωνεί με το Συμβούλιο και να του διαβιβάζει εκτίμηση της κατάστασης. Στη συνέχεια, το Συμβούλιο θα πρέπει να εκτιμά την ανάγκη έκδοσης απόφασης με αποδέκτριες τις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές, στην οποία θα διαπιστώνεται η ύπαρξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης.

⁵ Report, The High-Level Group on Financial Supervision, Βρυξέλλες, 25 Φεβρουαρίου 2009, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf

10 Οι διαδικασίες αποκατάστασης κατά την περίοδο μετά την κρίση οδήγησαν επίσης σε αναμόρφωση του πλαισίου μικροπροληπτικής επίβλεψης, με τη θέσπιση ενός πλαισίου διαχείρισης κρίσεων σε επίπεδο ΕΕ και την προαγωγή κοινών εποπτικών προσεγγίσεων. Η οδηγία για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών (οδηγία BRRD) εκδόθηκε την άνοιξη του 2014 με σκοπό να θεσπιστούν ολοκληρωμένες και αποτελεσματικές ρυθμίσεις για τον χειρισμό των προβληματικών τραπεζών από τις αρχές σε εθνικό επίπεδο, καθώς και ρυθμίσεις συνεργασίας για την αντιμετώπιση των πτωχεύσεων τραπεζών με διασυννοριακό αντίκτυπο. Έως τώρα, το νέο πλαίσιο έχει εφαρμοστεί μόνο σε περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων. Η Επιτροπή, στο πλαίσιο του ελέγχου που διενήργησε σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας BRRD και του κανονισμού για τον ενιαίο μηχανισμό εξυγίανσης (ΕΜΕ), εντόπισε ορισμένες αδυναμίες, ιδίως όσον αφορά τον συντονισμό μεταξύ των σχετικών φορέων, αλλά έκρινε πρόωρη την κατάρτιση και την έκδοση νομοθετικών προτάσεων⁶.

11 Η οδηγία BRRD θεσπίστηκε με σκοπό να αποφευχθούν μελλοντικές διασώσεις τραπεζών και να προστατευθούν οι φορολογούμενοι στην ΕΕ⁷ και δεν θίγει τη συμβατότητα ενός μέτρου με τις Συνθήκες της ΕΕ βάσει των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις. Σύμφωνα με την οδηγία BRRD, εάν μια τράπεζα χρειάζεται έκτακτη δημόσια στήριξη, θεωρείται ότι τελεί υπό πτώχευση ή ενδέχεται να πτωχεύσει –απόφαση που λαμβάνεται από τις εποπτικές αρχές ή τις αρχές εξυγίανσης, εκτός από τις ειδικές περιστάσεις που προβλέπονται στην οδηγία– και πρέπει να τεθεί υπό εκκαθάριση στο πλαίσιο κανονικών διαδικασιών αφερεγγυότητας, ή σε εξαιρετικές περιστάσεις, να εξυγιανθεί. Πέραν τούτου, η οδηγία BRRD θεσπίζει αυστηρές προϋποθέσεις για τη χρήση κρατικής στήριξης στο πλαίσιο της εξυγίανσης. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλέπε [πλαίσιο 3](#).

⁶ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή και την επανεξέταση της οδηγίας 2014/59/ΕΕ (οδηγία για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών) και του κανονισμού 806/2014 (κανονισμός για τον ενιαίο μηχανισμό εξυγίανσης), σ. 5

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EL/COM-2019-213-F1-EL-MAIN-PART-1.PDF>

⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Νέα μέτρα διαχείρισης κρίσεων για την αποφυγή μελλοντικών διασώσεων τραπεζών, Ιούνιος 2012:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/IP_12_570

Βλέπε επίσης Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμπεράσματα - Βρυξέλλες, 12-13 Δεκεμβρίου 2012, σημείο 11.

Πλαίσιο 3

Προϋποθέσεις για την παροχή έκτακτης στήριξης σύμφωνα με την οδηγία BRRD:

Παροχή στήριξης από τα κράτη μέλη προς φερέγγυα ιδρύματα - προληπτικά μέτρα (άρθρο 32, παράγραφος 4, στοιχείο δ) της οδηγίας BRRD):

- ο απαιτούνται προκειμένου να αντιμετωπιστεί σοβαρή διαταραχή της οικονομίας ενός κράτους μέλους και να διατηρηθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα,
- ο περιορίζονται σε φερέγγυα ιδρύματα,
- ο έχουν προληπτικό και προσωρινό χαρακτήρα,
- ο είναι αναλογικά ως προς την αντιμετώπιση των συνεπειών της σοβαρής διαταραχής, και
- ο δεν χρησιμοποιούνται για να καλυφθούν ζημίες που έχει ήδη υποστεί το ίδρυμα ή είναι πιθανό να υποστεί στο εγγύς μέλλον.

Στήριξη προς ιδρύματα που έχουν πτωχεύσει - ταμείο εξυγίανσης και εναλλακτικές ρυθμίσεις χρηματοδότησης (άρθρο 44, παράγραφος 5, και άρθρο 101 της οδηγίας BRRD):

- ο οι ζημίες δεν μπορούν να μεταφερθούν σε άλλους πιστωτές,
- ο οι ζημίες που ανέρχονται τουλάχιστον στο 8 % των συνολικών υποχρεώσεων συμπεριλαμβανομένων των ιδίων κεφαλαίων έχουν ήδη απορροφηθεί, και
- ο η χρηματοδότηση που παρέχεται από το ταμείο εξυγίανσης περιορίζεται στο χαμηλότερο από δύο ποσά: ή 5 % των συνολικών υποχρεώσεων συμπεριλαμβανομένων των ιδίων κεφαλαίων ή τα μέσα που διαθέτει το ταμείο εξυγίανσης και το ποσό που μπορεί να συγκεντρωθεί με εκ των υστέρων συνεισφορές μέσα σε διάστημα 3 ετών.

Στήριξη προς ιδρύματα που έχουν πτωχεύσει - δημόσια εργαλεία χρηματοπιστωτικής σταθεροποίησης (άρθρο 56 της οδηγίας BDRR):

- ο ως έσχατο μέσο, αφού προηγουμένως αξιολογηθούν και αξιοποιηθούν στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό τα άλλα εργαλεία εξυγίανσης με ταυτόχρονη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

12 Μία ακόμη απάντηση στη χρηματοπιστωτική κρίση ήταν η δημιουργία της Τραπεζικής Ένωσης. Μολονότι στην παρούσα συγκυρία η Τραπεζική Ένωση παραμένει ατελής, έχουν γίνει ακόμη περισσότερα βήματα προς τη θεσμική ολοκλήρωση μεταξύ των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ⁸. Έχουν συσταθεί οι δύο πρώτοι πυλώνες της Τραπεζικής Ένωσης – ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός (EEM) και ο Ενιαίος Μηχανισμός εξυγίανσης (EME). Ο τρίτος πυλώνας, ένα κοινό σύστημα για την προστασία των καταθέσεων, δεν έχει ακόμη συσταθεί. Επιπλέον, σύμφωνα με την Επιτροπή, απαιτούνται περαιτέρω μέτρα για την αντιμετώπιση των υπόλοιπων κινδύνων στον τραπεζικό τομέα (ιδίως όσων σχετίζονται με τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια ή τις πρωτοβουλίες που αναλαμβάνονται προκειμένου να βοηθηθούν οι τράπεζες στη διαφοροποίηση των επενδύσεών τους σε κρατικά ομόλογα)⁹.

13 Το οικονομικό κλίμα στην ΕΕ έχει βελτιωθεί σημαντικά από την περίοδο της χρηματοπιστωτικής κρίσης και, ως την επιδημική έξαρση της νόσου COVID-19, παρέμενε, σε γενικές γραμμές, ευνοϊκό. Υπάρχει ευρεία συναίνεση ότι οι τράπεζες στην Ευρώπη έχουν καταστεί ανθεκτικότερες, χάρη στα μέτρα που ελήφθησαν μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση. Η κερδοφορία τους, ωστόσο, παραμένει σε χαμηλά επίπεδα. Στην Ευρώπη λειτουργούν πάρα πολλές τράπεζες και ο ευρωπαϊκός τραπεζικός τομέας μετά την κρίση είναι περισσότερο κατακερματισμένος μεταξύ των κρατών μελών απ' ό,τι πριν από την κρίση¹⁰. Ορισμένες χώρες εξακολουθούν να

⁸ Για συνολική επισκόπηση βλέπε την Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή και την επανεξέταση της οδηγίας 2014/59/ΕΕ (οδηγία για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών) και του κανονισμού 806/2014 (κανονισμός για τον ενιαίο μηχανισμό εξυγίανσης) – Εισαγωγή: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EL/COM-2019-213-F1-EL-MAIN-PART-1.PDF>

⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Completing the banking union: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/what-banking-union_el

¹⁰ Βλέπε, για παράδειγμα, τον πρόλογο του Mario Draghi στην ετήσια έκθεση της ΕΚΤ για την εποπτική δραστηριότητα για το 2018:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2018~927cb99de4.el.html#toc1>

Στην έκθεση για το ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΦΟΡΟΥΜ ΤΗΣ EUROFI για το 2019 παρουσιάζονται αναλυτικά οι απόψεις που διατύπωσαν οι εκπρόσωποι του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα σχετικά με τις πλέον πρόσφατες κανονιστικές εξελίξεις στον χρηματοπιστωτικό

αντιμετωπίζουν επίμονα προβλήματα του παρελθόντος. Μολονότι έχει σημειωθεί πρόοδος όσον αφορά την εξυγίανση των μη εξυπηρετούμενων δανείων (ΜΕΔ), το τρέχον επίπεδο ΜΕΔ στην ΕΕ εξακολουθεί να είναι υψηλότερο σε σύγκριση με άλλες σημαντικές αναπτυγμένες χώρες¹¹. Επιπλέον, τα ΜΕΔ ενδέχεται να αυξηθούν ξανά εάν δεν καταστεί δυνατός ο μετριασμός των επιπτώσεων της επιδημικής έξαρσης της νόσου COVID-19 στην οικονομία.

14 Πρέπει να σημειωθεί ότι ο ρόλος της Επιτροπής ως ελεγκτή των κρατικών ενισχύσεων δεν μπορεί να εξεταστεί μεμονωμένα στο πλαίσιο του χρηματοπιστωτικού τομέα. Η Επιτροπή αποτελεί απλώς έναν σημαντικό κρίκο σε μια αλυσίδα, η οποία αποτελείται επίσης από τα κράτη μέλη που αποφασίζουν να στηρίξουν μια τράπεζα, τις διοικήσεις των τραπεζών, εξωτερικούς ελεγκτές, αρχές εποπτείας τραπεζών και αρχές εξυγίανσης· όλοι αυτοί οι φορείς διαδραματίζουν τον δικό τους ρόλο. Υπάρχει βέβαια το ενδεχόμενο ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων να ασκηθεί ως κύρια παρέμβαση, σε περίπτωση που οι επιδόσεις του νεοοργανωμένου συστήματος δεν θα είναι οι αναμενόμενες. Το ΕΕΣ, σε παλαιότερες ειδικές εκθέσεις του που δημοσιεύθηκαν το 2017¹² και τον Ιανουάριο του 2018¹³, διαπίστωσε ανεπάρκειες στην προετοιμασία της εξυγίανσης (SRB), καθώς και ορισμένες αδυναμίες στον σχεδιασμό και ενδείξεις ανεπαρκούς εφαρμογής του πλαισίου διαχείρισης κρίσεων. Επιπλέον, εξακολουθούν να διατυπώνονται ανησυχίες ότι ο τραπεζικός τομέας ενδέχεται να μην είναι ακόμη έτοιμος για νέους,

τομέα και τους τρόπους με τους οποίους θα μπορούσε να βελτιωθεί η λειτουργία της χρηματοπιστωτικής αγοράς της ΕΕ: <http://helsinki2019.eurofi.net>

¹¹ Το ποσό (658 δισεκατομμύρια ευρώ) και το ποσοστό των μη εξυπηρετούμενων δανείων (ΜΕΔ), το οποίο ανέρχεται σε 3,2 %, είχαν φτάσει στο χαμηλότερο επίπεδο το τέταρτο τρίμηνο του 2018, ενώ η διασπορά στις χώρες της ΕΕ/του ΕΟΧ διατηρήθηκε σε υψηλά επίπεδα (0,45 % έως 41,2 %). Πηγή: EAT, Risk Dashboard Q4 2018: <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2666948/5836f313-b390-4f24-99bf-815fc036a7ce/EBA%20Dashboard%20-%20Q4%202018.pdf>

¹² Ειδική έκθεση 23/2017, με τίτλο Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης: ένα φιλόδοξο έργο της τραπεζικής ένωσης δρομολογήθηκε, αλλά απομένουν να γίνουν πολλά: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_23/SR_SRB-BU_EL.pdf

¹³ Ειδική έκθεση αριθ. 02/2018: Η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης τραπεζικών κρίσεων από την ΕΚΤ: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_02/SR_SSM2_EL.pdf

αυστηρότερους κανόνες. Συνεπώς, ο ρόλος της Επιτροπής εξακολουθεί να είναι κρίσιμος και συνάμα απαιτητικός.

Κρατικές ενισχύσεις σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς – οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις

15 Η εντολή της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της ΣΛΕΕ συνίσταται στη διατήρηση του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά, καθώς και ίσων όρων ανταγωνισμού στην ΕΕ. Κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης, το πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις προσαρμόστηκε ούτως ώστε να αναδειχθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα ως πρωταρχικός στόχος για τον τραπεζικό τομέα, και προκειμένου να διασφαλιστεί παράλληλα ότι, σε όλα τα κράτη μέλη, οι ενισχύσεις και οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ των τραπεζών περιορίζονται στο ελάχιστο αναγκαίο. Το δεύτερο αυτό ζήτημα έχει καθοριστική σημασία προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι κρατικές ενισχύσεις δεν καταστρατηγούν τους ίδιους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των αποδεκτών των ενισχύσεων και των ανταγωνιστών τους και των υγιέστερων επιχειρήσεων και, παράλληλα, να περιορίζεται το ποσό των χρημάτων των φορολογούμενων που διοχετεύεται σε προβληματικούς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς¹⁴. Η Επιτροπή καθόρισε ειδικούς κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 107, παράγραφος 3, όσον αφορά τη χορήγηση ενισχύσεων σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς κατά τη διάρκεια της κρίσης –εφεξής «οι κανόνες για την κρίση»– οι οποίοι τροποποιήθηκαν το 2010, το 2011 και το 2013 (βλέπε [πλαίσιο 4](#)). Η τραπεζική ανακοίνωση του 2013 κατάργησε την τραπεζική ανακοίνωση του 2008 και επέφερε ορισμένες τροποποιήσεις στην ανακοίνωση για τα απομειωμένα περιουσιακά στοιχεία και την ανακοίνωση περί αναδιάρθρωσης¹⁵.

¹⁴ Δικτυακός τόπος της Επιτροπής, «Competition policy and economic recovery, Tackling the financial crisis, State aid»:

https://ec.europa.eu/competition/recovery/financial_sector.html (τελευταία ενημέρωση: 16.4.2012).

¹⁵ Βλέπε τμήμα 7 της τραπεζικής ανακοίνωσης του 2013.

Πλαίσιο 4

Ανακοινώσεις της Επιτροπής σχετικά με χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς

Ανακοίνωση της Επιτροπής — Εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων στα μέτρα που λήφθηκαν για τους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς στο πλαίσιο της τρέχουσας παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, 13 Οκτωβρίου 2008 (βλέπε [IP/08/1495](#))

Ανακοίνωση της Επιτροπής — Η ανακεφαλαιοποίηση των χρηματοπιστωτικών οργανισμών στο πλαίσιο της τρέχουσας χρηματοπιστωτικής κρίσης: περιορισμός των ενισχύσεων στο ελάχιστο απαραίτητο και διασφαλίσεις έναντι αδικαιολόγητων στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, 5 Δεκεμβρίου 2008, (βλέπε [IP/08/1901](#))

Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την αντιμετώπιση απομειωμένων περιουσιακών στοιχείων στον κοινοτικό τραπεζικό τομέα, 25 Φεβρουαρίου 2009, (βλέπε [IP/09/322](#))

Ανακοίνωση της Επιτροπής — Προσωρινό πλαίσιο για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό να στηριχθεί η πρόσβαση στη χρηματοδότηση κατά τη διάρκεια της τρέχουσας χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης, εκδόθηκε στις 17 Δεκεμβρίου 2008 (βλέπε [IP/08/1993](#)), όπως τροποποιήθηκε στις 25 Φεβρουαρίου 2009.

Ανακοίνωση της Επιτροπής περί της αποκατάστασης της βιωσιμότητας και αξιολόγησης των μέτρων αναδιάρθρωσης στον χρηματοπιστωτικό τομέα στο πλαίσιο της παρούσας κρίσης βάσει των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, 23 Ιουλίου 2009 (βλέπε [IP/09/1180](#)).

Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή, από την 1η Ιανουαρίου 2011, των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων στα μέτρα στήριξης των τραπεζών στο πλαίσιο της χρηματοπιστωτικής κρίσης (βλέπε [IP/10/1636](#))

Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή, μετά την 1η Ιανουαρίου 2012, των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων στα μέτρα στήριξης των τραπεζών εντός του πλαισίου της χρηματοπιστωτικής κρίσης (βλέπε [IP/11/1488](#))

Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή, μετά την 1η Αυγούστου 2013, των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων στα μέτρα στήριξης των τραπεζών στο πλαίσιο της χρηματοπιστωτικής κρίσης (βλέπε [IP/13/672](#))

16 Στις 19 Μαρτίου 2020, η Επιτροπή εξέδωσε ένα προσωρινό πλαίσιο προκειμένου να μπορέσουν τα κράτη μέλη να στηρίξουν περαιτέρω την οικονομία κατά τη διάρκεια της έξαρσης της νόσου COVID-19¹⁶. Όσον αφορά τις τράπεζες, στην ανακοίνωση αναφέρεται ότι οι ενισχύσεις προς μη τραπεζικά ιδρύματα δεν θα θεωρούνται (έμμεσες) ενισχύσεις υπέρ τραπεζών και τα μέτρα στήριξης των τραπεζών για την αντιστάθμιση άμεσης ζημίας που υφίστανται ως αποτέλεσμα της έξαρσης της νόσου COVID-19 θεωρούνται μέτρα που εμπίπτουν στο άρθρο 107, παράγραφος 2, στοιχείο β), της ΣΛΕΕ και δεν θα αξιολογούνται βάσει των ισχυόντων κανόνων. Κάθε μέτρο που δεν εμπίπτει στην ανακοίνωση ούτε καλύπτεται από το άρθρο 107, παράγραφος 2, στοιχείο β), της ΣΛΕΕ πρέπει να κοινοποιείται στην Επιτροπή και θα αξιολογείται βάσει των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις που ισχύουν για τον τραπεζικό τομέα. Επομένως, οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις που αποτέλεσαν αντικείμενο του ελέγχου εξακολουθούν να ισχύουν.

¹⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής Προσωρινό πλαίσιο για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό να στηριχθεί η οικονομία κατά τη διάρκεια της τρέχουσας έξαρσης της νόσου COVID-19 (2020/C 91 I/01): [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320(03))

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

17 Στο παρελθόν, έχουμε διενεργήσει ελέγχους επί της πολιτικής ανταγωνισμού, καθώς και επί του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων, αλλά δεν είχαμε ποτέ, ως τώρα, διενεργήσει ειδικό έλεγχο επιδόσεων σχετικά με την εφαρμογή της πολιτικής ανταγωνισμού της ΕΕ στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων προς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς. Αποφασίσαμε να διενεργήσουμε αυτόν τον έλεγχο εξ αφορμής του νέου κανονιστικού πλαισίου για τον τραπεζικό τομέα της ΕΕ και των εξελίξεων της αγοράς.

18 Ο έλεγχός μας κάλυψε την περίοδο από τον Αύγουστο του 2013 έως το τέλος του 2018. Στο πλαίσιο του ελέγχου αξιολογήσαμε αν η Επιτροπή ασκούσε με τον ενδεδειγμένο τρόπο τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων προς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, με σκοπό να διασφαλίζει ότι οι ενισχύσεις είχαν εξαιρετικό χαρακτήρα και περιορίζονταν στο ελάχιστο αναγκαίο. Εστιάζοντας στη ΓΔ Ανταγωνισμού, διερευνήσαμε τα ακόλουθα ζητήματα:

- Διέθετε η Επιτροπή τα κατάλληλα εργαλεία και τους κατάλληλους πόρους για τη διεξαγωγή ελέγχου επί των κρατικών ενισχύσεων;
- Διασφάλιζε ο έλεγχος που ασκούσαν από την Επιτροπή επί των κρατικών ενισχύσεων ότι οι ενισχύσεις είχαν εξαιρετικό χαρακτήρα και ότι περιορίζονταν στο ελάχιστο αναγκαίο;

19 Όσον αφορά την επίτευξη των στόχων, εξετάσαμε τον καθορισμό στόχων από τη ΓΔ Ανταγωνισμού, την εκτίμηση κινδύνων την οποία είχε διενεργήσει, την καταλληλότητα του πλαισίου μέτρησης των επιδόσεων, καθώς και κατά πόσον η ΓΔ Ανταγωνισμού είχε διενεργήσει εκ των υστέρων αξιολογήσεις και εκτιμήσεις επιπτώσεων. Αναλύσαμε την οργανωτική δομή εντός της ΓΔ Ανταγωνισμού (συμπεριλαμβανομένων των εσωτερικών δικλίδων ελέγχου και της καταλληλότητας των πόρων που χρησιμοποιούνται), καθώς και το πλαίσιο δεοντολογίας της ΓΔ Ανταγωνισμού. Αναλύσαμε επίσης κατά πόσον η Επιτροπή διέθετε τις απαιτούμενες νομικές εξουσίες και κατά πόσον το διαδικαστικό πλαίσιο και οι εσωτερικές διαδικασίες διευκολύνουν την εφαρμογή αποδοτικών και διαφανών πρακτικών. Εξετάσαμε κατά πόσον οι περί κρατικών ενισχύσεων κανόνες για τη στήριξη τραπεζών βασίζονταν σε εκ των προτέρων αξιολογήσεις, αν οι ισχύοντες κανόνες εξυπηρετούν τον επιδιωκόμενο σκοπό και αν αντικατοπτρίζουν τις συνθήκες της αγοράς και την κανονιστική πραγματικότητα.

Προκειμένου να αξιολογήσουμε αν η Επιτροπή άσκησε αποτελεσματικό έλεγχο επί των κρατικών ενισχύσεων, εξετάσαμε τη διαδικασία για τις κρατικές ενισχύσεις στο σύνολό της και ελέγξαμε κατά πόσον οι διεργασίες και οι διαδικασίες της Επιτροπής διασφαλίζουν την ορθότητα των αποφάσεών της¹⁷.

20 Ο εκ των προτέρων έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων από δημόσια αρχή είναι μια διαδικασία που διεξάγεται αποκλειστικά στο πλαίσιο της ΕΕ. Ως εκ τούτου, χρησιμοποιήσαμε έγγραφα της ΕΕ προκειμένου να αντλήσουμε πρότυπα για τον έλεγχό μας. Συγκεντρώσαμε αποδεικτικά στοιχεία ελέγχου μέσω εξέτασης των εγγράφων που υπέβαλε η ΓΔ Ανταγωνισμού, καθώς και μέσω της διεξαγωγής συνεντεύξεων με το προσωπικό. Συνεργαστήκαμε με ομάδα εμπειρογνομόνων στην οποία υποβάλαμε προς συζήτηση τα κύρια αποτελέσματα των εργασιών μας.

¹⁷ Ως έλεγχος επιδόσεων νοείται η ανεξάρτητη, αντικειμενική και αξιόπιστη εξέταση του κατά πόσον επιχειρήσεις, συστήματα, λειτουργίες, προγράμματα, δραστηριότητες ή οργανισμοί λειτουργούν σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και/ή της αποτελεσματικότητας, καθώς και του εάν υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης (ISSAI 300). Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) ερμηνεύει το δίκαιο της ΕΕ προκειμένου να διασφαλιστεί η ομοιόμορφη εφαρμογή του σε όλες τις χώρες της ΕΕ, και διευθετεί τις νομικές διαφορές μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Στο ΔΕΕ μπορούν επίσης να απευθυνθούν, υπό ορισμένες περιστάσεις, ιδιώτες, εταιρείες ή οργανισμοί, προκειμένου να ασκήσουν προσφυγή κατά θεσμικού οργάνου της ΕΕ, εφόσον θεωρούν ότι παραβίασε κατά κάποιον τρόπο τα δικαιώματά τους.

Παρατηρήσεις

Επίτευξη των στόχων, εκτίμηση κινδύνου και αξιολογήσεις

21 Το πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής απαιτεί τον καθορισμό στόχων, τη διενέργεια εκτίμησης κινδύνων που σχετίζονται με αυτούς, και τη μέτρηση επιδόσεων. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων και η αξιολόγηση της νομοθεσίας και των δραστηριοτήτων που δεν σχετίζονται με δαπάνες πρέπει, πλην των περιπτώσεων που εξαιρούνται, να διενεργούνται σύμφωνα με τις καθοδηγητικές αρχές των κατευθυντήριων γραμμών της Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας, προκειμένου να αξιολογούνται οι επιδόσεις των παρεμβάσεων της ΕΕ και να αναλύονται οι επιλογές και οι σχετικές επιπτώσεις στις νέες πρωτοβουλίες.

Καθορισμός στόχων και μέτρηση επιδόσεων

22 Η ΓΔ Ανταγωνισμού καθόρισε με επαρκή σαφήνεια στόχους για τον εντοπισμό και την εκτίμηση των σχετικών κινδύνων σύμφωνα με το πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής¹⁸. Πρέπει να καθορίζονται επικαιροποιημένοι στόχοι και δηλώσεις αποστολών σε κάθε επίπεδο και για τις πλέον σημαντικές δραστηριότητες, συμπεριλαμβανομένων ακόμη και των καθηκόντων και των στόχων που ανατίθενται σε μεμονωμένους υπαλλήλους. Οι δηλώσεις αποστολών πρέπει να συνάδουν με τις αρμοδιότητες της Επιτροπής δυνάμει των Συνθηκών και σύμφωνα με τους στόχους πολιτικής της. Όπως απαιτείται, στο στρατηγικό της σχέδιο για την περίοδο 2016-2020, η ΓΔ Ανταγωνισμού καθόρισε στόχους με επαρκή σαφήνεια ώστε να καταστεί δυνατός ο εντοπισμός κινδύνων για την επίτευξή τους, ενώ στα (ετήσια) σχέδια διαχείρισης που εκπόνησε, διευκρίνισε περαιτέρω και επικαιροποίησε τους εν λόγω στόχους.

¹⁸ Αρχή 6 της ανακοίνωσης του Επιτρόπου Oettinger προς την Επιτροπή Αναθεώρηση του πλαισίου εσωτερικού ελέγχου (πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου):
https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/C_2017_2373_Revision_ICF_en.pdf

23 Η ΓΔ Ανταγωνισμού καθόρισε δείκτες αποτελέσματος και εκροής, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα. Ωστόσο οι δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν δεν μετρούν τον αντίκτυπο των δραστηριοτήτων της ΓΔ COMP, εν μέρει εξαιτίας παραγόντων που εκφεύγουν του ελέγχου της ΓΔ. Σκοπός των δεικτών επιδόσεων που τίθενται σε σχέση με τους στόχους είναι να καταστεί δυνατή η παρακολούθηση της προόδου προς την επίτευξή τους¹⁹. Η ΓΔ Ανταγωνισμού υπέβαλε στοιχεία σχετικά με την επίτευξη των στόχων της στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της). Στο [πλαίσιο 5](#) περιλαμβάνονται οι δείκτες που αναφέρονται στο παρόν σημείο για κάθε σχετικό στόχο.

¹⁹ Αρχή 6 του πλαισίου εσωτερικού ελέγχου - Παρακολούθηση

Πλαίσιο 5

Σχετικοί στόχοι και δείκτες (από τα ετήσια σχέδια διαχείρισης της ΓΔ Ανταγωνισμού²⁰)

Ειδικός στόχος 7: Καλύτερα στοχευμένες ενισχύσεις που δίνουν ώθηση στην ανάπτυξη (χρησιμοποιήθηκε από το 2013 έως το 2015)

- **Δείκτης αποτελέσματος 2:** Συνολικό επίπεδο ενισχύσεων που χορηγήθηκαν στον χρηματοπιστωτικό τομέα για την αντιμετώπιση της κρίσης και πράγματι χρησιμοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη, εκφραζόμενο ως ποσοστό του ΑΕΠ της ΕΕ των 28 για το 2013.

Ειδικός στόχος 9: Σταθερότητα και προώθηση του ανταγωνισμού στον τραπεζικό τομέα (τέθηκε το 2016).

- **Δείκτης αποτελέσματος 1 (2016):** Για κάθε άσκηση προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων που πραγματοποιείται από τον ΕΕΜ ή από την ΕΑΤ, υπολογίζεται ο λόγος α) των κρατικών ενισχύσεων και των ενισχύσεων από το Ταμείο προς τις τράπεζες στο δείγμα δοκιμής για την κάλυψη των ελλείψεων που εντοπίζονται στην άσκηση προσομοίωσης προς β) τη συνολική έλλειψη κεφαλαίων που εντοπίζεται στην άσκηση προσομοίωσης κατά την αντίστοιχη ημερομηνία της παρατήρησης.
- **Δείκτης αποτελέσματος 2 (2016):** Ο λόγος α) των κρατικών ενισχύσεων προς όλες τις τράπεζες στην ΕΕ υπό τη μορφή **κεφαλαιακών** μέσων προς β) το συνολικό απόθεμα κεφαλαίου και τα αποθεματικά όλων των τραπεζών στην ΕΕ.
- **Δείκτης εκροής (από το 2017):** Έγκριση αποφάσεων της Επιτροπής.

Ειδικός στόχος 12: Εξασφάλιση της ευθυγράμμισης της νομοθεσίας της ΕΕ περί ανταγωνισμού με τις εκάστοτε συνθήκες της αγοράς και τις σύγχρονες οικονομικές και νομικές αντιλήψεις.

- **Δείκτης αποτελέσματος:** Διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη σχετικά με τους νέους κανόνες (Ευρωβαρόμετρο 2014)

²⁰ Βλέπε τα ετήσια σχέδια διαχείρισης της ΓΔ Ανταγωνισμού της περιόδου 2013-2018.

24 Ωστόσο, οι δείκτες αποτελεσμάτων που χρησιμοποιήθηκαν αντικατοπτρίζουν εξωτερικούς παράγοντες και, επομένως, λείπει η σαφής αιτιώδης σχέση με τις δραστηριότητες ελέγχου της Επιτροπής επί των κρατικών ενισχύσεων. Για παράδειγμα, για τον στόχο «Καλύτερα στοχευμένες ενισχύσεις που δίνουν ώθηση στην ανάπτυξη», ο δείκτης αποτελέσματος που χρησιμοποιήθηκε, «το ποσοστό των ενισχύσεων σε σύγκριση με το ΑΕΠ»²¹, αντικατοπτρίζει το γεγονός ότι, κατά τα τελευταία χρόνια, η ανάγκη για κρατικές ενισχύσεις έχει περιοριστεί και ότι το ΑΕΠ έχει αυξηθεί. Οι δείκτες αποτελέσματος που χρησιμοποιήθηκαν για τη μέτρηση της από μέρους της Επιτροπής επίτευξης του στόχου «Σταθερότητα και προώθηση του ανταγωνισμού στον τραπεζικό τομέα» αντικατοπτρίζουν την αυξημένη ανθεκτικότητα των τραπεζών εν γένει, η οποία οφείλεται εν μέρει στη χρήση των χρημάτων των φορολογούμενων και όχι τόσο στις δραστηριότητες της Επιτροπής²². Επιπλέον, ο δείκτης για τον στόχο της εξασφάλισης της ευθυγράμμισης της νομοθεσίας της ΕΕ περί ανταγωνισμού με τις συνθήκες της αγοράς κατέδειξε μεν την ικανοποίηση των ενδιαφερόμενων μερών με το επίπεδο της συμμετοχής τους στις διαβουλεύσεις²³, όχι όμως και αν οι κανόνες ήταν ευθυγραμμισμένοι με τις συνθήκες της αγοράς.

25 Οι δείκτες επιδόσεων της Επιτροπής δεν μετρούσαν την επιτυχία των αναδιαρθρώσεων ούτε τον αντίκτυπο των αποφάσεών της για τις κρατικές ενισχύσεις στις τραπεζικές αγορές της ΕΕ. Η Επιτροπή δεν είχε καθορίσει δείκτες επιδόσεων που να δείχνουν αν οι αναδιαρθρώσεις υπήρξαν επιτυχείς, κάτι που θα είχε καθοριστική σημασία, αν ληφθεί υπόψη ο αριθμός των περιπτώσεων στις οποίες οι τράπεζες αποδείχθηκαν στη συνέχεια μη βιώσιμες²⁴. Ομοίως, δεν υπήρχαν δείκτες

²¹ Βλέπε για παράδειγμα τα ετήσια σχέδια διαχείρισης της ΓΔ Ανταγωνισμού της περιόδου 2013-2015.

²² Βλέπε το ετήσιο σχέδιο διαχείρισης της ΓΔ Ανταγωνισμού για το 2016, ειδικός στόχος 9: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_mp_2016_en.pdf

²³ Βλέπε την τακτική ποιοτική μελέτη του Ευρωβαρόμετρου – DG Competition Stakeholder Survey (2014), Aggregate Report, σ. 27: Το επίπεδο ικανοποίησης σε σχέση με τις διαβουλεύσεις της ΓΔ Ανταγωνισμού για τους νέους κανόνες ήταν συνολικά υψηλό, αν και ορισμένοι συμμετέχοντες θεώρησαν ότι οι απόψεις τους δεν λαμβάνονται πάντοτε υπόψη: http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/surveys_en.html

²⁴ Ο σκοπός της απαίτησης που έχει καθορίσει η Επιτροπή για υποβολή σχεδίων αναδιάρθρωσης, καθώς και για την εκ των προτέρων αξιολόγησή τους, είναι να εξασφαλίζεται ότι η βιωσιμότητά τους θα μπορεί να αποκατασταθεί εντός εύλογου

για τη μέτρηση του αντίκτυπου των κρατικών ενισχύσεων που ενέκρινε η Επιτροπή στην ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς, γενικότερα, και στις διασυνοριακές δραστηριότητες των τραπεζών της ΕΕ, ειδικότερα.

Εκτίμηση κινδύνου

26 Η ΓΔ Ανταγωνισμού είχε εντοπίσει τους κινδύνους για την επίτευξη των στόχων της και είχε καθορίσει τον ενδεδειγμένο τρόπο διαχείρισης αυτών των κινδύνων. Το πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής απαιτεί επίσης τη διενέργεια εκτίμησης κινδύνου και τη διαχείριση κινδύνου²⁵. Η διαδικασία της ΓΔ Ανταγωνισμού για την εκτίμηση κινδύνου βασίστηκε στην αντίστοιχη διαδικασία της Επιτροπής και ήταν σύμφωνη με αυτήν. Η ΓΔ Ανταγωνισμού είχε εντοπίσει και εκτιμήσει τους κινδύνους στο πλαίσιο διαδικασίας από τη βάση προς την κορυφή, με τη συμμετοχή των επιχειρησιακών μονάδων που είναι αρμόδιες για την εφαρμογή της πολιτικής ανταγωνισμού, καθώς και των μονάδων συντονισμού και άλλων οριζόντιων μονάδων.

27 Εντούτοις, στην εκτίμηση κινδύνου της ΓΔ Ανταγωνισμού δεν συμπεριλήφθηκαν οι κίνδυνοι για την επίτευξη των στόχων που αφορούν τον έλεγχο των ενισχύσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα, ούτε ο κίνδυνος να μην ευθυγραμμίζονται πλέον οι κανόνες με τις συνθήκες της αγοράς. Η εκτίμηση κινδύνου της ΓΔ Ανταγωνισμού δεν κάλυπτε τους πιθανούς κινδύνους για την επίτευξη των στόχων που έχουν καθοριστεί ειδικά για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα. Επιπλέον, η εξασφάλιση της ευθυγράμμισης των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις με τις συνθήκες της αγοράς

χρονικού πλαισίου και σε σταθερή και μόνιμη βάση (παράγραφος 8 της τραπεζικής ανακοίνωσης του 2013). Ωστόσο, αρκετές δικαιούχοι τράπεζες του δείγματός μας ζήτησαν πρόσθετες κρατικές παρεμβάσεις με τη μορφή πρόσθετης ρευστότητας ή μετοχικού κεφαλαίου, αφότου η Επιτροπή τις είχε κρίνει βιώσιμες. Μία τράπεζα, μετά από δύο διαδοχικές ανακεφαλαιοποιήσεις, χρειάστηκε πρόσθετη ενίσχυση για την εκκαθάρισή της (κατά το 3 έτος της 5ετούς περιόδου αναδιάρθρωσης). Τα εναπομένοντα υψηλά επίπεδα ΜΕΔ και τα ανοίγματα σε κίνδυνο

χρέους χώρας είναι ακόμη δύο λόγοι να αμφιβάλλει κανείς για την επιτυχία των αναδιαρθρώσεων.

²⁵ Αρχή 7 του πλαισίου εσωτερικού ελέγχου.

είναι καίριας σημασίας για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής επιβολής της νομοθεσίας της ΕΕ περί ανταγωνισμού²⁶. Κατά την άποψή μας, το ζήτημα αυτό αποκτά ιδιαίτερη σημασία στην περίπτωση των κανόνων που θεσπίστηκαν με στόχο την αντιμετώπιση των έκτακτων περιστάσεων που προέκυψαν από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση²⁷. Ωστόσο, ο κίνδυνος οι κανόνες για την κρίση να μην αντικατοπτρίζουν πλέον τις συνθήκες της αγοράς δεν χαρακτηρίστηκε από την Επιτροπή ως «βασικός κίνδυνος» κατά της αποτελεσματικής επιβολής της απαγόρευσης κρατικών ενισχύσεων.

Εκτίμηση επιπτώσεων και αξιολόγηση

28 Οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας απαιτούν τη διενέργεια εκτίμησης επιπτώσεων για την υποστήριξη της διαδικασίας χάραξης πολιτικής μέσω της συγκέντρωσης και ανάλυσης αποδεικτικών στοιχείων. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές, η κατάρτιση πολιτικής θα πρέπει να υποστηρίζεται από αξιολογήσεις και εκτιμήσεις επιπτώσεων. Και στις δύο διαδικασίες εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο αντιμετωπίζεται ή θα έπρεπε να αντιμετωπίζεται ένα πρόβλημα ώστε να επιτυγχάνονται οι επιθυμητοί στόχοι²⁸. Η Επιτροπή διενεργεί αξιολογήσεις προκειμένου να εξακριβώσει αν οι πολιτικές ή οι νομοθετικές πράξεις της ΕΕ εξακολουθούν να είναι δικαιολογημένες, αν χρειάζονται αλλαγές ή αν θα πρέπει απλώς να καταργηθούν. Στις αρχές για τη βελτίωση της νομοθεσίας τονίζεται επίσης ότι η ορθή υλοποίηση των πολιτικών περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την παρακολούθηση της εφαρμογής τους στην πράξη. Με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται ότι επιτυγχάνονται τα επιδιωκόμενα αποτελέσματά τους και ότι –εάν αυτά δεν επιτευχθούν ή αν υπήρξαν ακούσιες συνέπειες– είναι δυνατή η λήψη διορθωτικών μέτρων.

²⁶ Βλέπε στρατηγικό σχέδιο της ΓΔ Ανταγωνισμού για την περίοδο 2016-2020, σ. 39.

²⁷ Στην τραπεζική ανακοίνωση του 2008 τονίστηκε ότι η επίκληση του άρθρου 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της Συνθήκης είναι δυνατή μόνο σε πραγματικά εξαιρετικές περιστάσεις (βλέπε σημείο 44).

²⁸ Κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας (ενότητα 3.3, σ. 8).

29 Στο πλαίσιο εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής²⁹ και μιας εξωτερικής μελέτης που εκπονήθηκε για λογαριασμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου³⁰ εξετάστηκε κατά πόσον επιτεύχθηκαν οι στόχοι των κανόνων για την κρίση το 2011. Το προσωπικό της ΓΔ Ανταγωνισμού κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι κρατικές ενισχύσεις που χορηγήθηκαν και ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων από την Επιτροπή συνέβαλαν στην προστασία της εσωτερικής αγοράς καθ' όλη τη διάρκεια της κρίσης. Οι συντάκτες διαπίστωσαν ότι είχαν προκληθεί στρεβλώσεις του ανταγωνισμού με διάφορους τρόπους, αλλά κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι

- η Επιτροπή είχε κάνει αποτελεσματική χρήση ενός εργαλείου συντονισμού το οποίο κατέστησε δυνατή την ενιαία μεταχείριση όλων των κρατών μελών και των τραπεζών· και
- το πλέον αποδοτικό μέσο που επέτρεψε στην Επιτροπή να ελαχιστοποιήσει τους κινδύνους στρέβλωσης του ανταγωνισμού ήταν η επιβολή εκτεταμένων υποχρεώσεων στο πλαίσιο των αναδιαρθρώσεων.

Για την περίοδο μέχρι το 2011, διαπιστώθηκε στο πλαίσιο της μελέτης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ότι σημαντικό μέρος των μέτρων για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης δεν ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων και ότι ήταν δύσκολο να διαχωριστούν οι επιπτώσεις των κρατικών ενισχύσεων από τις επιπτώσεις άλλων παραγόντων. Οι συντάκτες κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι

- η Επιτροπή δεν είχε κατορθώσει να διατηρήσει μια συνεκτική προσέγγιση για όλες τις χώρες και όλες τις επιχειρήσεις· και

²⁹ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής: *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Βρυξέλλες, 5.10.2011
SEC(2011) 1126 final
https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/working_paper_en.pdf

³⁰ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών, Θεματικό Τμήμα Α: *Οικονομική και Επιστημονική Πολιτική, Οικονομικές και Νομισματικές Υποθέσεις*, «State Aid Crisis Rules for the Financial Sector and the Real Economy»:
<https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110714ATT24010/20110714ATT24010EN.pdf> (μελέτη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου)

- οι διαφορετικές πρακτικές μεταξύ των κρατών μελών είχαν αποδυναμώσει τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής³¹.

Επιπροσθέτως, στη μελέτη εκφράστηκαν ανησυχίες σχετικά με την έλλειψη διαφάνειας και υπογραμμίστηκε η ανάγκη ταχύτερης δημοσίευσης των αποφάσεων της Επιτροπής³².

30 Δεν είχε διενεργηθεί επίσημη αξιολόγηση των ισχυόντων κανόνων για την κρίση. Μολονότι η Επιτροπή είχε πραγματοποιήσει διαβουλεύσεις με τα κράτη μέλη και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη πριν από την αναθεώρηση του 2013, δεν είχε αξιολογήσει επίσημα την αποτελεσματικότητα των κανόνων για την κρίση. Η τρέχουσα έκδοση της τραπεζικής ανακοίνωσης δημοσιεύτηκε τον Αύγουστο του 2013, κατόπιν διαβούλευσης με τα κράτη μέλη και κατόπιν διαλόγου με την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή, περιλαμβανομένων κεντρικών τραπεζών. Η Επιτροπή πραγματοποίησε επίσης ορισμένες τροποποιήσεις σε άλλους κανόνες για την κρίση, οι οποίοι, κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, εξακολουθούσαν να είναι σε ισχύ. Έκτοτε, η Επιτροπή δεν έχει αξιολογήσει επίσημα την επίτευξη των στόχων της, ούτε την προστιθέμενη αξία των κανόνων για την κρίση για την ΕΕ, ώστε να προβεί σε τυχόν τροποποίηση ή αναστολή τους³³. Η Επιτροπή δεν αξιολόγησε επίσημα τον αντίκτυπο ούτε των κανόνων για την κρίση ούτε της εφαρμογής τους στον ανταγωνισμό στις τραπεζικές αγορές της ΕΕ.

³¹ Μελέτη του ΕΚ, κεφάλαιο 2.4.2. Διατήρηση συνεκτικής προσέγγισης μεταξύ των χωρών και των επιχειρήσεων και 2.5 Βασικά πορίσματα.

³² Μελέτη ΕΚ, σ. 39.

³³ Το μοναδικό διαθέσιμο έγγραφο στο οποίο εξετάστηκαν οι επιπτώσεις των κρατικών ενισχύσεων που εγκρίθηκαν από την Επιτροπή, είναι ένα ενημερωτικό σημείωμα της ΓΔ Ανταγωνισμού για τις κρατικές ενισχύσεις (*Competition State aid brief*) με τίτλο «State aid to European banks: returning to viability». Στόχος αυτού του εγγράφου, στο οποίο παρουσιάζονται μόνο οι απόψεις των συντακτών και όχι της Επιτροπής, ήταν να καταδειχθεί ότι τα σχέδια αναδιάρθρωσης που εγκρίθηκαν από την Επιτροπή σύμφωνα με τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις συνέβαλαν στη διάσωση πολλών ευρωπαϊκών τραπεζών και τις κατέστησαν και πάλι βιώσιμες.

Διαχειριστικές δομές, πλαίσιο δεοντολογίας και πόροι

31 Το πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου της Επιτροπής απαιτεί τη σύσταση ολοκληρωμένων διαχειριστικών δομών. Οι διαχειριστικές δομές πρέπει να επιτρέπουν την αποτελεσματική εσωτερική εποπτεία όλων των σχετικών δραστηριοτήτων και να υποστηρίζουν την επίτευξη των στόχων. Η Επιτροπή πρέπει να αναθέτει αρμοδιότητες, όπως αρμόζει, και να σχεδιάζει και να εφαρμόζει κατάλληλους διαύλους αναφοράς, ώστε να καθίσταται δυνατή η εκτέλεση των εξουσιών, η εκπλήρωση των υποχρεώσεων και η ροή των πληροφοριών³⁴. Επιπλέον, η Επιτροπή θα πρέπει να διαθέτει ικανό εργατικό δυναμικό και να χρησιμοποιεί τους πόρους της αποτελεσματικά για την υποστήριξη της υλοποίησης των προτεραιοτήτων της και της εκτέλεσης των βασικών εργασιών της³⁵.

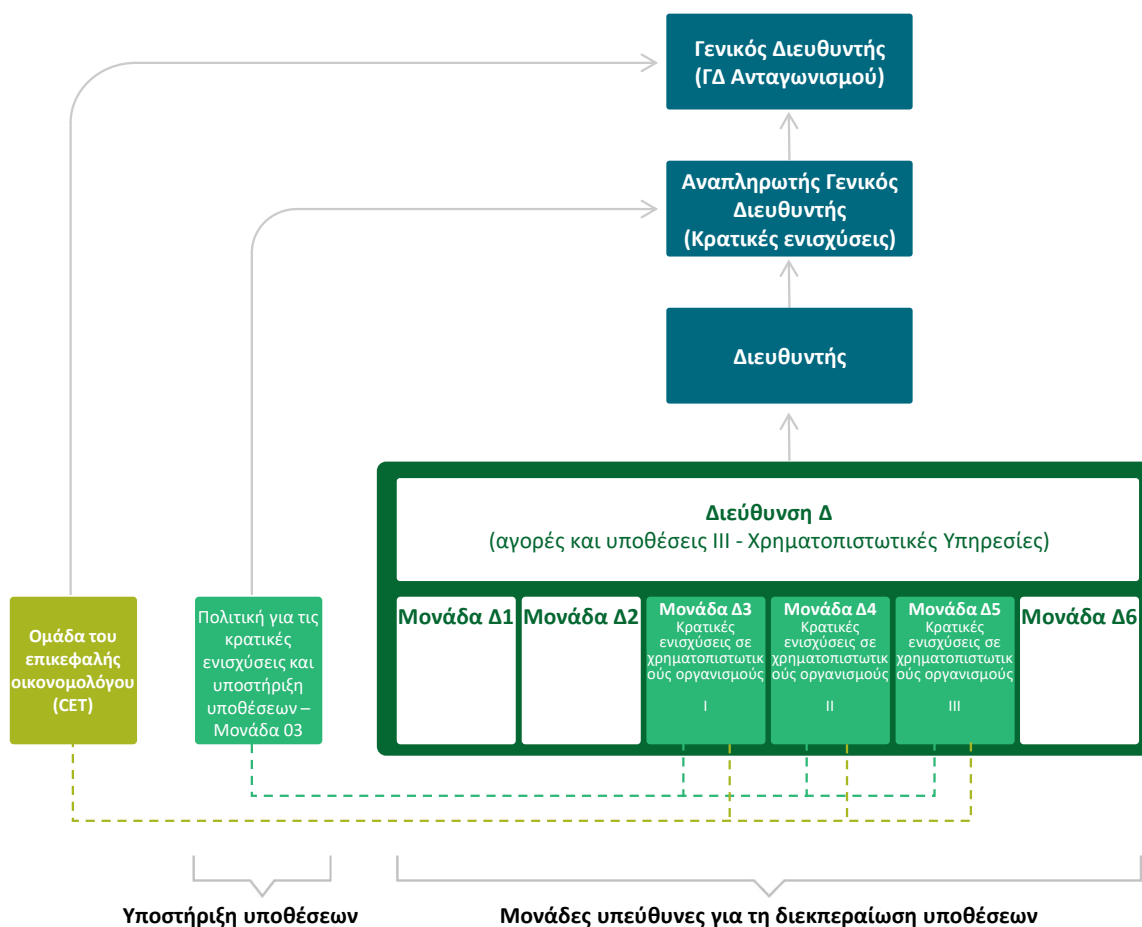
Διαχειριστικές δομές

32 Η οργάνωση της δομής κατά πλέγμα, με κατάλληλους διαύλους αναφοράς, κατέστησε δυνατή την ορθή ροή πληροφοριών και την επαρκή εσωτερική εποπτεία από την ανώτατη διοίκηση. Η ΓΔ Ανταγωνισμού είχε δημιουργήσει μια δομή πλέγματος με βάση τα μέσα και τους τομείς, η οποία σχεδιάστηκε με στόχο την προώθηση της γνώσης σχετικά με τα μέσα και τους τομείς. Τρεις ειδικές μονάδες ήταν αρμόδιες για τη διεκπεραίωση υποθέσεων που αφορούσαν κρατικές ενισχύσεις προς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς. Μια μονάδα συντονισμού παρείχε υποστήριξη τόσο για ζητήματα ουσίας όσο και για διαδικαστικά ζητήματα, και η ομάδα του επικεφαλής οικονομολόγου συμμετείχε στη διαδικασία. Ωστόσο, δεν υπήρχε τεκμηρίωση των πεπραγμένων της και συγκεκριμένα της λεπτομερούς οικονομικής ανάλυσης σε σχέση με τις απορρέουσες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ή την ύπαρξη αστοχιών της αγοράς σε μεμονωμένες περιπτώσεις. Στο [γράφημα 2](#) παρουσιάζονται οι οργανωτικές δομές που είναι αρμόδιες για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων προς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς.

³⁴ Αρχή 3 του πλαισίου εσωτερικού ελέγχου.

³⁵ Ετήσιο σχέδιο διαχείρισης της ΓΔ Ανταγωνισμού 2018, στόχος 2.

Γράφημα 2 – Οργανωτική δομή για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα



Πηγή: ΕΕΣ, με βάση το οργανόγραμμα της ΓΔ Ανταγωνισμού.

Πλαίσιο δεοντολογίας

33 Η ΓΔ Ανταγωνισμού εργάστηκε για την προώθηση μιας ισχυρής αντίληψης περί δεοντολογίας, με έμφαση στην πρόληψη. Σύμφωνα με την πολιτική της Επιτροπής για την προώθηση μιας θεσμικής αντίληψης περί δεοντολογίας, η ΓΔ Ανταγωνισμού εστίασε στην πρόληψη μέσω εκπαίδευσης και κατάρτισης. Οι υπάλληλοι οφείλουν να υποβάλλουν ετήσια δήλωση συμμόρφωσης με τους κανόνες δεοντολογίας. Οι υπεύθυνοι διεκπεραίωσης υποθέσεων πρέπει να υπογράψουν έντυπο σύγκρουσης συμφερόντων για κάθε υπόθεση στην οποία συμμετέχουν. Οι δυνητικές συγκρούσεις συμφερόντων αξιολογούνται κατά περίπτωση.

34 Στο πλαίσιο δεοντολογίας της ΓΔ Ανταγωνισμού γίνεται αναφορά στις γενικές υποχρεώσεις που ισχύουν για τους υπαλλήλους της ΕΕ και τονίζεται ότι η διάδοση εμπιστευτικών πληροφοριών και η εκμετάλλευση εμπιστευτικών πληροφοριών συνιστούν ποινικά αδικήματα. Σε αντίθεση με το προσωπικό που εργάζεται σε άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής, το προσωπικό της ΓΔ Ανταγωνισμού, καθώς και όλοι οι υπάλληλοι της Επιτροπής που συμμετέχουν στη διεκπεραίωση υποθέσεων κρατικών ενισχύσεων, μπορούν να έχουν προνομιακή πρόσβαση σε πληροφορίες που μπορεί να επηρεάσουν τις αγορές και αφορούν μεμονωμένους συμμετέχοντες στην αγορά. Επιπροσθέτως, όλες οι αποφάσεις της ΓΔ Ανταγωνισμού επί υποθέσεων κρατικών ενισχύσεων έχουν σημαντικό αντίκτυπο στις χρηματοπιστωτικές αγορές, και ιδίως στις τιμές των μετοχών και των ομολόγων των δικαιούχων. Παρ' όλα ταύτα, η ΓΔ Ανταγωνισμού δεν είχε θέσει σε εφαρμογή μηχανισμούς παρακολούθησης ή άλλες ρυθμίσεις για να ελέγχει τη συμμόρφωση του προσωπικού με τους κανόνες κατά την πραγματοποίηση χρηματοοικονομικών συναλλαγών.

Ανθρώπινοι πόροι και πόροι ΤΠ

35 Η Επιτροπή είχε διαθέσει επαρκείς ανθρώπινους πόρους, ωστόσο η προσέλκυση και διατήρηση του απαιτούμενου ειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού έχει καταστεί δυσκολότερη. Σε γενικές γραμμές, οι υπάλληλοι διέθεταν υψηλό εκπαιδευτικό υπόβαθρο και εξειδικευμένες γνώσεις, καθώς και σχετική εργασιακή πείρα. Ένα άρτια σχεδιασμένο πρόγραμμα κατάρτισης στον χώρο εργασίας και ένα πρόγραμμα καθοδήγησης, καθώς και ένα ενδοδικτυακό εργαλείο ανταλλαγής γνώσεων, προσέφεραν στους νέους υπαλλήλους τη δυνατότητα να εξοικειωθούν με τα καθήκοντά τους, και στους πιο πεπειραμένους υπεύθυνους χειρισμού υποθέσεων τη δυνατότητα να επικαιροποιήσουν τις γνώσεις τους. Κατά τα έτη 2015 και 2016, στη Διεύθυνση Δ είχε σημειωθεί κύμα αποχωρήσεων, ενώ αρκετοί υπάλληλοι με σημαντική πείρα είχαν αποχωρήσει πρόσφατα³⁶. Η ΓΔ Ανταγωνισμού είχε δυσκολευτεί στην εξεύρεση κατάλληλων υποψηφίων, είχε όμως λάβει μέτρα μετριασμού. Συνολικά, η Επιτροπή διέθετε τους κατάλληλους πόρους για τον χειρισμό υποθέσεων –των οποίων ο αριθμός είχε μειωθεί σημαντικά– κατά τη διάρκεια της υπό έλεγχο περιόδου.

³⁶ Σχέδιο διαχείρισης υποθέσεων, Απρίλιος και Νοέμβριος 2018, σ. 23.

36 Η Επιτροπή σχεδιάζει να εισαγάγει νέα συστήματα ΤΠ ώστε τα διευθυντικά στελέχη και το προσωπικό να είναι σε θέση να εκτελούν, να τεκμηριώνουν και να παρακολουθούν αποτελεσματικότερα τις εργασίες τους. Στόχος των συστημάτων ΤΠ της Επιτροπής είναι να συμβάλλουν στην ασφαλή, αποδοτική και ολοκληρωμένη διαχείριση των υποθέσεων ανταγωνισμού και να παρέχουν ουσιαστική στήριξη στις καθημερινές λειτουργίες της Επιτροπής. Η ΓΔ Ανταγωνισμού δεν διέθετε ενιαίο σύστημα για την αυτόματη συλλογή και αποθήκευση όλων των εγγράφων που σχετίζονται με μια υπόθεση, αλλά, αντιθέτως, χρησιμοποιούσε διάφορες εφαρμογές. Ωστόσο, είχε αποφασίσει να ηγηθεί της ανάπτυξης ενός νέου κοινού συστήματος διαχείρισης υποθέσεων προς αντικατάσταση των απαρχαιωμένων συστημάτων διαχείρισης εγγράφων και υποθέσεων. Με αυτόν τον τρόπο, επιδιώκει να εκσυγχρονίσει τα οικεία συστήματα ΤΠ, καθώς και να αντιμετωπίσει τον κίνδυνο να μην είναι πλέον σε θέση να ασκήσει την εκτελεστική της ικανότητα εξαιτίας των ανεπαρκών επιδόσεων των υφιστάμενων συστημάτων ΤΠ³⁷.

Πλαίσιο για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων και κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις

37 Οι κατάλληλες εξουσίες και τα κατάλληλα διαδικαστικά εργαλεία αποτελούν προϋπόθεση για τον αποδοτικό και αποτελεσματικό έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων. Οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις πρέπει να είναι καλά διατυπωμένοι ώστε να διασφαλίζεται ότι αντικατοπτρίζουν επαρκώς τους στόχους της Συνθήκης και ενθαρρύνουν τη συστατική ερμηνεία της εξαίρεσης από τον κανόνα που απαγορεύει τις κρατικές ενισχύσεις. Προς τούτου, είναι επίσης ζωτικής σημασίας να απηχούν τις συνθήκες της αγοράς (περιλαμβανομένων σχετικών αλλαγών στο κανονιστικό πλαίσιο) ανά πάσα στιγμή.

³⁷ Πίνακας καταγραφής κινδύνων: κίνδυνος για τον οποίο απαιτείται η λήψη μέτρων αριθμός 22.

Διαδικαστικό πλαίσιο για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων

38 Η Επιτροπή διαθέτει τις αναγκαίες εξουσίες για τη διενέργεια αποτελεσματικού και αποδοτικού ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων. Σύμφωνα με το άρθρο 108, παράγραφος 3, της ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη οφείλουν να κοινοποιούν στην Επιτροπή τα σχεδιαζόμενα μέτρα και δεν δύνανται να τα εφαρμόσουν χωρίς την προηγούμενη έγκριση της Επιτροπής. Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας επιβάλλει την αμοιβαία συνεργασία μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών. Επιπροσθέτως, τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν κάθε μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες και διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και των στόχων της³⁸.

39 Ο διαδικαστικός κανονισμός παρέχει κατάλληλο πλαίσιο για την άσκηση των εξουσιών της Επιτροπής. Ο διαδικαστικός κανονισμός, όπως και οι προηγούμενοι κανονισμοί, καθορίζει τους κανόνες που διέπουν τις διαδικασίες που αφορούν τις κρατικές ενισχύσεις. Τα κράτη μέλη πρέπει να κοινοποιούν εγκαίρως στην Επιτροπή κάθε σχέδιο για τη χορήγηση ενίσχυσης και να παρέχουν όλες τις αναγκαίες πληροφορίες που θα επιτρέψουν στην Επιτροπή να λάβει απόφαση³⁹. Η Επιτροπή οφείλει να εξετάζει κάθε κοινοποίηση μόλις περιέλθει σε αυτή. Μετά από προκαταρκτική εξέταση, εντός 2 μηνών από την παραλαβή μιας πλήρους κοινοποίησης⁴⁰, η Επιτροπή:

- εφόσον διαπιστώσει ότι το κοινοποιηθέν μέτρο δεν αποτελεί ενίσχυση, εκδίδει σχετική απόφαση·

³⁸ Άρθρο 4, παράγραφος 3, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ).

³⁹ Άρθρο 2 του διαδικαστικού κανονισμού.

⁴⁰ Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 5 του διαδικαστικού κανονισμού, «η κοινοποίηση θεωρείται πλήρης εάν, εντός δύο μηνών από την παραλαβή της ή από την παραλαβή οποιασδήποτε πρόσθετης πληροφορίας που ζητήθηκε, η Επιτροπή δεν ζητήσει περαιτέρω πληροφορίες. Η προθεσμία μπορεί να παρατείνεται με τη συγκατάθεση τόσο της Επιτροπής όσο και του οικείου κράτους μέλους. Εφόσον είναι απαραίτητο, η Επιτροπή δύναται να καθορίζει πιο περιορισμένα χρονικά περιθώρια.»

- ο εφόσον δεν έχει αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα του μέτρου με την εσωτερική αγορά, το κηρύσσει συμβιβάσιμο («απόφαση για τη μη διατύπωση αντιρρήσεων»)⁴¹.
- ο εφόσον έχει αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα του μέτρου με την εσωτερική αγορά, αποφασίζει να κινήσει τη διαδικασία σύμφωνα με το άρθρο 108, παράγραφος 2, της ΣΛΕΕ («απόφαση για κίνηση επίσημης διαδικασίας έρευνας»)⁴².

Εάν η Επιτροπή δεν λάβει απόφαση σύμφωνα με τα ανωτέρω, η ενίσχυση θεωρείται ότι έχει εγκριθεί⁴³.

40 Ειδικότερα, η Επιτροπή διαθέτει τις νομικές εξουσίες που της επιτρέπουν να διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις της στηρίζονται σε πλήρεις και ορθές πληροφορίες.

Με τα αιτήματα παροχής πληροφοριών που προβλέπονται στον διαδικαστικό κανονισμό η Επιτροπή αποκτά πληροφορίες απαραίτητες για τη διενέργεια αξιολόγησης. Σύμφωνα με το άρθρο 5 του διαδικαστικού κανονισμού, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει πληροφορίες από το κοινοποιούν κράτος μέλος σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας. Όταν η Επιτροπή κινεί επίσημη διαδικασία έρευνας βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 4, του διαδικαστικού κανονισμού, τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να υποβάλουν παρατηρήσεις και η Επιτροπή μπορεί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να ζητήσει πληροφορίες σχετικά με την αγορά από άλλες πηγές⁴⁴. Επιπλέον, σε περιπτώσεις στις οποίες η απόφαση βασίστηκε σε εσφαλμένες πληροφορίες που παρασχέθηκαν από το κοινοποιούν κράτος μέλος και οι οποίες ήταν καθοριστικές για την απόφαση, το άρθρο 11 του διαδικαστικού κανονισμού παρέχει στην Επιτροπή εξουσία ανάκλησης της εν λόγω απόφασης.

⁴¹ Άρθρο 4 του διαδικαστικού κανονισμού.

⁴² Άρθρο 4, παράγραφος 4, του διαδικαστικού κανονισμού.

⁴³ Άρθρο 4, παράγραφος 6, του διαδικαστικού κανονισμού (διαδικασία γνωστή και ως «διαδικασία Lorenz»).

⁴⁴ Βλέπε άρθρο 7 του διαδικαστικού κανονισμού.

41 Πέραν των επίσημων διαδικασιών και εξουσιών που καθορίζονται στον διαδικαστικό κανονισμό, η Επιτροπή είχε αναπτύξει διαδικασίες προαιρετικής συνεργασίας, συγκεκριμένα τις «επαφές πριν από την κοινοποίηση», οι οποίες περιγράφονται σε έναν κώδικα βέλτιστων πρακτικών. Ο κώδικας βέλτιστων πρακτικών για τη διεξαγωγή διαδικασιών που αφορούν τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων (ο «κώδικας βέλτιστων διαδικασιών»)⁴⁵ επικαιροποιήθηκε το 2018⁴⁶ κατόπιν διαβούλευσης με τα κράτη μέλη και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη. Σύμφωνα με την Επιτροπή, το προ της κοινοποίησης στάδιο προσφέρει τη δυνατότητα συζήτησης επί του εύρους των πληροφοριών που πρέπει να υποβληθούν και παροχής καθοδήγησης στα κράτη μέλη ώστε να εξασφαλιστεί η πληρότητα του περιεχομένου της κοινοποίησης. Με την αναθεώρηση του κώδικα βέλτιστων πρακτικών το 2018 αναγνωρίστηκε ότι στις επαφές πριν από την κοινοποίηση μπορεί να συμπεριλαμβάνεται η δυνατότητα πραγματοποίησης συζητήσεων επί των νομικών και οικονομικών πτυχών ενός μέτρου με ανεπίσημο και εμπιστευτικό τρόπο πριν από την επίσημη κοινοποίησή του ως βέλτιστης πρακτικής, με στόχο, ιδίως, να αντιμετωπιστούν οι πτυχές του μέτρου που ενδεχομένως δεν συνάδουν πλήρως με τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων στις οποίες απαιτούνται σημαντικές τροποποιήσεις του μέτρου⁴⁷. Στο **γράφημα 3** παρουσιάζεται επισκόπηση των διαφορών μεταξύ των επίσημων και των ανεπίσημων διαδικασιών.

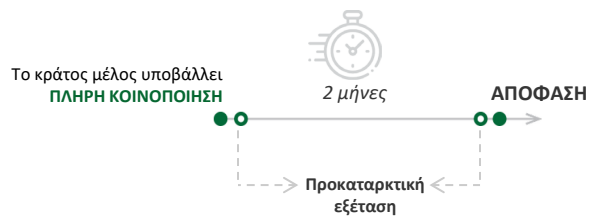
⁴⁵ Κώδικας βέλτιστων πρακτικών για τη διεξαγωγή διαδικασιών που αφορούν τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων (2009/C 136/04):<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:136:0013:0020:EL:PDF>

⁴⁶ Κώδικας βέλτιστων πρακτικών για τη διεξαγωγή διαδικασιών που αφορούν τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων (2018/C 253/05):[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719(01)&from=IT)

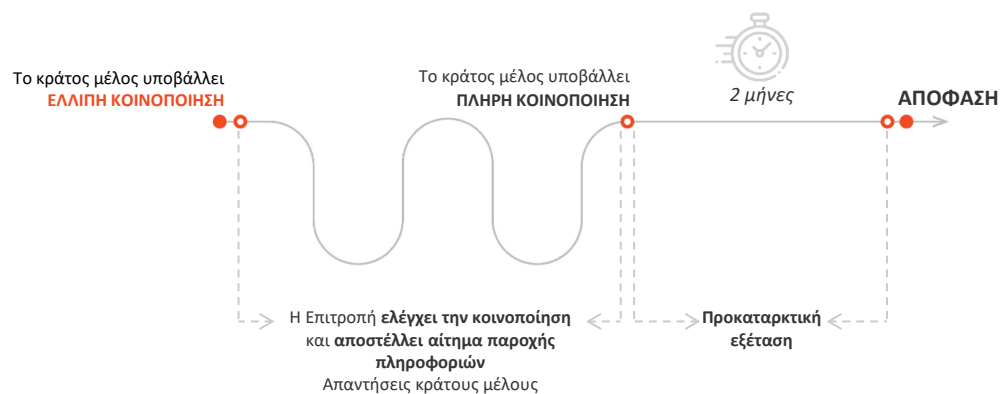
⁴⁷ Βλέπε παράγραφο 11 του κώδικα βέλτιστων πρακτικών του 2018.

Γράφημα 3 – Διαδικασία που αφορά κοινοποιηθείσα ενίσχυση

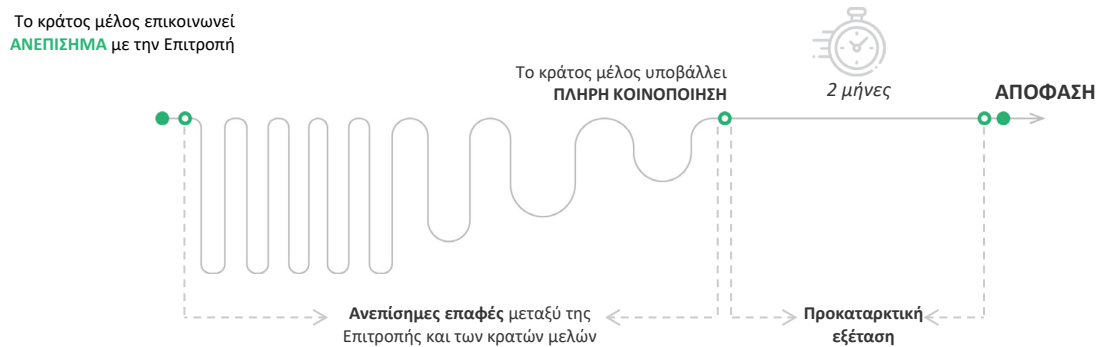
Πλήρης κοινοποίηση



Ελλιπής κοινοποίηση



Ανεπίσημη διαδικασία



Πηγή: ΕΕΣ.

42 Η Επιτροπή είχε επιλέξει να αναγνωρίσει ως βέλτιστη πρακτική τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής και τη διάρκεια των επαφών πριν από την κοινοποίηση. Με την αναθεώρηση του 2018 διευρύνθηκε επομένως το προτεινόμενο ενδεικτικό χρονικό πλαίσιο για τις επαφές πριν από την κοινοποίηση από δύο σε έξι μήνες. Από τη σύνοψη των απαντήσεων στη δημόσια διαβούλευση⁴⁸ προκύπτει ότι τα κράτη μέλη εκτίμησαν, σε γενικές γραμμές, τη διεξαγωγή αυτής της ανεπίσημης διαβούλευσης. Κάποια βέβαια εξακολουθούσαν να θεωρούν υπερβολική τη διάρκεια. Δύο από τους 21 ερωτηθέντες ζητούσαν μεγαλύτερη διαφάνεια. Κατά την άποψή μας, η διάρκεια του σταδίου πριν από την κοινοποίηση, η οποία μπορεί να αποτελεί ένδειξη για την εμφάνιση αμφιβολιών μετά την κοινοποίηση, μπορεί επίσης να αυξήσει τον κίνδυνο αμφισβήτησης με νομικά μέσα.

Κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις

43 Οι κανόνες της Επιτροπής για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα είναι εν γένει ορθά διατυπωμένοι και σαφείς. Η τραπεζική ανακοίνωση του 2013 είναι διατυπωμένη με σαφή και απλό τρόπο και συνάδει, σε μεγάλο βαθμό, με προγενέστερες ανακοινώσεις σχετικά με την κρίση. Ακολουθεί την ίδια δομή με την τραπεζική ανακοίνωση του 2008, και με αυτόν τον τρόπο καθίσταται ευκολότερη η κατανόηση της γενικής λογικής και της λειτουργίας των κανόνων. Εντούτοις, η έλλειψη σαφών κριτηρίων για τον καθορισμό της σοβαρής διαταραχής σημαίνει ότι η Επιτροπή διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης.

44 Η Επιτροπή έχει δεσμευτεί να θεσπίζει κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις που εξυπηρετούν τον επιδιωκόμενο σκοπό, καθώς και να διασφαλίζει ότι οι κανόνες αυτοί ευθυγραμμίζονται με τις συνθήκες της αγοράς και τις σύγχρονες οικονομικές και νομικές αντιλήψεις. Η αρχή σύμφωνα με την οποία οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις πρέπει να επικαιροποιούνται διατυπώθηκε επίσης ρητώς στην τραπεζική ανακοίνωση του 2013⁴⁹. Οι αρχικοί κανόνες για την κρίση, συμπεριλαμβανομένης της τραπεζικής ανακοίνωσης του 2008, ακολούθησαν τα συμπεράσματα του Συμβουλίου Ecofin και αντικατόπτριζαν τις συνθήκες της αγοράς εκείνη την περίοδο. Το 2008, ο

⁴⁸ Summary of submissions in response to the Public Consultation on the Code of Best Practice on the conduct of State aid control proceedings:
https://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_cbp/submissions_summary_en.pdf

⁴⁹ Παράγραφος 93 της τραπεζικής ανακοίνωσης του 2013. «Η Επιτροπή, εφόσον το κρίνει σκόπιμο, θα επανεξετάσει την παρούσα ανακοίνωση, ιδίως προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς ή του κανονιστικού περιβάλλοντος οι οποίες ενδέχεται να επηρεάσουν τους κανόνες που θεσπίζει η ανακοίνωση.»

αντίκτυπος της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης οδήγησε το Συμβούλιο Ecofin στην απόφαση να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για την ενίσχυση της ευρωστίας και της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος ώστε να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη στην εύρυθμη λειτουργία του χρηματοπιστωτικού τομέα, σε μια περίοδο κατά την οποία ούτε οι κατά βάση υγιείς τράπεζες δεν είχαν πρόσβαση σε χρηματοδότηση λόγω της γενικής αναταραχής στις αγορές. Τη δεδομένη χρονική στιγμή, με την τραπεζική ανακοίνωση του 2008, η Επιτροπή συνεκτίμησε τις πραγματικά έκτακτες περιστάσεις προκειμένου να επιτρέψει την εφαρμογή του πρώην άρθρου 87, παράγραφος 3, στοιχείο β), της ΣΛΕΕ, νυν άρθρο 107, παράγραφος 3, στοιχείο β), της ΣΛΕΕ (βλέπε [πλαίσιο 6](#)). Στην ισχύουσα τραπεζική ανακοίνωση του 2013 τονίζεται επίσης ότι η εφαρμογή της παρέκκλισης του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο β), της ΣΛΕΕ παραμένει δυνατή, μόνον εφόσον η κατάσταση της κρίσης συνεχίζεται, ωστόσο το σημείο αυτό δεν διευκρινίζεται περαιτέρω⁵⁰.

Πλαίσιο 6

Σοβαρή διαταραχή σύμφωνα με την τραπεζική ανακοίνωση του 2008

«Πρέπει να τονισθεί, ωστόσο, ότι με βάση τα ανωτέρω η προσφυγή στο άρθρο 87 παράγραφος 3 στοιχείο β) δεν μπορεί να θεωρείται σκόπιμη κατ' αρχήν σε περίπτωση κρίσης σε άλλους τομείς, εφόσον ο κίνδυνος άμεσων επιπτώσεων για το σύνολο της οικονομίας ενός κράτους μέλους δεν είναι ανάλογος. Όσον αφορά τον χρηματοπιστωτικό τομέα, η επίκληση της διάταξης αυτής επιτρέπεται μόνο σε πραγματικά έκτακτες περιστάσεις όπου απειλείται η λειτουργία των χρηματοπιστωτικών αγορών στο σύνολό της.

Εφόσον υπάρχει σοβαρή διαταραχή της οικονομίας κράτους μέλους που πληροί τα ανωτέρω κριτήρια, η εφαρμογή του άρθρου 87 παράγραφος 3 στοιχείο β) είναι δυνατή όχι για αόριστο χρονικό διάστημα, αλλά μόνον εφόσον η κατάσταση κρίσης το δικαιολογεί.»

45 Η Επιτροπή επανεξέτασε και προσαρμοσε τις ανακοινώσεις της, **συμπορευόμενη με τη βελτίωση των οικονομικών συνθηκών, κατά τα έτη 2010 και 2011.** Η Επιτροπή είχε επανεξετάσει την τραπεζική ανακοίνωση του 2008 το 2010 και το 2011, επισημαίνοντας, και στις δύο περιπτώσεις, ότι το άρθρο 107, παράγραφος 3, στοιχείο β), της Συνθήκης εξακολουθούσε να εφαρμόζεται. Σύμφωνα με τις αναθεωρημένες ανακοινώσεις, η Επιτροπή δικαιολόγησε την εφαρμογή του άρθρου λόγω της ανάκαμψης της οικονομίας με

⁵⁰ Παράγραφος 6 της τραπεζικής ανακοίνωσης του 2013.

ρυθμούς ταχύτερους από το αναμενόμενο, και τις προσαρμοσε κατά τρόπο που να προετοιμάζεται η μετάβαση στο καθεστώς μετά την κρίση και ενόψει της θέσπισης μόνιμων κανόνων σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση και την αναδιάρθρωση των τραπεζών υπό κανονικές συνθήκες αγοράς. Το 2011 η Επιτροπή εξήγησε ότι λόγω της όξυνσης των εντάσεων στις αγορές κρατικών χρεωστικών τίτλων που σημειώθηκε εκείνη τη χρονιά, η πίεση που ασκούσαν στον τραπεζικό τομέα στην Ένωση ολοένα αυξανόταν.

46 Η Επιτροπή τροποποίησε τους κανόνες για την κρίση το 2013 κατόπιν διαβουλεύσεων με τα κράτη μέλη και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη. Η τρέχουσα έκδοση της τραπεζικής ανακοίνωσης δημοσιεύτηκε τον Αύγουστο του 2013, κατόπιν διαβούλευσης με τα κράτη μέλη και κατόπιν διαλόγου με την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή. Σε αντίθεση με τους αρχικούς κανόνες για την κρίση, δεν εγκρίθηκε απόφαση του Συμβουλίου Ecofin για την πρόσφατη έκδοση.

47 Εντούτοις, κατά τον χρόνο του ελέγχου, η πλέον πρόσφατη έκδοση του 2013 δεν είχε υποβληθεί σε επανεξέταση, ούτε είχε προγραμματιστεί επανεξέτασή της. Στην τραπεζική ανακοίνωση του 2013 οριζόταν ρητώς ότι «η Επιτροπή, εφόσον το κρίνει σκόπιμο, θα επανεξετάσει την παρούσα ανακοίνωση, ιδίως προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς ή του κανονιστικού περιβάλλοντος οι οποίες ενδέχεται να επηρεάσουν τους κανόνες που θεσπίζει η ανακοίνωση». Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει καλέσει επανειλημμένως την Επιτροπή να επανεξετάζει, σε ετήσια βάση, εάν εξακολουθούν να πληρούνται οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο β), της ΣΛΕΕ στον χρηματοπιστωτικό τομέα⁵¹. Η Επιτροπή δεν αξιολόγησε επίσημα την τραπεζική ανακοίνωση του 2013 ούτε εάν εξακολουθεί να είναι δικαιολογημένη η εφαρμογή του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο β) για την περίοδο μετά το 2013 και έως τη λήξη της υπό έλεγχο περιόδου. Ομοίως, κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, δεν είχε προγραμματιστεί επίσημη αξιολόγηση για το εγγύς μέλλον. Σύμφωνα με την Επιτροπή, δεν προβλεπόταν υποχρέωση διενέργειας επανεξέτασης σε προκαθορισμένο ημερομηνία, ούτε συνέτρεχε κάποιος λόγος που να συνεπάγεται αυτομάτως τη διενέργειά της.

⁵¹ Για παράδειγμα, παράγραφος 33 του ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 19ης Απριλίου 2018 σχετικά με την ετήσια έκθεση για την πολιτική ανταγωνισμού (2017/2191(INI)).

48 Οι κανόνες για την κρίση εξακολουθούσαν να ισχύουν χωρίς να έχουν τροποποιηθεί, μολονότι οι οικονομικές συνθήκες στην ΕΕ και στις χρηματοπιστωτικές αγορές της είχαν μεταβληθεί από τον χρόνο της τελευταίας αναθεώρησης των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις το 2013 και ήταν, σε γενικές γραμμές, ευνοϊκές, έως την επιδημική έξαρση της νόσου COVID-19. Ο τραπεζικός τομέας της ΕΕ εξακολουθούσε να αντιμετωπίζει προκλήσεις, οι οποίες όμως έχουν περιοριστεί ως προς το εύρος τους. Κατά τη διάρκεια της υπό έλεγχο περιόδου, δεν είχε ληφθεί απόφαση από άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ αρμόδια για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, με την οποία να προσδιορίζεται κατά πόσον οι συστημικοί κίνδυνοι εξακολουθούν να θέτουν σε σοβαρό κίνδυνο την ομαλή λειτουργία και την ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών ή τη σταθερότητα όλου ή μέρους του χρηματοοικονομικού συστήματος της ΕΕ. Επιπλέον, στην τραπεζική ανακοίνωση του 2013, η Επιτροπή είχε τονίσει την ανάγκη να εξασφαλιστεί η ομαλή μετάβαση στο μελλοντικό καθεστώς βάσει της οδηγίας BRRD και η ομαλή αλληλεπίδραση μεταξύ των διαφόρων ρόλων και αρμοδιοτήτων όλων των εμπλεκόμενων αρχών⁵². Οι κανόνες για την κρίση δεν επανεξετάστηκαν κατόπιν της μεταφοράς της οδηγίας BRRD στα εθνικά δίκαια τον Ιανουάριο του 2015 και τον Ιανουάριο του 2016.

49 Επιπλέον, οι κανόνες για την κρίση δεν περιείχαν συγκεκριμένες διατάξεις βάσει των οποίων να εξετάζεται κατά πόσον οι κρατικές παρεμβάσεις συνιστούσαν κρατικές ενισχύσεις συμβατές με την οδηγία BRRD. Τα μέτρα προληπτικού και προσωρινού χαρακτήρα που προβλέπονται στο άρθρο 32 της οδηγίας BRRD αφορούν αποκλειστικά φερέγγυα ιδρύματα (βλέπε [πλαίσιο 3](#)). Στην τραπεζική ανακοίνωση του 2013, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι, λόγω των ιδιαιτεροτήτων των πιστωτικών ιδρυμάτων και της απουσίας μηχανισμών που επιτρέπουν την εξυγίανσή τους χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η χρηματοπιστωτική σταθερότητα, ενδέχεται να μην είναι εφικτή η εκκαθάριση ενός πιστωτικού ιδρύματος με βάση τη συνήθη διαδικασία αφερεγγυότητας. Για τον λόγο αυτόν, τα κρατικά μέτρα για τη στήριξη της εκκαθάρισης προβληματικών πιστωτικών ιδρυμάτων μπορεί να θεωρηθούν συμβιβάσιμη ενίσχυση, με την επιφύλαξη της συμμόρφωσης προς την απαίτηση που ορίζεται στην παράγραφο 44. Οι μηχανισμοί αυτοί, υπό τη μορφή εργαλείων εξυγίανσης, έπρεπε να τεθούν σε εφαρμογή έως την 1η Ιανουαρίου 2016. Η Επιτροπή θεώρησε ότι η δική της προσέγγιση εξακολουθούσε να είναι κατάλληλη.

⁵² Παράγραφοι 13 και 14 της τραπεζικής ανακοίνωσης του 2013.

50 Όσον αφορά τον επιμερισμό των επιβαρύνσεων, οι διατάξεις της οδηγίας BRRD είναι αυστηρότερες απ' ό,τι στην τραπεζική ανακοίνωση του 2013. Μετά τη μεταφορά της οδηγίας BRRD στο εθνικό δίκαιο, η κρατική στήριξη έπρεπε πλέον να συμμορφώνεται με τις οικείες απαιτήσεις για τη διάσωση με ίδια μέσα, επιπλέον της απαίτησης να είναι συμβατή με τους κανόνες της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις. Πέραν τούτου, όταν η Επιτροπή εξετάζει τα δημόσια εργαλεία σταθεροποίησης της οδηγίας BRRD από την άποψη της έγκρισης κρατικών ενισχύσεων, θα πρέπει να αξιολογεί χωριστά κατά πόσον τα κοινοποιηθέντα δημόσια εργαλεία σταθεροποίησης συμμορφώνονται με της απαιτήσεις της οδηγίας BRRD, ιδίως όσων αφορούν την ελάχιστη απορρόφηση ζημιών 8 %, και κατά πόσον συντρέχει μια όλως εξαιρετική κατάσταση συστημικής κρίσης που δικαιολογεί την προσφυγή στα εργαλεία αυτά⁵³. Στην οδηγία BRRD καθορίζονται αυστηρότερες απαιτήσεις για τη διάσωση με ίδια μέσα απ' ό,τι στην τραπεζική ανακοίνωση του 2013, ώστε να επιτευχθεί ένας από τους στόχους του νομοθέτη, δηλαδή η προστασία των δημόσιων πόρων με την ελαχιστοποίηση της εξάρτησης από έκτακτη δημόσια χρηματοπιστωτική στήριξη προς ιδρύματα που πτωχεύουν⁵⁴. οι απαιτήσεις αυτές δεν αποτυπώνονταν στους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλέπε [γράφημα 4](#).

Γράφημα 4 – Απαιτήσεις για τη διάσωση με ίδια μέσα για την κρατική στήριξη στο πλαίσιο εξυγίανσης

Σύμφωνα με την οδηγία BRRD (Άρθρα 44 και 101 της οδηγίας BRRD)

- Διάσωση με ίδια μέσα των μετόχων, των κατόχων τίτλων μειωμένης εξασφάλισης, των κατόχων τίτλων αυξημένης εξασφάλισης, συμπεριλαμβανομένων των (μη προστατευόμενων) καταθετών.



- Ελάχιστη απαίτηση για τη διάσωση με ίδια μέσα: τουλάχιστον 8 % των συνολικών υποχρεώσεων



- Ανώτατο όριο στη δημόσια στήριξη της χρηματοδότησης: είτε 5 % των συνολικών υποχρεώσεων είτε τα μέσα που διαθέτει το ταμείο εξυγίανσης, ανάλογα με το ποιο από τα δύο ποσά είναι χαμηλότερο



Σύμφωνα με τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις (παράγραφος 44 της τραπεζικής ανακοίνωσης)

- Δεν προβλέπεται διάσωση με ίδια μέσα των κατόχων τίτλων αυξημένης εξασφάλισης και των καταθετών

- Δεν προβλέπεται ελάχιστη απαίτηση όσον αφορά τη διάσωση με ίδια μέσα

- Δεν προβλέπεται ανώτατο όριο για τη δημόσια στήριξη

Πηγή: ΕΕΣ.

⁵³ Αιτιολογική σκέψη 57 της BRRD.

⁵⁴ Αιτιολογική σκέψη 45 της BRRD.

Άσκηση του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων

51 Η συμμόρφωση με τις εσωτερικές διεργασίες και διαδικασίες εξασφαλίζει την επίτευξη των στόχων και προωθεί την υποχρέωση λογοδοσίας. Η τήρηση των υψηλότερων επαγγελματικών προτύπων και η επιστημονική εγκυρότητα (μεταξύ άλλων στο πλαίσιο των νομικών και οικονομικών αναλύσεων), καθώς και η εξασφάλιση της εφαρμογής ορθών διαδικασιών και διαφάνειας, είναι υψίστης σημασίας για την ποιότητα της άσκησης των δραστηριοτήτων δικλίδων ελέγχου επί των κρατικών ενισχύσεων. Σύμφωνα με το οικείο πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου, η Επιτροπή θα πρέπει να καταρτίζει θεσμικές πολιτικές που καθορίζουν τι αναμένεται, και να θεσπίζει διαδικασίες για την εφαρμογή των πολιτικών⁵⁵. Οι δραστηριότητες δικλίδων ελέγχου πρέπει να ελέγχουν τη συμμόρφωση, διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτόν την επίτευξη των στόχων.

Τήρηση των εσωτερικών διεργασιών και διαδικασιών

52 Στο πλαίσιο του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων από την Επιτροπή τηρήθηκαν οι δομές, οι δίαυλοι αναφοράς, καθώς και οι εξουσίες και οι αρμοδιότητες που έχουν προβλεφθεί για τον σκοπό αυτόν, και με αυτόν τον τρόπο διασφαλίστηκε η κατάλληλη διαχείριση και πολιτική εποπτεία. Η εσωτερική διαδικασία εκπόνησης των αποφάσεων –στάδιο το οποίο προηγείται της υποβολής οποιασδήποτε απόφασης προς τον αρμόδιο για τον ανταγωνισμό Επίτροπο– υπόκειται σε σύστημα πολλαπλών ελέγχων και εξισορροπήσεων και σε δικλίδες ελέγχου. Η διοίκηση αποφασίζει, από κοινού με άλλους αρμόδιους φορείς, ποια γραμμή θα ακολουθήσει και ποιες είναι οι προκρινόμενες επιλογές. Πραγματοποιούνται πολλές συνεδριάσεις σε διαχειριστικό και λειτουργικό επίπεδο, στο πλαίσιο των οποίων παρέχεται η δυνατότητα να συζητηθούν και να εξεταστούν τα καίρια ζητήματα και να ληφθούν αποφάσεις επ' αυτών. Οι συνεδριάσεις για τη διαμόρφωση της διαδικασίας διεκπεραίωσης των υποθέσεων επιτρέπουν στον αρμόδιο αναπληρωτή γενικό διευθυντή να συμμετάσχει στη διαδικασία, ήδη από τα αρχικά στάδια, ανάλογα με την πολυπλοκότητα της υπόθεσης και το στάδιο στο οποίο αυτή βρίσκεται. Το Σώμα των Επιτρόπων αποφασίζει συλλογικά επί της εκάστοτε υπόθεσης, αναλαμβάνοντας με αυτόν τον τρόπο τη συνολική πολιτική ευθύνη.

⁵⁵ Αρχή 12 του πλαισίου εσωτερικού ελέγχου - Δραστηριότητες δικλίδων ελέγχου: Ανάπτυξη μέσω πολιτικών και διαδικασιών.

53 Στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων δινόταν η δυνατότητα σε άλλες γενικές διευθύνσεις να διατυπώσουν τους προβληματισμούς τους. Η τελική διαβούλευση που πραγματοποιείται μεταξύ διαφόρων υπηρεσιών της Επιτροπής πριν από τη λήψη απόφασης είναι η διυπηρεσιακή διαβούλευση. Στόχος της είναι η ευθυγράμμιση των θέσεων των υπηρεσιών και η εξεύρεση κοινής προσέγγισης πριν από την υποβολή πρότασης στο Σώμα των Επιτρόπων. Εάν στο πλαίσιο της διαβούλευσης διατυπωθεί αρνητική γνώμη για την πρόταση, η πρόταση πρέπει να τροποποιηθεί προτού υποβληθεί στο Σώμα των Επιτρόπων. Εάν η γνώμη είναι θετική και συνοδεύεται από παρατηρήσεις, η πρόταση γίνεται δεκτή και την εξέταση των παρατηρήσεων αναλαμβάνει η επικεφαλής υπηρεσία, δηλαδή η ΓΔ Ανταγωνισμού.

54 Σε όλες τις υποθέσεις του δείγματος, οι άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής είχαν συμφωνήσει με τις προτάσεις της ΓΔ Ανταγωνισμού, σύμφωνα με την προβλεπόμενη διαδικασία. Πραγματοποιήθηκαν διαβουλεύσεις με άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής, ιδίως τη Γενική Διεύθυνση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών και Ένωσης Κεφαλαιαγορών (ΓΔ FISMA) και τη Νομική Υπηρεσία, οι οποίες είχαν διατυπώσει τη γνώμη τους σε όλες τις περιπτώσεις. Στο δείγμα που εξετάσαμε δεν περιλαμβάνονταν υποθέσεις στις οποίες άλλες γενικές διευθύνσεις είχαν διατυπώσει αρνητική γνώμη. Σε λίγες περιπτώσεις, οι θετικές γνώμες περιλάμβαναν σχόλια και ερωτήματα σχετικά, παραδείγματος χάριν, με την παρασχεθείσα αιτιολόγηση, το σκεπτικό και την οικονομική εκτίμηση.

55 Οι δραστηριότητες της Επιτροπής που αφορούν τη διεκπεραίωση των υποθέσεων διεξάγονταν σε μεγάλο βαθμό σύμφωνα με τις οικείες μη δεσμευτικές και διαρκώς επικαιροποιούμενες εσωτερικές κατευθυντήριες οδηγίες. Με τα εσωτερικά μέσα εργασίας, όπως το εγχειρίδιο διαδικασιών⁵⁶, παρέχεται καθοδήγηση για τη διεξαγωγή ερευνών στην πράξη και προβλέπονται εσωτερικές ρυθμίσεις, όπως οι δίαυλοι αναφοράς, καθώς και τα αναλυτικά διοικητικά στάδια της διεκπεραίωσης των υποθέσεων, ώστε να διασφαλίζεται η εκπλήρωση των διαδικαστικών απαιτήσεων. Το εγχειρίδιο διαδικασιών καλύπτει κάθε πιθανό στάδιο στο πλαίσιο της διαδικασίας διεκπεραίωσης μιας υπόθεσης, ώστε να εξασφαλίζεται η άρτια λειτουργία της διαδικασίας χειρισμού των υποθέσεων.

56 Η Επιτροπή καταβάλλει κάθε προσπάθεια για τη διασφάλιση της συνεκτικής διαχείρισης εγγράφων ώστε να διευκολυνθεί η πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα. Η πρόσβαση σε έγγραφα αποτελεί ουσιώδη συνιστώσα της πολιτικής διαφάνειας που εφαρμόζουν τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Δυνάμει της Συνθήκης, όλοι οι πολίτες και οι κάτοικοι της ΕΕ απολαμβάνουν αυτού του δικαιώματος πρόσβασης⁵⁷. Η Επιτροπή έχει θεσπίσει ομοιογενείς κανόνες οι οποίοι εξασφαλίζουν ότι θα μπορεί, ανά πάσα στιγμή, να δώσει λογαριασμό για θέματα για τα οποία υπέχει υποχρέωση λογοδοσίας. Στις 16 Ιανουαρίου 2015, η Γενική Γραμματεία, με αφορμή το γεγονός ότι η διαδικασία ανάκτησης σημαντικών εγγράφων ήταν συχνά υπερβολικά χρονοβόρα λόγω της μη ορθής καταχώρισης, αρχειοθέτησης και διατήρησής τους, εξέδωσε σημείωμα σχετικά με τη διαχείριση εγγράφων και την πρόσβαση σε αυτά. Στο σημείωμα αυτό επισήμανε ότι η ορθή διαχείριση εγγράφων εντός της Επιτροπής έχει ζωτική σημασία για την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα του θεσμικού αυτού οργάνου, για τη διευκόλυνση της ανταλλαγής και της ανάκτησης πληροφοριών, καθώς και για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τους εφαρμοστέους κανονισμούς που διέπουν, μεταξύ άλλων, την πρόσβαση σε έγγραφα. Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τη διαχείριση εγγράφων στην Επιτροπή, βλέπε [πλάνισιο 7](#).

⁵⁶ Έκδοση που προορίζεται για το κοινό είναι διαθέσιμη στον δικτυακό τόπο της Επιτροπής – *EU Competition law State Aid Manual of Procedures* – Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 107 and 108 TFEU Αναθεώρηση 10/7/2013:
https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf

⁵⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, ΕΕ L 145 της 31.5.2001, σ. 0043-0048.

Πλαίσιο 7

Διαχείριση εγγράφων στην Επιτροπή⁵⁸

Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής σχετικά με τη διαχείριση εγγράφων και την πρόσβαση σε έγγραφα, και την απόφαση της Επιτροπής σχετικά με τη διαχείριση εγγράφων, ένα έγγραφο που συντάσσεται από την Επιτροπή ή διαβιβάζεται σε αυτή πρέπει να καταχωρίζεται εφόσον περιλαμβάνει ουσιαστικές και όχι εφήμερες πληροφορίες ή και πληροφορίες που μπορεί να συνεπάγονται ανάληψη δράσης ή παρακολούθηση εκ μέρους της Επιτροπής ή μίας από τις υπηρεσίες της. Η αποθήκευση εγγράφων σε χώρους εργασίας όπως σε κοινόχρηστους δίσκους ή σε φακέλους ηλεκτρονικού ταχυδρομείου δεν εξασφαλίζει την ακεραιότητα, τη διατήρηση και την ανάκτησή τους. Για τον λόγο αυτόν, είναι σημαντικό όλα τα έγγραφα που πληρούν τα κριτήρια καταχώρισης που καθορίζονται στους κανόνες της πολιτικής διαχείρισης εγγράφων της Επιτροπής (eDomec) να καταχωρίζονται στο Ares ή σε άλλο σύστημα διαχείρισης εγγράφων της Επιτροπής.

Στις κατευθυντήριες γραμμές περιλαμβάνεται μη εξαντλητικός κατάλογος των εγγράφων για τα οποία απαιτείται ανάληψη δράσης ή παρακολούθηση ή συνεπάγονται την ευθύνη του θεσμικού οργάνου και τα οποία είναι, ως εκ τούτου, σημαντικά και πρέπει να καταχωρίζονται:

- επίσημες σημειώσεις/ανακοινώσεις, τόσο αυτές που λαμβάνονται όσο και αυτές που αποστέλλονται·
- οικονομικά έγγραφα (σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της ΓΔ Προϋπολογισμού)·
- πρακτικά συνεδριάσεων, ιδίως όσων πραγματοποιούνται με άλλα θεσμικά όργανα ή εξωτερικά ενδιαφερόμενα μέρη και, στην περίπτωση σημαντικών συνεδριάσεων, ενημερωτικά έγγραφα/ομιλίες/σημειώματα με επιχειρήματα υπεράσπισης θέσεων κ.λπ.·

⁵⁸ Γενική Γραμματεία, Note to directors general, heads of cabinet and directors of executive agencies, Subject: Document management and access to documents:

[https://www.asktheeu.org/de/request/2786/response/9713/attach/6/Ares%202015 %20182108 %20persdataremoved%20Redacted.pdf?cookie_passthrough=1](https://www.asktheeu.org/de/request/2786/response/9713/attach/6/Ares%202015%20182108%20persdataremoved%20Redacted.pdf?cookie_passthrough=1)

Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές επικαιροποιήθηκαν το 2018 προκειμένου να παράσχουν επικαιροποιημένη καθοδήγηση σχετικά με το τι πρέπει να καταχωρίζεται, συμπεριλαμβανομένων επικαιροποιημένων πρακτικών κριτηρίων καταχώρισης, ώστε να διασφαλίζεται ότι όλα τα σχετικά έγγραφα έχουν καταχωριστεί και μπορούν να ανακτηθούν. Στον επικαιροποιημένο κατάλογο συμπεριλαμβάνονται όλα τα έγγραφα του καταλόγου του 2015.

- ο πληροφορίες που λαμβάνονται/αποστέλλονται από/προς άλλα θεσμικά όργανα ή εξωτερικά ενδιαφερόμενα μέρη·
- ο απαντήσεις σε διυπηρεσιακές διαβουλεύσεις ή σε προκαταρκτικές διαβουλεύσεις·
- ο έγγραφα, συμπεριλαμβανομένων ανεπίσημων εγγράφων (μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ή σημειώσεις στον φάκελο), με τα οποία βεβαιώνονται καταστάσεις ή γεγονότα, αιτιολογούνται ληφθείσες αποφάσεις ή επεξηγείται με άλλον τρόπο η ανάληψη επίσημων ενεργειών·
- ο σημειώματα που περιέχουν οδηγίες, κατευθυντήριες γραμμές.

Στα έγγραφα που δεν απαιτείται να καταχωριστούν περιλαμβάνονται:

- ο σχέδια (δηλαδή έγγραφα που δεν έχουν ακόμη επικυρωθεί από το πρόσωπο που θα τα υπογράψει ή που θα αναλάβει την ευθύνη για αυτά)·
- ο μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και άλλα κείμενα που διανέμονται στο πλαίσιο ανεπίσημης ανταλλαγής απόψεων μεταξύ συναδέλφων·
- ο ανταλλαγές πληροφοριών για εφήμερα ζητήματα (για παράδειγμα προσκλήσεις)·
- ο πληροφορίες που αφορούν την προσωπική κατάσταση.

57 Η διαχείριση εγγράφων από τη ΓΔ Ανταγωνισμού ήταν, σε μεγάλο βαθμό, σύμφωνη με τα πρότυπα. Στο εγχειρίδιο διαδικασιών της ΓΔ Ανταγωνισμού για τις κρατικές ενισχύσεις καθορίζονται απαιτήσεις για τη διαχείριση εγγράφων από τη ΓΔ Ανταγωνισμού, οι οποίες συμπληρώνουν και διευκρινίζουν περαιτέρω τους ενιαίους κανόνες της Επιτροπής⁵⁹. Στο εγχειρίδιο διαδικασιών ορίζεται ότι όλες οι «συναφείς» πληροφορίες που σχετίζονται με μια υπόθεση πρέπει να αποθηκεύονται στο σύστημα ISIS⁶⁰. Επισημαίνεται ακόμη ότι η απαίτηση καταχώρισης ισχύει ειδικά

⁵⁹ Εγχειρίδιο διαδικασιών, ενότητα 2.2 Διαχείριση εγγράφων – ISIS.

⁶⁰ Το ISIS είναι το σύστημα διαχείρισης εγγράφων που χρησιμοποιείται για τις δραστηριότητες διεκπεραίωσης υποθέσεων. Η ΓΔ Ανταγωνισμού χρησιμοποιεί διάφορες εφαρμογές για τη συλλογή και την αποθήκευση εγγράφων. Το ISIS είναι απλώς ένα από αυτά τα συστήματα. Άλλες εφαρμογές είναι το DECIDE, για την παρακολούθηση και καταγραφή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων σε ολόκληρη την Επιτροπή, και το SANI,

για όλα τα έγγραφα που ενδέχεται να έχουν σημασία σε περίπτωση προσφυγής ενώπιον δικαστηρίων. Τα έγγραφα δεν καταχωρίζονται αυτομάτως αλλά κατόπιν αιτήματος των υπεύθυνων διεκπεραίωσης των υποθέσεων, εκτός αν υποβληθούν μέσω του SANI, του επίσημου μέσου κοινοποίησης. Γενικά, η Επιτροπή καταχώριζε συστηματικά τα έγγραφα στο ISIS, σύμφωνα με τις απαιτήσεις. Ωστόσο, τα (σχετικά με τις υποθέσεις) ενημερωτικά έγγραφα και πρακτικά των συνεδριάσεων συντονισμού και των συνεδριάσεων με τον Επίτροπο δεν καταχωρίζονταν στους φακέλους των υποθέσεων αλλά σε χωριστούς φακέλους⁶¹. Είχαν τηρηθεί και καταχωριστεί πρακτικά για τις περισσότερες συνεδριάσεις με τα κράτη μέλη, υπήρχαν ωστόσο λίγες περιπτώσεις που αυτό δεν συνέβη⁶². Επιπροσθέτως, εντοπίσαμε στοιχεία που αποδείκνυαν ότι είχαν πραγματοποιηθεί επαφές πριν από το στάδιο που προηγείται της κοινοποίησης, και οι οποίες δεν είχαν καταγραφεί στο ISIS.

58 Το εσωτερικό εγχειρίδιο διαδικασιών για τις κρατικές ενισχύσεις και ο κώδικας βέλτιστων πρακτικών καθορίζουν μη δεσμευτικές ολοκληρωμένες κατευθυντήριες οδηγίες για τις προ της κοινοποίησης επαφές, οι οποίοι δεν τηρήθηκαν πλήρως σε όλες τις περιπτώσεις. Σύμφωνα με το εγχειρίδιο διαδικασιών⁶³, οι επαφές πριν από την κοινοποίηση θα πρέπει να πραγματοποιούνται, κατ' αρχήν, μόνο βάσει σχεδίου εντύπου κοινοποίησης. Αυτό το σχέδιο κοινοποίησης θα πρέπει να αποστέλλεται μέσω ασφαλούς ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και να καταχωρίζεται στο ISIS. Υπήρχαν

μέσω του οποίου τα κράτη μέλη αποστέλλουν τα έντυπα κοινοποίησης των κρατικών ενισχύσεων. Τα σχετικά με την υπόθεση έγγραφα εργασίας και οι φάκελοι που δημιουργούνται από την ομάδα που έχει αναλάβει την υπόθεση και που δεν σχετίζονται άμεσα με αυτήν, αποθηκεύονται στην ηλεκτρονική βιβλιοθήκη υποθέσεων της μονάδας (κοινόχρηστος δίσκος).

⁶¹ Ο έλεγχός μας δεν συμπεριέλαβε αυτά τα αρχεία, καθώς περιορίστηκε στους φακέλους των υποθέσεων.

⁶² Αυτό δεν συνάδει με τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής, στις οποίες τονίζεται ότι τα πρακτικά των συνεδριάσεων, ιδίως όσων πραγματοποιούνται με άλλα θεσμικά όργανα ή εξωτερικά ενδιαφερόμενα μέρη και, στην περίπτωση σημαντικών συνεδριάσεων, ενημερωτικά έγγραφα/ομιλίες/σημειώματα με επιχειρήματα υπεράσπισης θέσεων κ.λπ., είναι σημαντικά και πρέπει να καταχωρίζονται. Η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι επρόκειτο για πληροφορίες οι οποίες είτε δεν ήταν συναφείς είτε ήταν εφήμερες και παρείχε διευκρινίσεις για καθεμία από αυτές τις περιπτώσεις.

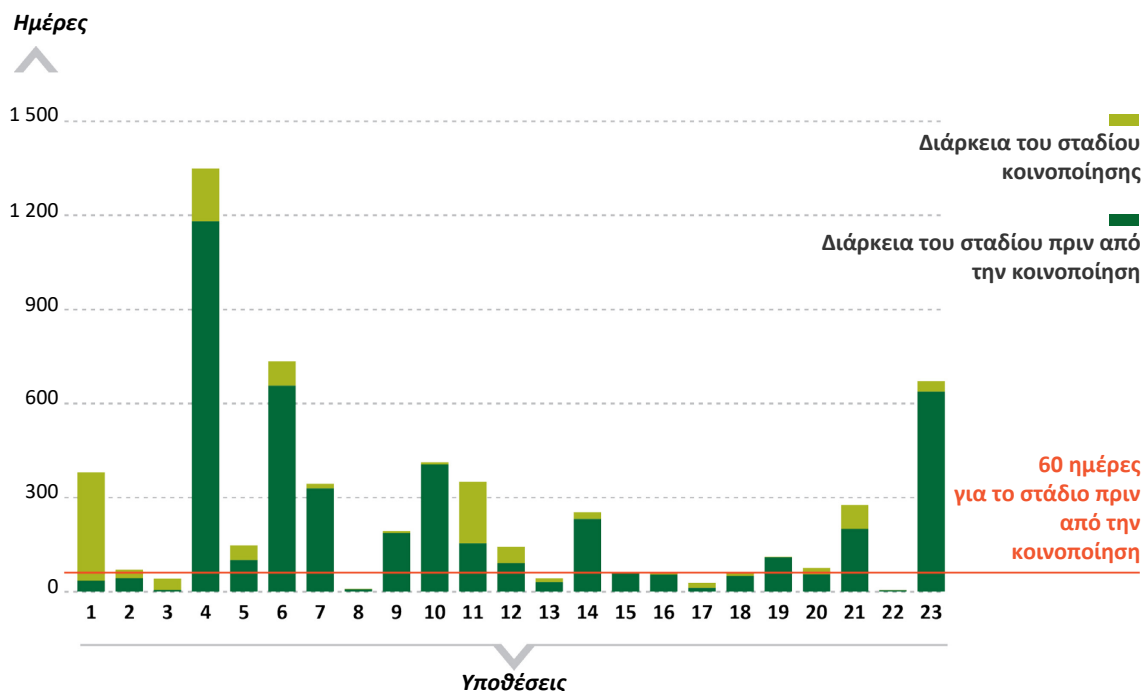
⁶³ Εγχειρίδιο διαδικασιών, ενότητα 5.3 Στάδιο πριν από την κοινοποίηση – Βήματα.

χωριστοί φάκελοι για το στάδιο πριν από την κοινοποίηση για κάθε διαδικασία κρατικών ενισχύσεων του δείγματός μας. Στις περισσότερες υποθέσεις, περιλάμβαναν στοιχεία του ελέγχου συμβατότητας, όπως η ανάλυση των σχεδίων αναδιάρθρωσης και η διαπραγμάτευση των δεσμεύσεων, αλλά δεν περιείχαν σχέδια εντύπων κοινοποιήσεων.

59 Το στάδιο πριν από την κοινοποίηση δεν κατέστησε δυνατή, σε όλες τις περιπτώσεις, τη διεξαγωγή συντομότερων συνολικά διαδικασιών, σύμφωνα με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Σύμφωνα με το εγχειρίδιο διαδικασιών, ιδανικά, το στάδιο πριν από την κοινοποίηση δεν θα πρέπει να διαρκεί περισσότερο από δύο μήνες στις συνήθεις υποθέσεις, και θα πρέπει ιδανικά να ακολουθείται από την πλήρη κοινοποίηση. Σε περισσότερο περίπλοκες υποθέσεις, ενδέχεται να ενδείκνυται παράταση του σταδίου πριν από την κοινοποίηση⁶⁴. Σε 11 από τις 23 υποθέσεις, η διάρκεια του σταδίου πριν από την κοινοποίηση δεν υπερέβη τους δύο μήνες. Ωστόσο, στις περιπτώσεις που διήρκεσε περισσότερο, οι καθυστερήσεις ήταν μεγάλες: οι 9 από τις 12 επαφές πριν από την κοινοποίηση διήρκεσαν περισσότερο από 150 ημέρες (έως 1 181 ημέρες). Στις περισσότερες υποθέσεις στις οποίες πραγματοποιήθηκαν επαφές πριν από την κοινοποίηση (σε 18 από τις 23), η Επιτροπή ήταν σε θέση να λάβει απόφαση εντός δύο μηνών από την επίσημη κοινοποίηση. Ωστόσο, η μέση διάρκεια των διαδικασιών, συμπεριλαμβανομένων των επαφών πριν από την κοινοποίηση, ήταν 253 ημέρες και η μεγαλύτερη διαδικασία διήρκεσε 1 350 ημέρες, γεγονός που μπορεί να εξηγηθεί από την τεχνική πολυπλοκότητα των τραπεζικών υποθέσεων. Το 2018, η Επιτροπή, μετά από διαβούλευση με τα κράτη μέλη, αναθεώρησε τον κώδικα βέλτιστων πρακτικών, με την ενδεικτική διάρκεια της περιόδου πριν από την κοινοποίηση να ανέρχεται στους έξι μήνες. Στο [γράφημα 5](#) παρουσιάζονται πλήρη στοιχεία σχετικά με τη διάρκεια των διαδικασιών στις υποθέσεις του δείγματος που εξετάσαμε.

⁶⁴ Εγχειρίδιο διαδικασιών, ενότητα 5.4. Στάδιο πριν από την κοινοποίηση – Χρονοδιάγραμμα

Γράφημα 5 – Διάρκεια των διαδικασιών για τις κρατικές ενισχύσεις



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων που παρασχέθηκαν από τη ΓΔ Ανταγωνισμού.

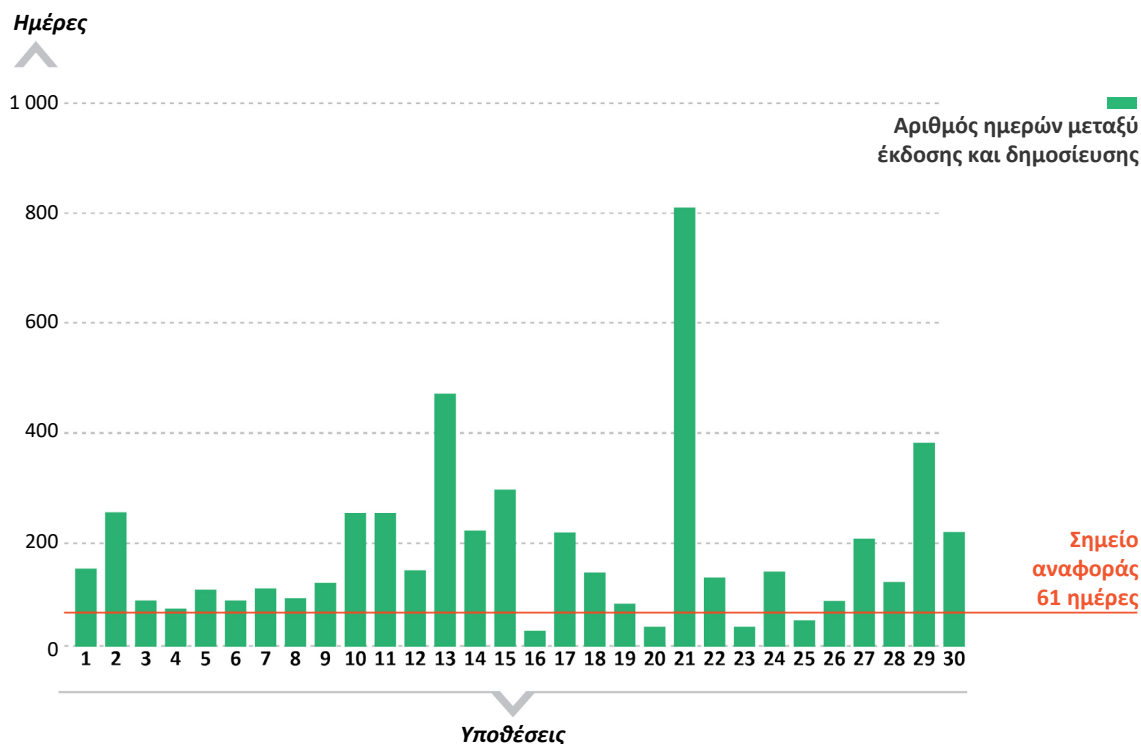
60 Απαιτούνταν πολύς χρόνος για τη δημοσίευση των αποφάσεων, και ορισμένες συναφείς πληροφορίες δεν δημοσιεύτηκαν. Η Επιτροπή υποχρεούται να δημοσιεύει τις αποφάσεις της ή σύντομη ανακοίνωση στην Επίσημη Εφημερίδα. Ωστόσο, τα κράτη μέλη μπορούν να ζητήσουν τη μη δημοσιοποίηση ορισμένων στοιχείων που καλύπτονται από την υποχρέωση τήρησης του επαγγελματικού απορρήτου. Κατά κανόνα, τα κράτη μέλη έχουν στη διάθεσή τους 15 εργάσιμες ημέρες για να υποβάλουν σχετικό αίτημα. Εάν δεν το πράξουν, το κείμενο της απόφασης δημοσιεύεται, κατά κανόνα, ολόκληρο⁶⁵. Σε αυτές τις περιπτώσεις, σύμφωνα με το εγχειρίδιο διαδικασιών, η δημοσίευση θα πρέπει να γίνεται εντός δύο μηνών⁶⁶. Σε 19 από τις 29 υποθέσεις του δείγματος που εξετάσαμε, διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή είχε χρειαστεί περισσότερες από 100 ημέρες για να δημοσιεύσει τη μη εμπιστευτική

⁶⁵ Άρθρο 4.2 της ανακοίνωσης της Επιτροπής της 1ης Δεκεμβρίου 2003 σχετικά με το επαγγελματικό απόρρητο στις αποφάσεις για τις κρατικές ενισχύσεις: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XC1209\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XC1209(02)&from=EN)

⁶⁶ Εγχειρίδιο διαδικασιών, ενότητα 1.1.1 – 1.2. Μη εμπιστευτική έκδοση.

έκδοση της απόφασής της στην Επίσημη Εφημερίδα⁶⁷. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλέπε [γράφημα 6](#). Διαπιστώσαμε ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, όπου οι καθυστερήσεις οφείλονταν σε λόγους που ανάγονταν στα κράτη μέλη, η Επιτροπή είχε προσπαθήσει να επισπεύσει τη διαδικασία – ενίοτε δημοσιεύοντας αποφάσεις χωρίς τη συγκατάθεση των κρατών μελών⁶⁸.

Γράφημα 6 – Χρόνος που απαιτήθηκε για τη δημοσίευση αποφάσεων



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων που παρασχέθηκαν από τη ΓΔ Ανταγωνισμού.

⁶⁷ Υπήρξαν επίσης περιπτώσεις στις οποίες η δημοσίευση χρειάστηκε πάνω από ένα έτος, καθώς και μία περίπτωση στην οποία η Επιτροπή χρειάστηκε πάνω από δύο έτη για να δημοσιεύσει μια απόφαση την οποία είχε λάβει σε χρονικό διάστημα μόλις δύο μηνών.

⁶⁸ Παράγραφος 26 της ανακοίνωσης σχετικά με το επαγγελματικό απόρρητο: «Εάν το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν υποδείξει, εντός της οριζόμενης από την Επιτροπή προθεσμίας, τα στοιχεία τα οποία πρέπει, κατά τη γνώμη του, να καλύπτονται από το επαγγελματικό απόρρητο, δημοσιεύεται κατά κανόνα ολόκληρο το κείμενο της απόφασης.»

61 Η Επιτροπή απέρριψε μη αιτιολογημένα αιτήματα τήρησης του απορρήτου των πληροφοριών, ωστόσο σπάνια δημοσίευε το πλήρες κείμενο των αποφάσεών της. Στο εγχειρίδιο διαδικασιών για τις κρατικές ενισχύσεις περιγράφονται οι γενικές αρχές για τη δημοσίευση των αποφάσεων που καθορίζονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής της 1ης Δεκεμβρίου 2003 σχετικά με το επαγγελματικό απόρρητο στις αποφάσεις για τις κρατικές ενισχύσεις και δίνεται έμφαση στο ύψιστο συμφέρον που συνιστά η δημοσιοποίηση του πλήρους κειμένου των αποφάσεών της, τηρουμένης δεόντως της εμπιστευτικότητας των επιχειρηματικών απορρήτων. Ως εκ τούτου, οι περιπτώσεις στις οποίες η Επιτροπή συμφώνησε να τηρήσει το απόρρητο για όλες τις πληροφορίες που αφορούσε το σχετικό αίτημα ήταν σπάνιες. Εντούτοις, οι περισσότερες αποφάσεις για τις κρατικές ενισχύσεις είχαν αναδιατυπωθεί, και στοιχεία που ήταν σημαντικά για την κατανόηση των επιπτώσεών τους δεν είχαν δημοσιοποιηθεί πλήρως⁶⁹. Σε αρκετές περιπτώσεις, τα κράτη μέλη δεν είχαν υποδείξει εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας τα στοιχεία που θεωρούσαν εμπιστευτικά ή δεν είχαν παράσχει ικανοποιητική αιτιολογία. Πράγματι, σε αρκετές περιπτώσεις διαπιστώσαμε ότι οι υπεύθυνοι διεκπεραίωσης των υποθέσεων είχαν κρίνει ότι τα αιτήματα δεν πληρούσαν τα κριτήρια που καθορίζονται στην ανακοίνωση (για παραδείγματα σχετικά με το ποιες πληροφορίες η Επιτροπή θεωρεί ότι συνιστούν επιχειρηματικό απόρρητο βλέπε [πλαίσιο 8](#)). Επιπροσθέτως, η προσέγγιση της Επιτροπής δεν ήταν, σε όλες τις περιπτώσεις, συνεκτική. Παραδείγματος χάριν, σε ορισμένες περιπτώσεις η Επιτροπή δημοσίευσε εν μέρει αριθμητικά στοιχεία ή εύρος τιμών, ενώ σε άλλες, δεν δημοσίευσε καμία απολύτως πληροφορία.

Πλαίσιο 8

Το επιχειρηματικό απόρρητο σύμφωνα με το εγχειρίδιο διαδικασιών

Αντιπροσωπευτικά παραδείγματα πληροφοριών που προστατεύονται από επιχειρηματικό απόρρητο είναι τα ακόλουθα:

- ο οι μέθοδοι αποτίμησης του κόστους κατασκευής και διανομής·

⁶⁹ Για παράδειγμα, σπανίως δημοσιεύονται πληροφορίες σχετικά με τους στόχους αναδιάρθρωσης, π.χ. για τη μελλοντική απόδοση ιδίων κεφαλαίων που πρέπει να επιτευχθεί, κατά τρόπο που να παρέχει στα ενδιαφερόμενα μέρη τη δυνατότητα να αξιολογήσουν κατά πόσο επιτεύχθηκαν οι στόχοι αναδιάρθρωσης.

- ο τα μυστικά και οι διεργασίες παραγωγής·
- οι πηγές ανεφοδιασμού·
- οι παραγόμενες και πωλούμενες ποσότητες·
- ο τα μερίδια αγοράς·
- οι κατάλογοι πελατών και διανομέων·
- ο τα σχέδια εμπορικής προώθησης·
- ο η διάρθρωση της τιμής κόστους·
- ο η πολιτική πωλήσεων·
- ο πληροφορίες σχετικές με την εσωτερική οργάνωση της επιχείρησης.

Ο κύκλος εργασιών δεν θεωρείται κατά κανόνα επιχειρηματικό απόρρητο, στον βαθμό που δημοσιεύεται στους ετήσιους λογαριασμούς ή γίνεται με άλλο τρόπο γνωστός στην αγορά· οι αιτήσεις τήρησης απορρήτου για στοιχεία κύκλου εργασιών που δεν δημοσιοποιούνται πρέπει να αιτιολογούνται και να αξιολογούνται κατά περίπτωση.

Τα στοιχεία αυτού του είδους μπορούν να θεωρηθούν επιχειρηματικό απόρρητο μόνον εάν είναι πράγματι απόρρητα, δηλαδή εάν δεν διατίθενται στο κοινό (βλέπε παράγραφο 14, στοιχείο α), της ανακοίνωσης).

62 Η Επιτροπή παρακολουθούσε την εφαρμογή των αποφάσεων της μέσω εντολοδόχων παρακολούθησης. Σε κάθε υπόθεση, η Επιτροπή διορίζει εντολοδόχους –οι οποίοι αμείβονται από τις τράπεζες– για την παρακολούθηση της υλοποίησης των δεσμεύσεων. Δεσμεύσεις μπορούν να αναληφθούν είτε προκειμένου να περιοριστούν οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού είτε για να διασφαλιστεί ότι η τράπεζα για την οποία ελήφθησαν τα μέτρα διάσωσης θα καταστεί και πάλι βιώσιμη. Συνεπώς, η παρακολούθηση αφορούσε τόσο τις οικονομικές επιδόσεις των δικαιούχων όσο και την τήρηση των λοιπών δεσμεύσεων. Επιπροσθέτως, μέσω της διαδικασίας παρακολούθησης η Επιτροπή αντλεί πολλά πολύτιμα στοιχεία, μεταξύ άλλων για την ανεπιτυχή εφαρμογή προηγούμενων μέτρων, καθώς και πληροφορίες σχετικά με τυχόν νέα μέτρα ενισχύσεων που ενδέχεται να σχεδιάζουν τα κράτη μέλη χωρίς να ενημερώσουν την Επιτροπή, σύμφωνα με την προβλεπόμενη διαδικασία.

63 Τα αποτελέσματα της παρακολούθησης δεν δημοσιεύονταν, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις οι δεσμεύσεις είχαν τροποποιηθεί. Η Επιτροπή δεν δημοσίευε πληροφορίες ούτε τηρούσε στατιστικά στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των υποθέσεων στις οποίες εκπληρώθηκαν ή δεν εκπληρώθηκαν οι δεσμεύσεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή ενέκρινε τροποποιήσεις ως προς τις δεσμεύσεις και παρέτεινε τις προθεσμίες για την υλοποίησή τους, μολονότι οι τροποποιήσεις αυτές, σύμφωνα με τις απαιτήσεις της Επιτροπής, θα πρέπει να επιτρέπονται μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις και να περιορίζονται στις περιπτώσεις στις οποίες έχουν προκύψει νέα πραγματικά περιστατικά. Η Επιτροπή τόνισε ότι, στις περιπτώσεις αυτές, διασφάλιζε πάντοτε ότι οι νέες δεσμεύσεις που προτείνονται διατηρούσαν την ισορροπία της αρχικής απόφασης. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι οι εξηγήσεις σχετικά με τον τρόπο επίτευξης αυτού του στόχου δεν ήταν επαρκώς λεπτομερείς και, όσον αφορά ορισμένες από τις δημοσιευμένες αποφάσεις της Επιτροπής, δεν παρείχαν επαρκώς λεπτομερείς εξηγήσεις.

Ζητήματα ουσίας των αποφάσεων για τις κρατικές ενισχύσεις σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς

64 Οι αποφάσεις για τις κρατικές ενισχύσεις πρέπει να βασίζονται σε ορθές, από νομική και οικονομική άποψη, εκτιμήσεις. Κατά γενικό κανόνα, η Συνθήκη και ο εσωτερικός κανονισμός της Επιτροπής⁷⁰ προβλέπουν την υποχρέωση της Επιτροπής να αναφέρει λόγους, δηλαδή να αιτιολογεί τις αποφάσεις της. Η υποχρέωση αιτιολόγησης περιλαμβάνει την απαίτηση οι αποφάσεις να βασίζονται σε ορθές, από νομική και οικονομική άποψη, εκτιμήσεις και να τεκμηριώνονται με βάση τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης. Στο πλαίσιο των βασικών αρχών της ΓΔ Ανταγωνισμού τονίζεται ότι η διενέργεια νομικών εκτιμήσεων και οικονομικών αναλύσεων με τον υψηλότερο βαθμό εγκυρότητας και ποιότητας είναι καίριας σημασίας για την ποιότητα των εκτιμήσεών της. Για την Επιτροπή, η πάγια πρακτική της, καθώς και η νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ, αποτελούν τη σημαντικότερη πηγή καθοδήγησης σε αυτόν τον τομέα. Η συντονισμένη διαδικασία λήψης αποφάσεων, το σύστημα ελέγχων και εξισορροπήσεων και οι δικλίδες ελέγχου ποιότητας που η Επιτροπή έχει θέσει σε εφαρμογή αποσκοπούν στο να διασφαλίσουν ότι, σε κάθε μεμονωμένη υπόθεση, η εκτίμηση της Επιτροπής πληροί τις απαιτήσεις αυτές.

⁷⁰ Ο κώδικας ορθής διοικητικής συμπεριφοράς αποτελεί παράρτημα του εσωτερικού κανονισμού της Επιτροπής.

65 Η Επιτροπή αξιολόγησε με μεγάλη αυστηρότητα τα σχέδια αναδιάρθρωσης, ζητώντας λεπτομερείς πληροφορίες, τις οποίες εξέτασε διεξοδικά. Στην ανακοίνωση για την αναδιάρθρωση καθορίζονται πολύ λεπτομερείς απαιτήσεις όσον αφορά τις πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνει ένα σχέδιο αναδιάρθρωσης. Σύμφωνα με τις απαιτήσεις της Επιτροπής, τα σχέδια αναδιάρθρωσης πρέπει να είναι πλήρη, αναλυτικά και να στηρίζονται σε μια συνεκτική προσέγγιση. Θα πρέπει να αποδεικνύουν με ποιο τρόπο η τράπεζα θα αποκαταστήσει τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητά της χωρίς τη λήψη κρατικής ενίσχυσης. Η έκταση και το εύρος των πληροφοριών που πρέπει να υποβάλουν τα κράτη μέλη καταδεικνύουν το υψηλό επίπεδο ελέγχου στον οποίο η Επιτροπή υποβάλλει τα σχέδια αναδιάρθρωσης (βλέπε [πλαίσιο 9](#)). Στις υποθέσεις που εξετάσαμε, η Επιτροπή είχε ζητήσει πρόσθετες ή περισσότερο συναφείς πληροφορίες, όπου ήταν απαραίτητο.

Πλαίσιο 9

Πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνει ένα σχέδιο αναδιάρθρωσης σύμφωνα με την ανακοίνωση για την αναδιάρθρωση⁷¹

- Όταν, βάσει προηγούμενων κατευθυντηρίων οδηγιών ή αποφάσεων της Επιτροπής, ένα κράτος μέλος έχει υποχρέωση υποβολής σχεδίου αναδιάρθρωσης, το σχέδιο αυτό πρέπει να είναι πλήρες, αναλυτικό και να στηρίζεται σε μια συνεκτική προσέγγιση.
- Θα πρέπει να αποδεικνύει με ποιο τρόπο η τράπεζα θα αποκαταστήσει το συντομότερο δυνατόν τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητά της χωρίς κρατική στήριξη.
- Η κοινοποίηση κάθε σχεδίου αναδιάρθρωσης πρέπει να περιλαμβάνει σύγκριση με εναλλακτικές επιλογές, όπως διάσπασης ή απορρόφησης από άλλη τράπεζα, έτσι ώστε να παρέχεται στην Επιτροπή η δυνατότητα να αξιολογήσει κατά πόσο υπάρχουν περισσότερο προσανατολισμένες στις ανάγκες της αγοράς, λιγότερο δαπανηρές ή λιγότερο στρεβλωτικές λύσεις που επιτυγχάνουν τον στόχο της διατήρησης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

⁷¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0819\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0819(03)&from=EN)

- Στην περίπτωση που δεν μπορεί να αποκατασταθεί η βιωσιμότητα της τράπεζας, το σχέδιο αναδιάρθρωσης πρέπει να εκθέτει πώς μπορεί να πραγματοποιηθεί η κανονική λύση και εκκαθάριση της τράπεζας.
- Στο σχέδιο αναδιάρθρωσης πρέπει επίσης να εκτίθενται οι λόγοι για τις δυσχέρειες που αντιμετωπίζει η τράπεζα και οι αδυναμίες της ίδιας της τράπεζας και να εξηγείται πώς τα προτεινόμενα μέτρα αναδιάρθρωσης θα μπορέσουν να αντιμετωπίσουν τα διαρθρωτικά προβλήματα της τράπεζας.
- Στο σχέδιο πρέπει να παρέχονται πληροφορίες για το επιχειρηματικό μοντέλο του δικαιούχου και ιδίως σχετικά με τα ακόλουθα:
 - την οργανωτική του διάρθρωση·
 - τη χρηματοδότηση (αποδεικνύοντας τη βιωσιμότητα της βραχυπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης χρηματοδοτικής διάρθρωσης)·
 - την εταιρική διακυβέρνηση (αποδεικνύοντας την αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων καθώς και τις απαραίτητες αλλαγές της διοίκησης)·
 - τη διαχείριση κινδύνου (και ιδίως γνωστοποίηση των απομειωμένων περιουσιακών στοιχείων και σύσταση συνετών προβλέψεων για αναμενόμενα μη αποδοτικά περιουσιακά στοιχεία)·
 - και τη διαχείριση ενεργητικού – παθητικού·
 - τη δημιουργία ταμειακών ροών (που πρέπει να φθάσουν σε επαρκή επίπεδα χωρίς κρατική στήριξη)·
 - υποχρεώσεις εκτός ισολογισμού (αποδεικνύοντας τη βιωσιμότητά τους και την εξυγίανσή τους όταν το άνοιγμα της τράπεζας είναι σημαντικό)·
 - τη μόχλευση·
 - την παρούσα και τη μελλοντική κεφαλαιακή επάρκεια σύμφωνα με τις ισχύουσες ρυθμίσεις προληπτικής εποπτείας (βάσει συνετής αποτίμησης και σύστασης επαρκών προβλέψεων), και·
 - τον χαρακτήρα κινήτρου της διάρθρωσης των αντισταθμιστικών πληρωμών (αποδεικνύοντας τον τρόπο με τον οποίο προωθούν τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του δικαιούχου).
- Η βιωσιμότητα για κάθε επιχειρηματική δραστηριότητα και κέντρο κερδοφορίας πρέπει να αναλύεται με την απαιτούμενη αναλυτική κατανομή [...]

[...] Τα αναμενόμενα αποτελέσματα της σχεδιαζόμενης αναδιάρθρωσης πρέπει να αποδειχθούν με ένα βασικό σενάριο καθώς και με σενάρια προσομοίωσης

ακραίων καταστάσεων. Για τον λόγο αυτό, τα σχέδια αναδιάρθρωσης πρέπει να λαμβάνουν υπόψη, μεταξύ άλλων, την παρούσα κατάσταση και τις μελλοντικές προοπτικές των χρηματοπιστωτικών αγορών, παρουσιάζοντας τις παραδοχές βάσει του βασικού σεναρίου και του δυσμενέστερου σεναρίου. Η προσομοίωση ακραίων καταστάσεων θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη ένα φάσμα σεναρίων [...]

- Οι παραδοχές θα πρέπει να συγκρίνονται με κατάλληλα κριτήρια αναφοράς για το σύνολο του κλάδου, κατάλληλα προσαρμοσμένα ώστε να λαμβάνονται υπόψη τα νέα στοιχεία της παρούσας κρίσης στις χρηματοπιστωτικές αγορές [...].

66 Η Επιτροπή έχει αποκλειστική αρμοδιότητα να προβαίνει στην αξιολόγηση της συμβατότητας των κρατικών ενισχύσεων και, υπό την ιδιότητά της αυτή, θεωρεί ότι πληρούνται σε όλες τις περιπτώσεις οι προϋποθέσεις για την ύπαρξη σοβαρής διαταραχής στο οικείο κράτος μέλος. Κατά την αξιολόγηση της σοβαρής διαταραχής σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση, η Επιτροπή έλαβε υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλε το κράτος μέλος. Με την έγκριση της τραπεζικής ανακοίνωσης, η Επιτροπή δεσμεύτηκε να αξιολογεί τις κρατικές ενισχύσεις για τη στήριξη της ρευστότητας, της βιωσιμότητας ή της ομαλής εξόδου των τραπεζών δυνάμει του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο β), της ΣΛΕΕ, λόγω της κατάστασης κρίσης και του κινδύνου για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα εν γένει, που συνιστούν σοβαρή διαταραχή της οικονομίας. Στη συνέχεια, η Επιτροπή έκρινε ότι τα κράτη μέλη βρίσκονταν στην πλέον κατάλληλη θέση να αξιολογήσουν κατά πόσον η άτακτη έξοδος μιας συγκεκριμένης τράπεζας από την αγορά θα απειλήσει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα (ή θα προκαλέσει άλλη σοβαρή διαταραχή στο κράτος μέλος). Αντιστοίχως, η Επιτροπή δεν έθετε υπό αμφισβήτηση εάν συνέτρεχε σοβαρή διαταραχή σε κάθε μεμονωμένη υπόθεση. Πέραν αυτού, στους κανόνες για την κρίση δεν καθορίζεται το είδος των πληροφοριών που θα πρέπει ένα κράτος μέλος να υποβάλει. Με εξαίρεση τις υποθέσεις σε χώρες που υπάγονταν σε πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής, ήταν σπάνιες οι περιπτώσεις στις οποίες εντοπίσαμε στους φακέλους υπόθεσης οικονομικά ή άλλα –κατά την κρίση μας– σχετικά δεδομένα που να τεκμηριώνουν τον ισχυρισμό περί ύπαρξης διαταραχής αυτού του είδους.

67 Δεν περιλάμβαναν όλες οι δημοσιευμένες αποφάσεις λεπτομέρειες σχετικά με αξιολογήσεις που να είχαν διενεργηθεί για τη διαπίστωση της ύπαρξης σοβαρής διαταραχής⁷². Σε αρκετές περιπτώσεις, η Επιτροπή μνημόνευε κατά τρόπο γενικό την τραπεζική ανακοίνωση του 2013, χωρίς να θέτει υπό αμφισβήτηση τους ισχυρισμούς του κράτους μέλους για τις ιδιαίτερες περιστάσεις της συγκεκριμένης υπό κρίση υπόθεσης (βλέπε [πλαίσιο 10](#)). Ωστόσο, αυτή η γενική αναφορά δεν εξηγεί τους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή θεώρησε ότι στις υπό κρίση υποθέσεις υπήρχε σοβαρή διαταραχή, εξαιρουμένων των χωρών που εντάσσονταν σε πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. Κατά την άποψή μας, τα συμπεράσματα αυτά δεν υποστηρίζονταν από αντίστοιχες αξιολογήσεις του Συμβουλίου ούτε από το ΕΣΣΚ (για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την αποστολή του ΕΣΣΚ βλέπε [πλαίσιο 2](#))⁷³.

Πλαίσιο 10

Παραδείγματα του τρόπου με τον οποίο η Επιτροπή αιτιολόγησε την εφαρμογή του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο β), της ΣΛΕΕ σε επιμέρους αποφάσεις αναδιάρθρωσης

«Η Επιτροπή έχει αναγνωρίσει ότι η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση μπορεί να δημιουργήσει σοβαρή διαταραχή στην οικονομία ενός κράτους μέλους, η οποία μπορεί να αντιμετωπιστεί με τη λήψη κρατικών μέτρων για τη στήριξη των χρηματοπιστωτικών οργανισμών. Η εν λόγω εκτίμηση περιγράφεται αναλυτικά και αναπτύσσεται περαιτέρω στις έξι ανακοινώσεις σχετικά με την κρίση καθώς και στην τραπεζική ανακοίνωση του 2013.»

«Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, από την αρχή της χρηματοπιστωτικής κρίσης, έχει χρησιμοποιήσει συστηματικά το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της ΣΛΕΕ ως νομική βάση για την αξιολόγηση των ενισχύσεων αναδιάρθρωσης ή εκκαθάρισης προς τράπεζες που αντιμετωπίζουν δυσχέρειες. Συνεπώς, η αξιολόγηση των παρόντων μέτρων σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της ΣΛΕΕ συνάδει πλήρως με προγενέστερες υποθέσεις».

⁷² Σε αυτές περιλαμβάνονται και περιπτώσεις χωρών που δεν παρουσίαζαν αρνητικούς ρυθμούς ανάπτυξης και των οποίων οι τράπεζες είχαν αποφύγει σοβαρά προβλήματα κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης.

⁷³ Στο πλαίσιο της αποκλειστικής αρμοδιότητάς της για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων, η Επιτροπή δεν δεσμεύεται από την αξιολόγηση αυτή ούτε αποτελεί προϋπόθεση για την εφαρμογή του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο β), της ΣΛΕΕ.

68 Στις υποθέσεις που αφορούσαν ενισχύσεις εκκαθάρισης, η Επιτροπή δεν αμφισβητούσε τους ισχυρισμούς που προέβαλλαν τα κράτη μέλη ότι η ενδεχόμενη πτώχευση μιας τράπεζας συνιστούσε απειλή για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Στην τραπεζική ανακοίνωση δεν καθορίζονται οι καταστάσεις στις οποίες ενδέχεται να μην είναι εφικτή η εκκαθάριση ενός πιστωτικού ιδρύματος με βάση τη συνήθη διαδικασία αφερεγγυότητας χωρίς να τεθεί σε κίνδυνο η χρηματοπιστωτική σταθερότητα, ούτε οι πληροφορίες που πρέπει να υποβάλουν τα κράτη μέλη για να αποδείξουν την ύπαρξη αυτού του κινδύνου. Οι αποφάσεις για τις ενισχύσεις εκκαθάρισης στο δείγμα που εξετάσαμε βασίστηκαν σε δηλώσεις που παρείχαν τα κράτη μέλη σχετικά με δυνητικές απειλές για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα⁷⁴ (βλέπε [πλαίσιο 11](#)). Όλες οι αποφάσεις αφορούσαν τράπεζες των οποίων τα μερίδια αγοράς κυμαίνονταν από 0,02 % έως 2 %. Υπάρχουν αρκετοί πιθανοί λόγοι για τους οποίους η πτώχευση μιας τράπεζας, ακόμη και αν πρόκειται για τράπεζα χωρίς ιδιαίτερη συστημική σημασία, θα μπορούσε δυνητικά να απειλήσει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Σχετικά με τις υποθέσεις που εξετάσαμε, θεωρούμε ότι η Επιτροπή δεν εξήγησε τους λόγους αυτούς στις δημοσιευμένες αποφάσεις⁷⁵.

⁷⁴ Σύμφωνα με την Επιτροπή, οι αρχές των κρατών μελών βρίσκονται στην πλέον κατάλληλη θέση για να αξιολογήσουν κατά πόσον η άτακτη έξοδος μιας συγκεκριμένης τράπεζας από την αγορά θα απειλήσει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, διότι τα κράτη μέλη διαθέτουν στοιχεία σχετικά με τα ανοίγματα έναντι άλλων τραπεζών, τη διασύνδεση ή τις δευτερογενείς επιπτώσεις.

⁷⁵ Στις περιπτώσεις αυτές περιλαμβάνονταν υποθέσεις στις οποίες το ΕΣΕ είχε προηγουμένως απορρίψει ισχυρισμούς σύμφωνα με τους οποίους δεν ήταν δυνατή η εκκαθάριση τραπεζών χωρίς να δημιουργηθεί απειλή για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και είχε αρνηθεί την εφαρμογή εργαλείων εξυγίανσης.

Πλαίσιο 11

Παραδείγματα του τρόπου με τον οποίο η Επιτροπή αιτιολόγησε την εφαρμογή του άρθρου 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της ΣΛΕΕ σε επιμέρους αποφάσεις για ενισχύσεις εκκαθάρισης

«Στην τραπεζική ανακοίνωση του 2013, η Επιτροπή αναγνώρισε ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενθαρρύνουν την έξοδο μη βιώσιμων φορέων από την αγορά, επιτρέποντας συγχρόνως στη διαδικασία εξόδου να πραγματοποιηθεί κατά εύτακτο τρόπο ώστε να μη διαταραχθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Δεδομένου ότι τα [...] μέτρα έχουν ως στόχο να διευκολύνουν τη θετική έκβαση πώλησης η οποία θα διασφαλίσει την εύτακτη έξοδο από την αγορά [...] ως αυτοτελών οντοτήτων μέσω της απορρόφησής τους από τον ενδεχόμενο αγοραστή, η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να αξιολογήσει το συμβιβασίμο των [...] μέτρων δια παραπομπής στην τραπεζική ανακοίνωση του 2013.»

«Στην τραπεζική ανακοίνωση του 2013, η Επιτροπή αναγνώρισε ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενθαρρύνουν την έξοδο μη βιώσιμων φορέων από την αγορά, επιτρέποντας συγχρόνως στη διαδικασία εξόδου να πραγματοποιηθεί κατά εύτακτο τρόπο ώστε να μη διαταραχθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη [...], η αρχή εξυγίανσης θεωρεί ότι η συνήθης διαδικασία αφερεγγυότητας δεν είναι ικανή να επιτύχει τους στόχους εξυγίανσης, και ιδίως τον πρωταρχικό στόχο της διατήρησης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, στον ίδιο βαθμό με τα μέτρα.»

«Με την από [...] επιστολή, η/το [...] ανέφερε ότι η κατάσταση της τράπεζας συνιστούσε απειλή για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και ότι, ως εκ τούτου, μια επείγουσα παρέμβαση ήταν απαραίτητη ώστε να αποφευχθεί σοβαρή διαταραχή στην οικονομία της/του [...]. Η/Το [...] επισήμανε ότι η εκκαθάριση με βάση τη συνήθη διαδικασία δεν θα ήταν προς το δημόσιο συμφέρον, καθώς θα έθετε σε κίνδυνο τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, θα διέκοπτε την παροχή κρίσιμων λειτουργιών, θα επηρέαζε την προστασία των καταθετών και θα οδηγούσε σε καταστροφή της αξίας. Επιπλέον, η/το [...] δήλωσε ότι σε περίπτωση εκκαθάρισης της τράπεζας κατά την κανονική διαδικασία, το [...] σύστημα εγγύησης των καταθέσεων («ΣΕΚ») θα έπρεπε να κληθεί να επιστρέψει αμέσως τις καλυπτόμενες καταθέσεις. Αυτό θα ασκούσε σημαντικές πρόσθετες πιέσεις στο τραπεζικό σύστημα λόγω της ανάγκης να συγκεντρωθούν τα ποσά αυτά από τους συνεισφέροντες στο ΣΕΚ, τις [...] τράπεζες.

«Σύμφωνα με τις [...] αρχές, δεν είναι δυνατόν να αποφευχθεί σοβαρή διαταραχή στην οικονομία στους τομείς όπου δραστηριοποιούνται οι [...] και [...], με σοβαρές επιπτώσεις όσον αφορά τη διακοπή των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και της χορήγησης δανείων στα νοικοκυριά.

69 Οι κανόνες για την κρίση επιβάλλουν τη λήψη αποτελεσματικών μέτρων για τον περιορισμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Η τραπεζική ανακοίνωση του 2013 καθορίζει απαιτήσεις των οποίων ο στόχος είναι να διασφαλιστεί ότι τα ποσά των ενισχύσεων περιορίζονται στο ελάχιστο απαραίτητο. Στις απαιτήσεις αυτές περιλαμβάνονται ο καταμερισμός των επιβαρύνσεων μεταξύ των μετόχων και των πιστωτών μειωμένης εξασφάλισης, η αποτροπή των εκροών κεφαλαίων και η επιβολή περιορισμών στις πληρωμές σε μετόχους και ομολογιούχους, καθώς και η θέση ανώτατων ορίων στις αποδοχές. Προβλέπονται επίσης απαγορεύσεις όσον αφορά τις εξαγορές και τις πρακτικές ντάμπινγκ, με στόχο τον περιορισμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Στο πλαίσιο της ανάλυσης των αποφάσεων που διενεργήσαμε, διαπιστώσαμε ότι τα κράτη μέλη ανέλαβαν δεσμεύσεις για την εφαρμογή αυτών των μέτρων. Ωστόσο, δεν ήταν πάντα σαφής ο τρόπος με τον οποίο οι δεσμεύσεις αυτές είχαν σχεδιαστεί ώστε να είναι ανάλογες με τις στρεβλωτικές επιπτώσεις του αντίστοιχου μέτρου⁷⁶. Στις δημοσιευμένες αποφάσεις που εξετάσαμε, δεν διαπιστώσαμε η Επιτροπή να έχει αναλύσει τις επιπτώσεις των μέτρων όσον αφορά τη διάρθρωση της αγοράς και τους φραγμούς εισόδου, όπως προβλέπεται στην τραπεζική ανακοίνωση του 2013⁷⁷. Σύμφωνα με την Επιτροπή, τέτοιες αξιολογήσεις δεν απαιτούνται ούτε διενεργούνται για άλλους τομείς.

⁷⁶ Παράγραφος 20 της τραπεζικής ανακοίνωσης του 2013. «Εν πάση περιπτώσει, τα μέτρα για τον περιορισμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού θα πρέπει να είναι σχεδιασμένα με τέτοιο τρόπο, ώστε να προσεγγίζουν όσο το δυνατόν περισσότερο την κατάσταση της αγοράς που θα είχε προκύψει εάν ο δικαιούχος της ενίσχυσης είχε εξέλθει από την αγορά χωρίς την ενίσχυση.»

⁷⁷ Παράγραφος 11 της τραπεζικής ανακοίνωσης του 2013. «Επιπλέον, στην εκτίμησή της σχετικά με τον καταμερισμό των επιβαρύνσεων και τα μέτρα για τον περιορισμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, η Επιτροπή αξιολογεί τη δυνατότητα υλοποίησης των προτεινόμενων μέτρων, συμπεριλαμβανομένων των εκποιήσεων, καθώς και τις επιπτώσεις τους όσον αφορά τη διάρθρωση της αγοράς και τους φραγμούς εισόδου. Συγχρόνως, η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίζει ότι οι λύσεις που σχεδιάζονται για μια συγκεκριμένη υπόθεση ή ένα συγκεκριμένο κράτος μέλος συνάδουν με τον στόχο της πρόληψης σημαντικών ασυμμετριών μεταξύ των κρατών μελών, οι οποίες θα μπορούσαν να κατακερματίσουν ακόμα περισσότερο την ενιαία αγορά και να προκαλέσουν χρηματοπιστωτική αστάθεια, εμποδίζοντας την ανάκαμψη εντός της Ένωσης.»

70 Η ανακοίνωση για την αναδιάρθρωση προβλέπει ρητώς «ότι η κοινοποίηση κάθε σχεδίου αναδιάρθρωσης πρέπει να περιλαμβάνει σύγκριση με εναλλακτικές επιλογές, όπως διάσπασης ή απορρόφησης από άλλη τράπεζα, έτσι ώστε να παρέχεται στην Επιτροπή η δυνατότητα να αξιολογήσει κατά πόσο υπάρχουν περισσότερο προσανατολισμένες στις ανάγκες της αγοράς, λιγότερο δαπανηρές ή λιγότερο στρεβλωτικές λύσεις που επιτυγχάνουν τον στόχο της διατήρησης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας»⁷⁸. Βάσει του δείγματος, διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή δεν επαλήθευε ότι δεν υπήρχαν λιγότερο δαπανηρές ή λιγότερο στρεβλωτικές εναλλακτικές λύσεις που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν αντί ενός συγκεκριμένου μέτρου. Η Επιτροπή επισήμανε ότι, σύμφωνα με τη νομολογία, δεν μπορεί να επιβάλει εναλλακτικά μέτρα στα κράτη μέλη, αλλά μπορεί μόνο να αξιολογήσει τη συμβατότητα του προτεινόμενου μέτρου.

⁷⁸ Παράγραφος 9 της ανακοίνωσης για την αναδιάρθρωση.

Συμπεράσματα και συστάσεις

71 Η Επιτροπή διέθετε τους κατάλληλους πόρους και τα κατάλληλα εργαλεία για να διασφαλίσει τον αποτελεσματικό έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων. Διέθετε επίσης σαφώς καθορισμένες εσωτερικές διεργασίες και διαδικασίες οι οποίες προωθούν την επίτευξη των στόχων και προάγουν τη λογοδοσία. Διαθέτει τις κατάλληλες οργανωτικές δομές, με κατάλληλους διαύλους αναφοράς που καθιστούν δυνατή την ορθή ροή πληροφοριών και την επαρκή εσωτερική εποπτεία από την ανώτατη διοίκηση (βλέπε σημεία [31](#) και [32](#)). Διαθέτει άρτιο πλαίσιο δεοντολογίας, με κάποιες, ωστόσο, αδυναμίες όσον αφορά τον χειρισμό πληροφοριών που μπορούν να επηρεάσουν την αγορά, καθώς και ένα ολοκληρωμένο σύνολο βασικών αρχών για την προώθηση της ακεραιότητας και την τήρηση των υψηλότερων επαγγελματικών προτύπων (βλέπε σημεία [33](#) και [34](#)). Υπήρχαν οι απαιτούμενοι ανθρώπινοι πόροι και πόροι ΤΠ για την αποτελεσματική επιβολή της νομοθεσίας (βλέπε σημεία [35](#) και [36](#)). Η Επιτροπή διέθετε τις αναγκαίες εξουσίες για την άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων, καθώς και το κατάλληλο διαδικαστικό πλαίσιο (βλέπε σημεία [37-42](#)). Συνεπώς, η Επιτροπή διέθετε όλα τα αναγκαία μέσα ώστε να διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις της βασίζονταν σε ορθές πληροφορίες.

72 Θεωρούμε ότι οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις δεν ήταν απολύτως κατάλληλοι για τον σκοπό της άσκησης του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων προς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς σύμφωνα με τους στόχους της Συνθήκης κατά την περίοδο που κάλυψε ο έλεγχός μας (βλέπε σημείο [48](#)). Στόχος των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα είναι η διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, με παράλληλη ελαχιστοποίηση των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Οι κανόνες για την κρίση είναι εν γένει ορθά διατυπωμένοι και σαφείς, αν και δεν καθορίζουν κριτήρια για τη διαπίστωση της ύπαρξης σοβαρής διαταραχής (βλέπε σημείο [43](#)). Ωστόσο, οι κανόνες για την κρίση δεν αναθεωρήθηκαν μετά τη βελτίωση των συνθηκών της αγοράς κατά την υπό έλεγχο περίοδο, ούτε και μετά την αναθεώρηση του κανονιστικού πλαισίου σε συνέχεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης, ιδίως με την έγκριση της οδηγίας BRRD με την οποία περιεστάλησαν οι δυνατότητες χορήγησης ενισχύσεων σε τράπεζες χωρίς αυτό να έχει ως αποτέλεσμα την εξυγίανση (βλέπε σημεία [48-50](#)).

Σύσταση 1 – Διενέργεια αξιολόγησης του κατά πόσον οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις εξακολουθούν να είναι κατάλληλοι και λήψη διορθωτικών μέτρων όπου απαιτείται

Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι κανόνες της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα εξακολουθούν να είναι κατάλληλοι σε συνάρτηση με τις συνθήκες της αγοράς και το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, η Επιτροπή πρέπει:

- 1) να προβεί σε αξιολόγηση των ισχυόντων κανόνων για την κρίση (συμπεριλαμβανομένου του συνολικού αντικτύπου του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων στον ανταγωνισμό στις τραπεζικές αγορές της ΕΕ) προκειμένου να αποφασίσει τη λήψη κατάλληλων μέτρων.
- 2) Εάν στο πλαίσιο της αξιολόγησης διαπιστωθεί η ανάγκη αναθεώρησης των κανόνων για την κρίση, η Επιτροπή πρέπει, μεταξύ άλλων, να εξετάσει κατά πόσον συντρέχει λόγος:
 - α) να καθορίσει κριτήρια αξιολόγησης για «σοβαρή διαταραχή» όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο β), της ΣΛΕΕ·
 - β) να ενσωματώσει τις κοινές αρχές αξιολόγησης·
 - γ) να προσαρμόσει τους όρους για τη συμβατότητα των προληπτικών μέτρων και των ενισχύσεων στο πλαίσιο εξυγίανσης και
 - δ) να προσδιορίσει περαιτέρω το επίπεδο λεπτομέρειας των πληροφοριών που πρέπει να υποβάλλονται.

Χρονοδιάγραμμα: 2023 (για την αξιολόγηση)

73 Η από μέρους της Επιτροπής διαχείριση των διαδικασιών για τις κρατικές ενισχύσεις ήταν σε μεγάλο βαθμό σύμφωνη με τις (μη δεσμευτικές) εσωτερικές διεργασίες της. Στο πλαίσιο του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων από την Επιτροπή τηρήθηκαν οι δομές, οι δίαυλοι αναφοράς, καθώς και οι εξουσίες και οι αρμοδιότητες που έχουν προβλεφθεί για τον σκοπό αυτόν (βλέπε σημείο 52). Το Σώμα των Επιτρόπων λάμβανε τις αποφάσεις του αφού πρώτα είχε δοθεί η δυνατότητα σε άλλες ΓΔ να διατυπώσουν ανησυχίες (βλέπε σημεία 53 και 54). Οι δραστηριότητες της Επιτροπής που αφορούν τη διεκπεραίωση των υποθέσεων διεξήχθησαν εν πολλοίς σύμφωνα με τις εσωτερικές διεργασίες (βλέπε σημείο 55). Η διαχείριση εγγράφων ήταν σε μεγάλο βαθμό σύμφωνη με τα πρότυπα της Επιτροπής (βλέπε σημεία 56 και 57). Ωστόσο, οι διαδικασίες κρατικών ενισχύσεων ήταν χρονοβόρες και δεν ήταν πάντοτε πλήρως διαφανείς, ιδίως λόγω της εκτεταμένης χρήσης ανεπίσημων επαφών

από τα κράτη μέλη πριν από την κοινοποίηση (βλέπε σημεία 58 και 59). Η δημοσίευση των αποφάσεων συχνά καθυστερούσε λόγω των συζητήσεων με τα κράτη μέλη σχετικά με το δικαίωμα απόκρυψης εμπιστευτικών πληροφοριών στο δημόσιο κείμενο των αποφάσεων (βλέπε σημεία 60 και 61).

Σύσταση 2 – Περαιτέρω ενίσχυση της συμμόρφωσης με τις εσωτερικές διεργασίες και τις βέλτιστες πρακτικές

Προκειμένου να ενισχυθούν η αποδοτικότητα, η υποχρέωση λογοδοσίας και η διαφάνεια, η Επιτροπή πρέπει:

- 1) να βελτιώσει τη διαχείριση εγγράφων και να διασφαλίσει ότι όλα τα σχετικά έγγραφα καταχωρίζονται·
- 2) να προτρέψει τα κράτη μέλη να μην υπερβαίνουν κατά τις επαφές πριν από την κοινοποίηση το προβλεπόμενο στον κώδικα βέλτιστων πρακτικών ενδεικτικό χρονικό όριο των έξι μηνών και να έχουν ως βάση τους σχέδιο εντύπου κοινοποίησης·
- 3) να ενισχύσει τη συνεργασία με τα κράτη μέλη προκειμένου να επιταχύνει τη δημοσίευση των μη εμπιστευτικών εκδόσεων των αποφάσεων και να διασφαλίσει την υιοθέτηση συνεκτικής προσέγγισης όσον αφορά τις πληροφορίες που δεν θα δημοσιοποιούνται.

Χρονοδιάγραμμα: 2022

74 Οι αποφάσεις για τις κρατικές ενισχύσεις πρέπει να βασίζονται σε ορθές, από νομική και οικονομική άποψη, εκτιμήσεις (βλέπε σημείο 64). Η Επιτροπή ανέλυε με αυστηρότητα τα σχέδια αναδιάρθρωσης (βλέπε σημείο 65), ωστόσο δεν αμφισβητούσε τις αξιολογήσεις των κρατών μελών ως προς το κατά πόσον συνέτρεχε σοβαρή διαταραχή, καθώς και απειλή για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, σε κάθε επιμέρους υπόθεση (βλέπε σημεία 66 και 67). Η Επιτροπή επέβαλλε μέτρα που αποσκοπούσαν στον περιορισμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, χωρίς ωστόσο να αναλύει τις πραγματικές επιπτώσεις κάθε μέτρου στον ανταγωνισμό (βλέπε σημείο 69). Οι δείκτες επιδόσεων δεν εξυπηρετούσαν απολύτως τον επιδιωκόμενο σκοπό, καθώς αντικατόπτριζαν εξωτερικούς παράγοντες εκτός του ελέγχου της Επιτροπής και δεν αποτύπωναν πάντα τις δραστηριότητες της Επιτροπής (βλέπε σημεία 23 και 24). Επίσης, η Επιτροπή δεν αξιολογούσε επίσημα πόσο καλά είχαν λειτουργήσει οι τομεακοί κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων που εφάρμοζε ούτε κατά πόσον χρειαζόταν να αλλάξει ή απλώς να εγκαταλείψει την προσέγγισή της (βλέπε σημεία 28 -30).

Σύσταση 3 – Βελτίωση της μέτρησης των επιδόσεων

Η Επιτροπή, προκειμένου να καταδείξει τον αντίκτυπο του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων και να ενισχύσει τη διαφάνεια και την ευθύνη λογοδοσίας έναντι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των πολιτών της ΕΕ, πρέπει:

- 1) να καθορίσει κατάλληλους και συναφείς δείκτες για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, οι οποίοι να αποτυπώνουν τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων της ΓΔ Ανταγωνισμού, ώστε να παρακολουθεί αποτελεσματικά την πρόοδο προς την επίτευξη των στόχων στο πλαίσιο της ετήσιας υποβολής στοιχείων· και να παρακολουθεί την καταλληλότητα του(των) δείκτη(δεικτών).

Χρονοδιάγραμμα: 2022

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα IV, του οποίου προεδρεύει ο Alex Brenninkmeijer, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 28ης Ιουλίου 2020.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner Lehne
Πρόεδρος

Γλωσσάριο

Βελτίωση της νομοθεσίας: Έννοια η οποία καθοδηγεί τη χάραξη πολιτικής και τη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ, και στηρίζεται στην αρχή σύμφωνα με την οποία μια ρύθμιση θα πρέπει να επιτυγχάνει τους στόχους της με το ελάχιστο δυνατό κόστος και να σχεδιάζεται με τρόπο διαφανή, βάσει τεκμηρίωσης και με τη συμμετοχή των πολιτών και των ενδιαφερόμενων μερών.

Διάσωση με ίδια μέσα (bail-in): Μέσο για την αποτροπή της πτώχευσης μιας τράπεζας, στο πλαίσιο του οποίου η τράπεζα ανακεφαλαιοποιείται από τους υφιστάμενους μετόχους (αντί να διασωθεί με κρατικά κονδύλια).

Έκθεση de Larosière: Έκθεση του Φεβρουαρίου του 2009, στο πλαίσιο της οποίας προτάθηκε η αναμόρφωση του συστήματος χρηματοοικονομικών ρυθμίσεων της Ευρώπης.

Ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων: Σύνολο νομοθετικών κειμένων με τα οποία οφείλουν να συμμορφώνονται όλοι οι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί στην ΕΕ.

Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης: Κεντρική αρχή εξυγίανσης στο πλαίσιο της τραπεζικής ένωσης, η οποία είναι αρμόδια για τη διασφάλιση της ομαλής εξυγίανσης των προβληματικών χρηματοπιστωτικών οργανισμών με το μικρότερο δυνατό κόστος για τους φορολογούμενους και την υπόλοιπη οικονομία.

Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός: Το σύστημα της ΕΕ για την εποπτεία των χρηματοπιστωτικών οργανισμών, το οποίο αποτελείται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και τις εθνικές εποπτικές αρχές των συμμετεχουσών χωρών.

Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης: Μηχανισμός στο πλαίσιο του οποίου το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης και οι εθνικές αρχές εξυγίανσης διαθέτουν κεντρική εξουσία εξυγίανσης και είναι άμεσα υπεύθυνα για την εξυγίανση όλων των χρηματοπιστωτικών οργανισμών των κρατών μελών που συμμετέχουν στην τραπεζική ένωση.

Εξυγίανση: Η ομαλή εκκαθάριση ενός προβληματικού χρηματοπιστωτικού οργανισμού με στόχο τη διασφάλιση της συνέχειας των βασικών του λειτουργιών, τη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και την προστασία των δημόσιων πόρων με ελαχιστοποίηση της ανάγκης για δημόσια χρηματοοικονομική στήριξη.

Κρατικά ομόλογα: Χρεωστικοί τίτλοι που εκδίδονται από την κυβέρνηση για τη στήριξη των κρατικών δαπανών.

Κρατική ενίσχυση: Άμεση ή έμμεση κρατική στήριξη προς επιχείρηση ή οργανισμό, με την οποία η επιχείρηση ή ο οργανισμός περιέρχεται σε πλεονεκτικότερη θέση έναντι των ανταγωνιστών της/του.

Μη εξυπηρετούμενο δάνειο (ΜΕΔ): Δάνειο για το οποίο υπάρχει καθυστέρηση πληρωμών πέραν ενός καθορισμένου χρονικού διαστήματος (κατά κανόνα 90 ημέρες) ή υπάρχουν στοιχεία βάσει των οποίων θεωρείται απίθανη η πλήρης αποπληρωμή.

Οδηγία για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών (οδηγία BRRD): Οδηγία για τη θέσπιση κανόνων και διαδικασιών για την ανάκαμψη και την εξυγίανση χρηματοπιστωτικών οργανισμών κάθε είδους.

Ομάδα υπό την ευθύνη του επικεφαλής οικονομολόγου: Ομάδα εντός της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ της Επιτροπής, η οποία είναι αρμόδια για την ανάπτυξη, τον συντονισμό και την εκπόνηση οικονομικών αναλύσεων με στόχο να διασφαλίζεται ότι οι πρωτοβουλίες της γενικής διεύθυνσης βασίζονται σε ορθά οικονομικά στοιχεία.

Πράξεις κατόχων εμπιστευτικών πληροφοριών: Η αγορά ή πώληση μετοχών με σκοπό την αποκόμιση κέρδους ή την ελαχιστοποίηση ζημίας, με την εκμετάλλευση πληροφοριών οι οποίες, εάν ήταν ευρέως γνωστές, θα επηρέαζαν την αξία των μετοχών.

Ταμείο εξυγίανσης: Ταμείο που συστήνεται με σκοπό τη διευκόλυνση της χρηματοδότησης της ομαλής εξυγίανσης προβληματικών χρηματοπιστωτικών οργανισμών.

Τραπεζική ένωση: Ένα από τα δομικά στοιχεία για την ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, η οποία συνίσταται σε ένα ενοποιημένο χρηματοοικονομικό πλαίσιο, με ενιαίο εποπτικό μηχανισμό, ενιαίο μηχανισμό εξυγίανσης τραπεζών και ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων.

Κατάλογος συντομογραφιών

ΓΔ FISMA: Γενική Διεύθυνση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών και Ένωσης Κεφαλαιαγορών

ΓΔ Ανταγωνισμού: Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

EAT: Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών

ΕΕΑ: Ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές

ΕΕΔ: Ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων

ΕΕΜ: Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός

EKT: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕΜΕ: Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης

ΕΣΣΚ: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου

ΜΕΔ: Μη εξυπηρετούμενο δάνειο

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

BRRD: Οδηγία για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών (Bank Recovery and Resolution Directive)

CET: Ομάδα του επικεφαλής οικονομολόγου

ECOFIN: Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Θεμάτων

SRB: Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης

**ΤΕΛΙΚΕΣ ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ
ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

**«ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ ΠΡΟΣ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥΣ
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΣΤΗΝ ΕΕ: ΑΝΑΓΚΑΙΑ Η ΔΙΕΝΕΡΓΕΙΑ ΕΛΕΓΧΟΥ
ΚΑΤΑΛΛΗΛΟΤΗΤΑΣ»**

ΣΥΝΟΨΗ

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία I έως X.

Από το 2008 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εφαρμόζει στον χρηματοπιστωτικό τομέα κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις στο πλαίσιο της Συνθήκης βάσει ειδικών κατευθυντήριων γραμμών. Κατά την τελευταία δεκαετία η Επιτροπή έχει εκδώσει περισσότερες από 500 αποφάσεις βάσει των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών.

Κατά τη διάρκεια της υπό έλεγχο περιόδου (2013-2018), και σε συνδυασμό με την υλοποίηση του πλαισίου εξυγίανσης της ΕΕ από το 2015, η ομοιόμορφη εφαρμογή του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων που ασκήθηκε από την Επιτροπή στον χρηματοπιστωτικό τομέα συνέβαλε στη διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της Ένωσης, αποτρέποντας την άτακτη χρεοκοπία βιώσιμων υπό άλλες συνθήκες τραπεζών και διευκολύνοντας την εύτακτη έξοδο μη βιώσιμων οντοτήτων από την αγορά. Συνέβαλε στην ενίσχυση της ευρωστίας του τραπεζικού τομέα της ΕΕ μέσω της εκκαθάρισης των ισολογισμών των τραπεζών, της προώθησης αναδιάρθρωσης σε βάθος και της εξόδου από την αγορά των λιγότερο αποδοτικών φορέων. Επίσης, διατήρησε τον θεμιτό ανταγωνισμό επιβάλλοντας στις τράπεζες που έλαβαν ενίσχυση την υποχρέωση να εφαρμόσουν μέτρα για τον περιορισμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Τέλος, επέβαλε την υποχρέωση επιμερισμού των ζημιών του ιδιωτικού τομέα από τους μετόχους των τραπεζών που έλαβαν ενίσχυση και από πιστωτές μειωμένης εξασφάλισης. Η Επιτροπή θεωρεί ότι έχει χρησιμοποιήσει αποδοτικά και αποτελεσματικά τους πόρους και τα εργαλεία που διαθέτει, σύμφωνα με τους κανόνες και τις διαδικασίες της.

Όπως αναγνωρίζει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (στο εξής: ΕΕΣ), η Συνθήκη εκχωρεί στην Επιτροπή μεγάλο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά την ερμηνεία των κριτηρίων βάσει των οποίων μπορεί να διαπιστώσει τη συμβατότητα των μέτρων κρατικής ενίσχυσης. Για τον σκοπό αυτόν, η Επιτροπή πρέπει να εξετάζει επιμελώς διάφορα οικονομικά και νομικά στοιχεία προτού καταλήξει στο συμπέρασμα ότι μια συγκεκριμένη κατάσταση αιτιολογεί τη χορήγηση κρατικής ενίσχυσης σε συγκεκριμένο δικαιούχο. Η διερεύνηση του δικαιολογημένου χαρακτήρα της ενίσχυσης για την επίτευξη ενός στόχου κοινού ευρωπαϊκού συμφέροντος, μεταξύ άλλων για την αντιμετώπιση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας, συνιστά καθήκον αξιολόγησης το οποίο ανατίθεται στην Επιτροπή βάσει της Συνθήκης.

Στο πλαίσιο της εν λόγω αξιολόγησης, το 2013 η Επιτροπή αναθεώρησε τις κατευθυντήριες γραμμές της, καθορίζοντας τα κριτήρια βάσει των οποίων κρίνεται συμβατή η ενίσχυση προς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς που υπέστησαν τις επιπτώσεις της κρίσης. Αυτό το έπραξε κατόπιν διαβουλεύσεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων των κρατών μελών ως φορέων χορήγησης των ενισχύσεων. Τα κριτήρια αυτά παραμένουν σε ισχύ μέχρι σήμερα, δεδομένου ότι οι επιπτώσεις της κρίσης εξακολουθούν να πλήττουν τον τραπεζικό τομέα σε ολόκληρη την ΕΕ. Η ανάκαμψη της οικονομίας σε ορισμένα κράτη μέλη ήταν ισχνή και η κατάσταση του τραπεζικού τομέα δεν επανήλθε στην κατάσταση που επικρατούσε πριν από 2008. Επιπλέον, ορισμένα κράτη μέλη συμμετείχαν μέχρι πρότινος σε προγράμματα οικονομικής προσαρμογής.

Το 2014 θεσπίστηκε νέο κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ για τον τραπεζικό τομέα, και ειδικότερα η οδηγία για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών (BRRD)¹, ο κανονισμός για τον ενιαίο μηχανισμό εξυγίανσης (SRMR)² και η οδηγία για τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων (DGSD)³.

Σε αυτό το νέο κανονιστικό πλαίσιο, ανέλαβαν τα καθήκοντά τους στην Τραπεζική Ένωση νεοσύστατοι φορείς, και ειδικότερα η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) ως κεντρική εποπτική αρχή των τραπεζών στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού (ΕΕΜ), και το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης (SRB) στον ρόλο που του αναλογεί στο πλαίσιο του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης (ΕΜΕ)⁴. Αξίζει να σημειωθεί ότι ενώ έχει επιτευχθεί μεγάλη πρόοδος από το 2015, η εφαρμογή της οδηγίας BRRD βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη⁵, π.χ. όσον αφορά την ανάπτυξη εργαλείων διάσωσης με ίδια μέσα. Επιπροσθέτως, εξακολουθούν να υπάρχουν, ακόμη και σήμερα, τρωτά σημεία σε τμήματα του ευρωπαϊκού τραπεζικού τομέα, π.χ. λόγω των υψηλών επιπέδων μη εξυπηρετούμενων δανείων και της μειωμένης κερδοφορίας του τομέα.

Κάθε σχέδιο για τη χορήγηση κρατικής ενίσχυσης πρέπει να υποβάλλεται από τα κράτη μέλη στην Επιτροπή. Ομοίως, όταν το SRB σκοπεύει να κάνει χρήση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, ο κανονισμός SRMR⁶ επιβάλλει στο SRB την υποχρέωση να υποβάλει στην Επιτροπή προς έγκριση την πρότασή του για χορήγηση ενίσχυσης από το Ταμείο. Ο ρόλος της Επιτροπής ως αρχής επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού συνίσταται ουσιαστικά στην αξιολόγηση του κατά πόσον τα θετικά αποτελέσματα της ενίσχυσης υπερτερούν των αρνητικών επιπτώσεων στον ανταγωνισμό. Η Επιτροπή διενεργεί την αξιολόγηση αυτή εκ των προτέρων, δηλαδή όταν κοινοποιείται η πρόταση για τη χορήγηση ενίσχυσης πριν από την υλοποίησή της από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Αυτό σημαίνει ότι οι επιδόσεις των χρηματοπιστωτικών οργανισμών εκ των υστέρων, δηλαδή μετά τη λήψη της κρατικής ενίσχυσης, δεν μπορούν να αποδοθούν αποκλειστικά στην Επιτροπή, δεδομένου ότι και άλλοι φορείς και παράγοντες διαδραματίζουν εξίσου σημαντικό ρόλο, γεγονός που δυσχεραίνει τον καθορισμό δεικτών επιδόσεων οι οποίοι αντικατοπτρίζουν τη συμβολή του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων κατά τέτοιον τρόπο ώστε να μην επιδέχεται παρερμηνεία. Τα κράτη μέλη δύνανται να αποφασίσουν να χορηγήσουν κρατική ενίσχυση με σκοπό να συμβάλουν στην πρόληψη ή τον μετριασμό πιθανών αρνητικών συνεπειών τραπεζών που αντιμετωπίζουν δυσχέρειες ή προβλήματα, σε πλήρη συμμόρφωση με το πλαίσιο εξυγίανσης της ΕΕ.

Περιορίζοντας τις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού στο ελάχιστο όταν παρέχεται κρατική στήριξη, οι κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις του χρηματοπιστωτικού τομέα διασφαλίζουν ίσους όρους ανταγωνισμού, ανεξάρτητα από τη συμμετοχή ή μη κρατών μελών στην Τραπεζική Ένωση. Στις νέες κανονιστικές ρυθμίσεις, οι συννομοθέτες έχουν αναθέσει σημαντικά καθήκοντα σε άλλους φορείς, για παράδειγμα την καθημερινή εποπτεία των τραπεζών, τον προσδιορισμό κεφαλαιακών απαιτήσεων, τη διεξαγωγή ασκήσεων προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων και τον έλεγχο της ποιότητας των στοιχείων ενεργητικού, την απόφαση σχετικά με το αν μια τράπεζα «τελεί υπό πτώχευση ή ενδέχεται να πτωχεύσει» ή αν μια τράπεζα έχει υπαχθεί σε καθεστώς εξυγίανσης ή όχι. Επιπλέον, η απόφαση για τη χορήγηση ενίσχυσης και τον σχεδιασμό ενός μέτρου ενίσχυσης αποτελεί ευθύνη του κράτους μέλους. Ο ρόλος της Επιτροπής ήταν και περιορίζεται στην αξιολόγηση της συμβατότητας του κοινοποιηθέντος μέτρου κρατικής ενίσχυσης με την εσωτερική αγορά.

¹ ΕΕ L 173 της 12.6.2014, σ. 190.

² ΕΕ L 225 της 30.7.2014, σ. 1.

³ ΕΕ L 173 της 12.6.2014, σ. 149.

⁴ Επιπλέον, η Επιτροπή εγκρίνει και προσδίδει νομική ισχύ στα συστήματα εξυγίανσης του SRB για τις τράπεζες, σε περιπτώσεις στις οποίες το SRB αποφασίζει ότι η εξυγίανση μιας προβληματικής τράπεζας είναι προς το δημόσιο συμφέρον.

⁵ Βλ. έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή και την επανεξέταση της οδηγίας 2014/59/ΕΕ (οδηγία για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών) και του κανονισμού 806/2014 (κανονισμός για τον ενιαίο μηχανισμό εξυγίανσης), COM(2019) 213 final της 30ής Απριλίου 2019. Διαθέσιμο στο διαδίκτυο, στην ακόλουθη διεύθυνση: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0213&from=EL>

⁶ Ιδίως το άρθρο 19 του εν λόγω κανονισμού.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις που έχουν σχεδιαστεί ειδικά για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της χρηματοπιστωτικής κρίσης στις τράπεζες εξακολουθούσαν να συμμορφώνονται με τις πραγματικές συνθήκες της αγοράς κατά την περίοδο που καλύπτεται από τον έλεγχο. Είναι σημαντικό για την Επιτροπή να εφαρμόζονται οι ίδιοι κανόνες σε όλα τα κράτη μέλη. Για τους λόγους αυτούς, η Επιτροπή έκρινε πρόωρη την έναρξη επίσημης αξιολόγησης των κατευθυντήριων γραμμών για τις κρατικές ενισχύσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα. Αυτό εξακολουθεί να ισχύει και για το εγγύς μέλλον, δεδομένου ότι οι οικονομικές επιπτώσεις της υπό εξέλιξη κρίσης της νόσου COVID-19, μεταξύ άλλων και στις τράπεζες, συνιστούν σαφώς σοβαρή διαταραχή των οικονομικών των κρατών μελών.

Οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις θα πρέπει να αποτυπώνουν τις πραγματικές συνθήκες της αγοράς και να παρέχουν ταυτόχρονα έναν σταθερό οδηγό για τους συμμετέχοντες στην αγορά όσον αφορά την άσκηση ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων. Όταν κρίνεται αναγκαίο, η Επιτροπή θα προσαρμόζει ταχέως τους κανόνες της για τις κρατικές ενισχύσεις ώστε να αποτυπώνουν τις ριζικές αλλαγές του οικονομικού περιβάλλοντος, όπως ακριβώς το έπραξε πρόσφατα για την αντιμετώπιση της έξαρσης της νόσου COVID-19. Το προσωρινό πλαίσιο για την πραγματική οικονομία εγκρίθηκε σύντομα και τέθηκε σε ισχύ ήδη από τις 19 Μαρτίου 2020. Μεταξύ άλλων μέτρων, το πλαίσιο αυτό παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να διοχετεύουν ενισχύσεις στην πραγματική οικονομία μέσω των τραπεζών. Τους πρώτους τρεις μήνες μετά την έναρξη ισχύος του εν λόγω προσωρινού πλαισίου, η Επιτροπή εξέδωσε ήδη περισσότερες από 160 αποφάσεις⁷ για την έγκριση 200 και πλέον εθνικών μέτρων που κοινοποιήθηκαν και από τα 27 κράτη μέλη και το Ηνωμένο Βασίλειο. Σε αυτή τη βάση, τα κράτη μέλη είναι σε θέση να χορηγήσουν ενισχύσεις εκτιμώμενου ύψους 2,2 τρις. EUR για τη στήριξη των επιχειρήσεων στην αντιμετώπιση των επιπτώσεων της νόσου COVID-19 στις επιχειρηματικές τους δραστηριότητες. Με τον τρόπο αυτόν, ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων συμβάλλει σημαντικά στις συνολικές προσπάθειες της ΕΕ για τον μετριασμό των οικονομικών επιπτώσεων της έξαρσης της νόσου COVID-19 και την επίτευξη ισχυρής ανάκαμψης, με τη διασφάλιση παράλληλα ίσων όρων ανταγωνισμού.

Όσον αφορά τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα, η Επιτροπή εφάρμοσε τους κοινούς κανόνες της με συνέπεια προς τις ειδικές περιστάσεις περίπου 200 περιπτώσεων καθ' όλη τη διάρκεια της υπό έλεγχο περιόδου. Οι παρεμβάσεις της Επιτροπής, οι οποίες ελήφθησαν ορισμένες φορές υπό τεράστια πίεση χρόνου με σκοπό τη διατήρηση της εμπιστοσύνης των καταθετών και της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, συνέβαλαν σημαντικά στη διατήρηση ίσων όρων ανταγωνισμού στον χρηματοπιστωτικό τομέα της ΕΕ και στον περιορισμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Η Επιτροπή, στις μεμονωμένες αποφάσεις που έλαβε, βάσει των κριτηρίων εξισορρόπησης που καθορίζονται στις κατευθυντήριες γραμμές, έλεγε σε κάθε περίπτωση αν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις για την έγκριση της προτεινόμενης κρατικής ενίσχυσης από το κράτος μέλος και αν τα μέτρα κρατικών ενισχύσεων που εκτίμησε ήταν απαραίτητα, καθώς και αν το ποσό της ενίσχυσης περιοριζόταν στο ελάχιστο αναγκαίο για την επίτευξη των υπό κρίση επιδιωκόμενων στόχων κοινού συμφέροντος. Κάθε απόφαση περί κρατικής ενίσχυσης καθιστά προφανές ότι η Επιτροπή έχει λάβει υπόψη το νέο κανονιστικό πλαίσιο στις αξιολογήσεις που διενήργησε για τις κρατικές ενισχύσεις, όποτε αυτό απαιτούνταν εκ του νόμου.

Οι αποφάσεις της Επιτροπής για τις κρατικές ενισχύσεις υπόκεινται σε μια σειρά ελέγχων και εξισορροπήσεων, τόσο εσωτερικών όσο και εξωτερικών. Ειδικότερα, η ουσιαστική επανεξέταση της συμβατότητας της εφαρμογής των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις από την Επιτροπή με τη Συνθήκη αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως προβλέπεται στα άρθρα 263 και 267 της ΣΛΕΕ. Κατά την άσκηση της εξουσίας αυτής, εναπόκειται στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης να κρίνει το νομικό σκεπτικό, τις διαδικασίες και τα πραγματικά περιστατικά στα οποία βασίζεται η δράση της Επιτροπής.

⁷ Κατάλογος όλων των αποφάσεων κρατικών ενισχύσεων που εκδόθηκαν σχετικά με τη λήψη μέτρων κατά της νόσου COVID-19 είναι διαθέσιμος στην ακόλουθη διεύθυνση:
https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

Στο πλαίσιο αυτό, ανταποκρινόμενη στις συστάσεις του ΕΕΣ, η Επιτροπή:

- αποδέχεται τη σύσταση σχετικά με την αξιολόγηση των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις προς τράπεζες σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Οι οικονομικές επιπτώσεις της κρίσης που δημιουργήθηκε λόγω της έξαρσης της νόσου COVID-19 συνιστούν σοβαρή διαταραχή της οικονομίας των κρατών μελών και επικρατεί μεγάλη αβεβαιότητα ως προς τις οικονομικές προοπτικές. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θα προβεί σε αξιολόγηση όταν ανακάμψει η οικονομία και το αργότερο το 2023·
- αποδέχεται τη σύσταση σχετικά με την περαιτέρω ενίσχυση της αποδοτικότητας των εσωτερικών διαδικασιών και, κατά περίπτωση, η Επιτροπή θα υπενθυμίσει στα κράτη μέλη ότι πρέπει να τηρούν τις βέλτιστες πρακτικές·
- αποδέχεται τη σύσταση σχετικά με τον καθορισμό κατάλληλων και συναφών δεικτών επιδόσεων, οι οποίοι μπορούν να συμπεριληφθούν στο ετήσιο σχέδιο διαχείρισης ώστε να αποτυπώνονται τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων της ΓΔ Ανταγωνισμού και να παρακολουθείται η καταλληλότητά τους.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 01-16.

Οι κρατικές ενισχύσεις αποτελούν μια αντικειμενική έννοια η οποία ορίζεται από τη Συνθήκη, ενώ η ερμηνεία της εναπόκειται στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και είναι δεσμευτική για την Επιτροπή⁸. Από την άλλη πλευρά, η Συνθήκη αναθέτει ως αποκλειστική αρμοδιότητα στην Επιτροπή την αξιολόγηση της συμβατότητας ενός μέτρου κρατικής ενίσχυσης που προτείνει κράτος μέλος με την εσωτερική αγορά. Για την εν λόγω αξιολόγηση, η Επιτροπή προβαίνει σε «στάθμιση, εφαρμόζοντας το κριτήριο εξισορρόπησης», σταθμίζοντας τις θετικές επιπτώσεις ενός μέτρου έναντι των αρνητικών επιπτώσεών του στις συναλλαγές και τον ανταγωνισμό στην κοινή αγορά.

Οι γενικές αρχές της εν λόγω στάθμισης, εφαρμόζοντας το κριτήριο εξισορρόπησης, περιγράφονται αναλυτικά —λαμβάνομένου υπόψη του πλαισίου ανά τομέα— σε διάφορες κατευθυντήριες γραμμές για συγκεκριμένες κατηγορίες ενισχύσεων. Η Επιτροπή, συνεπώς, αξιολογώντας ένα μέτρο ενίσχυσης βάσει των σχετικών κατευθυντήριων γραμμών (υπό το πρίσμα του στόχου της ενίσχυσης), προβαίνει σε στάθμιση, εφαρμόζοντας το κριτήριο εξισορρόπησης, σε κάθε περίπτωση. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι σε περίπτωση που ένα συγκεκριμένο μέτρο ενίσχυσης εμπίπτει, λόγω της φύσης του στόχου του, στο πεδίο εφαρμογής υφιστάμενων κατευθυντήριων γραμμών και, συνεπώς, πρέπει να εκτιμηθεί βάσει των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών, ισχύουν μόνο τα κριτήρια αξιολόγησης που διατυπώνονται στις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές.

Όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις προς τράπεζες, η Επιτροπή αποτύπωσε πρόσφατα τις αρχές της στάθμισης, εφαρμόζοντας το κριτήριο εξισορρόπησης, στην τραπεζική ανακοίνωση του 2013. Δεδομένου ότι οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές προορίζονται για την αντιμετώπιση πολύ διαφορετικών καταστάσεων, ορίζουν αρχές, τις οποίες η Επιτροπή εφαρμόζει με συνεκτικό τρόπο σε όλα τα κράτη μέλη, λαμβάνοντας ταυτόχρονα υπόψη τις σχετικές ιδιαιτερότητες της κάθε περίπτωσης. Τα κριτήρια αξιολόγησης της συμβατότητας είναι δυνατό να ομαδοποιηθούν σε τρεις «βασικούς πυλώνες»:

- 1) στην ελαχιστοποίηση των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού μετά τη χορήγηση ενίσχυσης για τη διατήρηση του θεμιτού ανταγωνισμού στον μέγιστο βαθμό (π.χ. περιορίζοντας την αύξηση του

⁸ Η Επιτροπή έχει εκθέσει την άποψή της σχετικά με τη νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ στην ανακοίνωση σχετικά με την έννοια της ενίσχυσης. ΕΕ C 262 της 19.7.2016, σ. 1.

ισολογισμού τραπεζών που λαμβάνουν ενίσχυση, απαιτώντας την πώληση ορισμένων δραστηριοτήτων ή στοιχείων ενεργητικού ή απαγορεύοντας επιθετικές εμπορικές πρακτικές)·

- 2) στον καταμερισμό των επιβαρύνσεων για τον περιορισμό του απαιτούμενου ποσού κρατικής ενίσχυσης, με σκοπό τη μείωση του ηθικού κινδύνου (π.χ. μέσω της απώλειας συμμετοχής από μετόχους τραπεζών και πιστωτές μειωμένης εξασφάλισης, αλλά και μέσω των εκποιήσεων και των απαιτήσεων αμοιβής ή τιμολόγησης) και, παρεμπιπτόντως, τη μείωση επίσης της επιβάρυνσης για τους φορολογούμενους·
- 3) στην απόδειξη της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των τραπεζών, λαμβανομένων υπόψη των μέτρων που απαιτούνται βάσει των άλλων δύο πυλώνων. Εάν δεν είναι δυνατόν να αποδειχθεί η βιωσιμότητα, η τράπεζα θα πρέπει να εξέλθει από την αγορά με εύτακτο τρόπο.

Οι αξιολογήσεις συμβατότητας από την Επιτροπή πραγματοποιούνται πάντα εκ των προτέρων, βάσει των πραγματικών περιστατικών που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή κατά τον χρόνο της εκτίμησης του κοινοποιηθέντος μέτρου.

Στους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις που εφαρμόζονται στον χρηματοπιστωτικό τομέα γίνεται διάκριση μεταξύ τριών ειδών ενισχύσεων:

- 1) «ενισχύσεις ρευστότητας» για την αντιμετώπιση προσωρινών προβλημάτων ρευστότητας που αντιμετωπίζουν φερέγγυες υπό άλλες συνθήκες οντότητες·
- 2) «ενισχύσεις αναδιάρθρωσης» για την παροχή βοήθειας σε προβληματικές οντότητες όσον αφορά την αποκατάσταση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητάς τους και, ως εκ τούτου, τη στήριξη τους για τη διατήρηση της οικονομικής τους δραστηριότητας·
- 3) «ενισχύσεις εκκαθάρισης» για τη στήριξη της εύτακτης εξόδου προβληματικών οντοτήτων από την αγορά, για τις οποίες δεν είναι δυνατή η αποκατάσταση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας.

Μετά την αντίστοιχη ημερομηνία έναρξης ισχύος τους, το νέο κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ για την εξυγίανση των τραπεζών και οι ειδικοί κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις στον τραπεζικό τομέα εφαρμόστηκαν με συνέπεια και χωρίς διακρίσεις από την Επιτροπή. Σύμφωνα με τη νομολογία του Γενικού Δικαστηρίου και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην οποία οι διατάξεις των κανόνων για την εξυγίανση των τραπεζών της ΕΕ είναι τόσο στενά συνυφασμένες με το αντικείμενο της ενίσχυσης σε βαθμό που δεν είναι δυνατόν να αξιολογηθούν μεμονωμένα, η Επιτροπή προέβη σε αξιολόγηση των διατάξεων αυτών στην αντίστοιχη απόφαση για τις κρατικές ενισχύσεις. Επιπλέον, δεδομένου ότι τόσο οι κανόνες για την εξυγίανση των τραπεζών της ΕΕ όσο και οι ρυθμίσεις κεφαλαιακών απαιτήσεων εφαρμόζονται από άλλες αρχές, η Επιτροπή συνεργάζεται στενά με την ΕΚΤ, το SRB και τις εθνικές αρχές εποπτείας και εξυγίανσης.⁹ Παρότι καθένας από τους φορείς αυτούς λειτουργεί στο πλαίσιο της εντολής του, συμμερίζονται όλοι τον στόχο της διασφάλισης ενός υγιούς και σταθερού χρηματοπιστωτικού τομέα. Η Επιτροπή συνεργάζεται και συντονίζει σε τακτική βάση τις αρχές εποπτείας και εξυγίανσης, τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο, για την αντιμετώπιση καταστάσεων πολύπλοκου και επείγοντος χαρακτήρα, καθώς και για την αποτροπή της άτακτης πτώχευσης τραπεζών που ενέχει κινδύνους για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Ωστόσο, στο νέο κανονιστικό πλαίσιο γίνεται διαχωρισμός ρόλων και αρμοδιοτήτων, ο οποίος θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στις συζητήσεις για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων στον τραπεζικό τομέα.

Ειδικότερα, απόκειται είτε στην ΕΚΤ είτε στην εθνική εποπτική αρχή να κηρύξει το καθεστώς μιας τράπεζας που τελεί υπό πτώχευση ή ενδέχεται να πτωχεύσει. Κατόπιν της δήλωσης αυτής, η αρμόδια

⁹ Το ΕΣΣΚ έχει διαφορετικό σκοπό και διαφορετική εντολή, που η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν αφορούν τον ειδικό σκοπό της αξιολόγησης της συμβατότητας των κρατικών ενισχύσεων σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ.

αρχή εξυγίανσης (στην Τραπεζική Ένωση η αρχή αυτή είναι το SRB για σημαντικά ιδρύματα¹⁰) πρέπει να αποφασίσει αν είναι προς το δημόσιο συμφέρον να προβεί σε εξυγίανση της τράπεζας ή αν μια τράπεζα θα μπορούσε να τεθεί υπό εκκαθάριση σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία περί αφερεγγυότητας. Όταν το SRB ή η εθνική αρχή εξυγίανσης κρίνει ότι το μέτρο εξυγίανσης δεν θα είναι προς το δημόσιο συμφέρον, το δίκαιο της ΕΕ ορίζει ότι η τράπεζα τίθεται υπό εκκαθάριση σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία περί αφερεγγυότητας. Η Επιτροπή συμμετέχει βάσει του ρόλου της ως αρχής επιβολής του ανταγωνισμού όταν η εξυγίανση μιας τράπεζας συνεπάγεται τη χρήση, π.χ., του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης¹¹ ή, εναλλακτικά, όταν στο πλαίσιο διαδικασίας αφερεγγυότητας σε εθνικό επίπεδο το κράτος μέλος κρίνει αναγκαία τη χορήγηση κρατικής ενίσχυσης¹². Και στις δύο περιπτώσεις, τα μέτρα ενίσχυσης πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή για τη διενέργεια εκτίμησης βάσει των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις.

Η Επιτροπή εφαρμόζει το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της ΣΛΕΕ ως νομική βάση για τις αποφάσεις της σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις που αφορούν τράπεζες από το 2008¹³. Η εν λόγω νομική βάση εξακολουθεί να αποτελεί έγκυρη αιτιολόγηση, δεδομένου ότι εξακολουθούν να υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν ότι ο χρηματοπιστωτικός τομέας δεν έχει ολοκληρώσει τον κύκλο προσαρμογής από την κρίση, ότι εξακολουθούν να υφίστανται τρωτά σημεία και ότι έχουν ανακύψει νέοι κίνδυνοι για τον τομέα.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 21-25 (Καθορισμός στόχων και μέτρηση επιδόσεων)

Κάθε υπηρεσία της Επιτροπής εκπονεί ετήσιο σχέδιο διαχείρισης για το προσεχές έτος, στο οποίο αποτυπώνονται οι δραστηριότητες της υπηρεσίας και ο τρόπος με τον οποίο συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων της Επιτροπής που καθορίζονται στο στρατηγικό σχέδιο της υπηρεσίας. Οι δείκτες επιδόσεων χρησιμεύουν για την παρακολούθηση της προόδου όσον αφορά την επίτευξη των στόχων στο πλαίσιο των ετήσιων εκθέσεων που υποβάλλει. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι επιδιώκει πάντα να έχει στη διάθεσή της τους βέλτιστους δυνατούς δείκτες επιδόσεων εντός των υφιστάμενων περιορισμών, όπως η διαθεσιμότητα των πλέον πρόσφατων αξιόπιστων και συνεκτικών στοιχείων, ευρέως αναγνωρισμένες μεθοδολογίες και καθιερωμένες μοναδικές σχέσεις αιτιώδους συνάφειας για τη στήριξη των δεικτών. Η Επιτροπή είναι διατεθειμένη να βελτιώσει τη μέτρηση των επιδόσεών της, ωστόσο οι δείκτες αποτελεσμάτων θα πρέπει να είναι κατάλληλοι για τους σκοπούς ενός ετήσιου σχεδίου διαχείρισης. Ως εκ τούτου, θεωρεί ότι είναι, από πολλές απόψεις, δύσκολο να μετρηθούν με απλό και λειτουργικό τρόπο —και με σαφή αιτιώδη σχέση— τα ετήσια αποτελέσματα επιδόσεων ως προς τα ευρύτερα φαινόμενα, όπως η *«ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς, γενικότερα»* που επισημαίνει το ΕΕΣ.

Υπό το πρίσμα αυτό, η Επιτροπή εκτιμά ότι η επιτυχία των αναδιαρθρώσεων των τραπεζών δεν θα μπορούσε να συνοψιστεί σε έναν απλό, κατάλληλο δείκτη για τις ετήσιες εκθέσεις διαχείρισης των υπηρεσιών της Επιτροπής. Η Επιτροπή, στο πλαίσιο του ρόλου της ως αρχής επιβολής των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις, αξιολογεί απαραίτητως τη βιωσιμότητα και τις σχετικές δεσμεύσεις του κράτους μέλους υπό εκ των προτέρων προοπτική. Η Επιτροπή τηρείται επίσης ενήμερη για την υλοποίηση συγκεκριμένων δεσμεύσεων που έχει αναλάβει ενδεχομένως το κράτος μέλος μέσω

¹⁰ Εκτός της Τραπεζικής Ένωσης και για λιγότερο σημαντικά ιδρύματα εντός της Τραπεζικής Ένωσης, η απόφαση αυτή λαμβάνεται από τις εθνικές αρχές εξυγίανσης.

¹¹ Πριν γίνει χρήση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης (ή των εθνικών ταμείων εξυγίανσης), απαιτείται, σύμφωνα με το πλαίσιο εξυγίανσης της ΕΕ, ότι οι ζημιές της τράπεζας θα καλύπτονται από τη διάσωση με ίδια μέσα μετόχων και πιστωτών και, όταν κρίνεται σκόπιμο, και από πιστωτές αυξημένης εξασφάλισης.

¹² Όταν χορηγείται ενίσχυση από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο εθνικών διαδικασιών αφερεγγυότητας, ισχύουν οι απαιτήσεις επιμερισμού των επιβαρύνσεων, δηλαδή οι μέτοχοι και οι κάτοχοι μέσων μειωμένης εξασφάλισης πρέπει να συνεισφέρουν πλήρως στο κόστος των μέτρων, ενώ οι καταθέτες και οι πιστωτές αυξημένης εξασφάλισης δεν υποχρεούνται να συνεισφέρουν.

¹³ Τον Μάρτιο του 2020, λαμβανομένης υπόψη της τρέχουσας έξαρσης της νόσου COVID-19, η Επιτροπή ενέκρινε προσωρινό πλαίσιο με την ίδια νομική βάση (ΕΕ C 91I της 20.3.2020, σ. 1).

ειδικών προς τον σκοπό αυτόν εκθέσεων παρακολούθησης οι οποίες εκπονούνται από τους ανεξάρτητους εντολοδόχους που διορίζει. Ωστόσο, οι νομικά παρακολουθήσιμες δεσμεύσεις, οι οποίες αφορούν συγκεκριμένες δράσεις, διαφέρουν από τους πολυάριθμους παράγοντες που μπορούν να επηρεάσουν την επιτυχή έκβαση μιας πενταετούς περιόδου αναδιάρθρωσης, ιδίως όσον αφορά τις μακροοικονομικές ή επιχειρηματικές εξελίξεις που δεν καλύπτονται από τις δεσμεύσεις. Η Επιτροπή δεν αναλαμβάνει τον έλεγχο επιχειρήσεων που έλαβαν ενίσχυση, ενώ η υλοποίηση των δεσμεύσεων εξακολουθεί να εμπίπτει στην αρμοδιότητα του κράτους μέλους. Ομοίως, η Επιτροπή δεν ενεργεί ούτε ως εποπτική αρχή και, ως εκ τούτου, δεν είναι σε θέση να παρακολουθεί τις καθημερινές επιδόσεις των τραπεζών ή τις ευρύτερες εξελίξεις στην αγορά.

Κατά την υπό έλεγχο περίοδο, η Επιτροπή ενέκρινε ατομικές ενισχύσεις αναδιάρθρωσης σε περισσότερες από 25 περιπτώσεις, ενώ ελάχιστες ήταν εκείνες που έλαβαν επανειλημμένα κεφαλαιακή στήριξη. Σύμφωνα με το ΕΕΣ, αρκετές τράπεζες του δείγματος που είχε λάβει ενισχύσεις αυτού του είδους ζήτησαν στη συνέχεια πρόσθετες κρατικές παρεμβάσεις, αφού κρίθηκαν βιώσιμες από την Επιτροπή. Χωρίς να γίνει αναλυτική αναφορά σε επιμέρους περιπτώσεις, αξίζει να επισημανθεί ότι κάθε περίπτωση συνιστά πολύπλοκη αξιολόγηση υπό πολύ διαφορετικές συνθήκες¹⁴. Επιπλέον, για δείγμα 175 τραπεζών, οι υπηρεσίες της Επιτροπής αξιολόγησαν την επαναφορά στη βιωσιμότητα των τραπεζών που έλαβαν ενίσχυση σε σύγκριση με τράπεζες που δεν έλαβαν ενίσχυση. Από τα πορίσματα που δημοσιεύτηκαν το 2015 προκύπτει ότι, κατά μέσο όρο, οι επιδόσεις¹⁵ των τραπεζών που αποτέλεσαν αντικείμενο αναδιάρθρωσης συγκλίνουν με τις τιμές των τραπεζών που έλαβαν ενίσχυση μόνο στο τέλος της περιόδου αναδιάρθρωσης¹⁶. Για τους λόγους αυτούς, οι πρόσθετες κρατικές παρεμβάσεις σε μεταγενέστερο στάδιο δεν θα πρέπει να ερμηνεύονται ως αντίθετες προς την αξιολόγηση της βιωσιμότητας που διενεργεί η Επιτροπή εκ των προτέρων.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 26-27 (Εκτίμηση κινδύνου)

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η διαδικασία εντοπισμού και επιλογής των κινδύνων που εφαρμόζεται στη ΓΔ Ανταγωνισμού χαρακτηρίζεται από τομεακή ουδετερότητα και αναδεικνύει τόσο τους σημαντικούς κινδύνους για τους οποίους απαιτείται η λήψη μέτρων, εφόσον κρίνεται σκόπιμη η λήψη μέτρων μετριασμού, όσο και τους αποδεκτούς κινδύνους για τους οποίους εφαρμόζονται ήδη μέτρα μετριασμού, σύμφωνα με τις εσωτερικές κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής που ισχύουν για όλες τις υπηρεσίες της.

Προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού στην ΕΕ, η Επιτροπή διασφαλίζει σε τακτική βάση την εναρμόνιση των νομικών της πράξεων με τις πραγματικές συνθήκες της αγοράς και τις σύγχρονες οικονομικές και νομικές αντιλήψεις, προβαίνοντας σε αξιολόγηση και την επανεξέτάσή τους. Αυτό το πράττει είτε όπως προβλέπεται στην ίδια τη νομική

¹⁴ Σε περίπτωση που το κράτος μέλος ισχυρίζεται ότι είναι αναγκαία περαιτέρω κρατική παρέμβαση, είναι πιθανό να υπεισέρχονται πολλοί παράγοντες. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η αρχική ενίσχυση χορηγήθηκε κατά τη διάρκεια προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής, υπό συνθήκες υψηλής αστάθειας. Σε κάποιες άλλες, η επανειλημμένη ενίσχυση χορηγήθηκε πριν από το 2013 ή αποπληρώθηκε πριν από την υλοποίηση μεταγενέστερης παρέμβασης. Σε διάφορες περιπτώσεις, η επανειλημμένη κεφαλαιακή στήριξη οδήγησε στην έξοδο των εμπλεκόμενων τραπεζών από την αγορά, εξέλιξη που συνιστά σημαντικό αποτέλεσμα υπό το πρίσμα του ανταγωνισμού. Υπό αυτό το πρίσμα, έχει πράγματι μεγάλη σημασία αν οι τράπεζες λαμβάνουν κεφαλαιακή στήριξη για τους σκοπούς της αναδιάρθρωσης ή υπό τη μορφή ενίσχυσης εκκαθάρισης. Επιπλέον, έχει μεγάλη σημασία αν οι τράπεζες λαμβάνουν κεφαλαιακή στήριξη ή στήριξη ρευστότητας (υπό μορφή εγγυήσεων για χρηματοδότηση αυξημένης εξασφάλισης). Δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί κατά πόσον τα επίπεδα ΜΕΔ ή τα ανοίγματα σε κρατικά ομόλογα επηρεάζουν την επιτυχή έκβαση των αναδιαρθρώσεων χωρίς να εξεταστεί η επιμέρους περίπτωση.

¹⁵ Μετρήθηκαν με τη χρήση λειτουργικών δεικτών και δεικτών κινδύνου, κερδοφορίας και θέσεων χρηματοδότησης και φερεγγυότητας.

¹⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σημείωμα της ΓΔ Ανταγωνισμού για τις κρατικές ενισχύσεις (2015/1) με τίτλο: «State aid to European banks: returning to viability» (Κρατικές ενισχύσεις σε ευρωπαϊκές τράπεζες: επιστροφή στη βιωσιμότητα), διαθέσιμο στην ακόλουθη διεύθυνση: https://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015_001_en.pdf

πράξη ή στο ίδιο το πλαίσιο είτε, εναλλακτικά, αξιολογώντας —με βάση τις γνώσεις της για την αγορά και την αλληλεπίδραση των ενδιαφερομένων μερών, και επί του παρόντος στο πλαίσιο για τη βελτίωση της νομοθεσίας— τον χρόνο έναρξης μια εκτίμησης και πιθανώς επανεξέτασης των κανόνων, εκτός εάν ισχύει εξαίρεση. Ως εκ τούτου, η διασφάλιση της ευθυγράμμισης της νομοθεσίας με τις πραγματικές συνθήκες της αγοράς και τις σύγχρονες οικονομικές και νομικές αντιλήψεις ισχύει ως γενική αρχή, δεδομένου ότι η ειδική ανά τομέα πολιτική καθοδήγηση, όπως στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων προς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, δεν έχει προσδιοριστεί συγκεκριμένα ως σημαντικός κίνδυνος. Ωστόσο, παρατηρούνται διαρκώς οι εξελίξεις στην αγορά. Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι οι κανόνες για τον ανταγωνισμό, ιδίως οι κατευθυντήριες γραμμές, παρέχουν σταθερότητα και ασφάλεια δικαίου για τους συμμετέχοντες στην αγορά και τα κράτη μέλη και, κατά συνέπεια, οι αλλαγές των κανόνων θα πρέπει να εξετάζονται με προσοχή.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η Επιτροπή διαθέτει ολοκληρωμένο πλαίσιο πολιτικής για τις κρατικές ενισχύσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα, το οποίο εφαρμόζει με συνέπεια. Επομένως, η ΓΔ Ανταγωνισμού δεν είχε κανένα λόγο να παρεκκλίνει από την τομεακά ουδέτερη προσέγγισή της και να χαρακτηρίσει διαφορετικά τον εν λόγω τομέα ή μέσω σε σύγκριση με άλλους τομείς ή μέσα, ως σημαντικό κίνδυνο με πιθανότητα θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων της ΓΔ.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 28-30 (Εκτίμηση επιπτώσεων και αξιολόγηση)

Το πλαίσιο για τη βελτίωση της νομοθεσίας αποτελεί σημαντικό εργαλείο χάραξης πολιτικής της Επιτροπής. Τέθηκε σε ισχύ το 2015, μετά την έκδοση της τραπεζικής ανακοίνωσης το 2013. Ωστόσο, το 2013 η Επιτροπή είχε ήδη αποκτήσει σημαντική πείρα ως προς την εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις που αφορούν ειδικά τον χρηματοπιστωτικό τομέα και, στο πλαίσιο αυτό, αξιολόγησε με προσοχή τους σχετικούς παράγοντες, για τους οποίους ζητήθηκε η γνώμη όλων των κρατών μελών και άλλων ενδιαφερομένων. Πέραν τούτου, η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας δεν καθορίζουν το συγκεκριμένο χρονικό σημείο κατά το οποίο πρέπει να αξιολογούνται οι πολιτικές, αλλά περιγράφουν τον τρόπο διενέργειας μιας αξιολόγησης, σε περίπτωση που έχει ληφθεί πολιτική απόφαση για την έναρξη της αξιολόγησης σχετικά με ορισμένες πολιτικές ή σε περίπτωση που στη νομοθεσία για την πολιτική προβλέπονται διατάξεις σχετικά με τη διενέργεια αξιολογήσεων.

Σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι εφαρμοστέοι κανόνες της όσον αφορά την αξιολόγηση της συμβατότητας των κρατικών ενισχύσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα είναι —και ήταν καθ' όλη τη διάρκεια της υπό έλεγχο περιόδου— κατάλληλοι και εξυπηρετούσαν τον επιδιωκόμενο σκοπό. Όπως έχει ήδη διευκρινιστεί, δεν προβλέπεται απαίτηση για τη διεξαγωγή επίσημης αξιολόγησης της τραπεζικής ανακοίνωσης του 2013 κατά τη διάρκεια της υπό έλεγχο περιόδου και η Επιτροπή φρονεί ότι οι κανόνες ήταν ευθυγραμμίζονταν με τις πραγματικές συνθήκες της αγοράς, παρέχοντας παράλληλα έναν σταθερό και τεκμηριωμένο οδηγό σε όλα τα κράτη μέλη και τους συμμετέχοντες στην αγορά.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 32 (Διαχειριστικές δομές)

Η Επιτροπή επισημαίνει ως θετική την εκτίμηση του ΕΕΣ ότι οι διαχειριστικές δομές της ΓΔ Ανταγωνισμού ήταν επαρκείς. Ο επικεφαλής οικονομολόγος και η ομάδα του στη ΓΔ Ανταγωνισμού συμβάλλουν σημαντικά στον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων της Επιτροπής και η συμβολή αυτή λαμβάνεται υπόψη από τη ΓΔ Ανταγωνισμού κατά την προετοιμασία των αποφάσεών της στον εν λόγω τομέα.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 33-34 (Πλαίσιο δεοντολογίας)

Η Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της για τη γενική αναγνώριση ενός ισχυρού πλαισίου δεοντολογίας και θεωρεί ότι οι κανόνες της είναι επίσης κατάλληλοι για το προσωπικό το οποίο χειρίζεται πληροφορίες που μπορούν να επηρεάσουν την αγορά. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι τα άρθρο 11 έως το άρθρο 26 στοιχείο α) του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης διαμορφώνουν το

πλαίσιο δεοντολογίας που έχουν καθορίσει οι συννομοθέτες για το προσωπικό των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Σε αυτή τη βάση, τα θεσμικά όργανα εκδίδουν λεπτομερέστερους κανόνες για το προσωπικό τους. Βάσει της εκτίμησης κινδύνου που διενεργήθηκε στη ΓΔ Ανταγωνισμού, η υποχρέωση του προσωπικού να ζητεί προηγούμενη έγκριση για ορισμένες ιδιωτικές χρηματοπιστωτικές συναλλαγές θα συνιστούσε δυσανάλογο έλεγχο, ενόψει επίσης της επεξεργασίας (ευαίσθητων) δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 1 στοιχείο γ) του κανονισμού 2018/1725, ο οποίος ορίζει ότι η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα πρέπει να είναι κατάλληλη, συναφής και να περιορίζεται στα αναγκαία για τους σκοπούς για τους οποίους υποβάλλονται σε επεξεργασία («ελαχιστοποίηση των δεδομένων»).

Επιπλέον, η Επιτροπή επισημαίνει ότι σε πρόσφατο προηγούμενο έλεγχο σχετικά με το πλαίσιο δεοντολογίας των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, το ΕΕΣ διατύπωσε θετικές παρατηρήσεις σχετικά με την καθοδήγηση και τις διαδικασίες της ΓΔ Ανταγωνισμού σε θέματα δεοντολογίας¹⁷.

Τέλος, η Επιτροπή επισημαίνει ότι στις τραπεζικές υποθέσεις (ή γενικότερα) δεν έχουν αναφερθεί περιπτώσεις παραπτώματων από τις αρμόδιες αρχές που έχουν οριστεί στην ΕΕ για τον σκοπό αυτό.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 35-36 (Ανθρώπινοι πόροι και πόροι ΤΠ)

Η Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της για το συμπέρασμα του ΕΕΣ σχετικά με την ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού της Επιτροπής που εργάζεται στον τομέα ο οποίος αποτέλεσε αντικείμενο του ελέγχου. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η ΓΔ Ανταγωνισμού —χάρη στα μέτρα μετριασμού που έλαβε— διέθετε (και διαθέτει) ανά πάσα στιγμή ιδιαίτερα καταρτισμένο και ικανό προσωπικό για την εκτέλεση των καθηκόντων της.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 38-42 (Διαδικαστικό πλαίσιο για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων)

Η Επιτροπή και οι υπηρεσίες της ασκούν τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων σύμφωνα με την εντολή που τους έχει ανατεθεί βάσει της Συνθήκης και με τη βοήθεια επίσημων και ανεπίσημων διαδικασιών. Οι επίσημες διαδικασίες προβλέπονται σε κανονισμούς του Συμβουλίου¹⁸, ενώ η Επιτροπή και τα κράτη μέλη, ως φορείς χορήγησης των ενισχύσεων, έχουν αναγνωρίσει επίσης βέλτιστες πρακτικές σχετικά με την ανεπίσημη συνεργασία, οι οποίες καθορίζονται με διαφανή τρόπο στον κώδικα βέλτιστων πρακτικών¹⁹. Αυτή η ανεπίσημη συνεργασία, το λεγόμενο στάδιο πριν από την κοινοποίηση, παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να διαβουλευονται με την Επιτροπή για τα προγραμματιζόμενα μέτρα σε ανεπίσημη και μη δεσμευτική βάση. Η διάρκεια και το εύρος αυτών των ανεπίσημων ανταλλαγών πληροφοριών εξαρτάται από το πόσο προηγμένο είναι το σχέδιο ενός κράτους μέλους. Ασφαλώς, μια πιο αόριστη ιδέα ενός πιθανού μέτρου συνεπάγεται συνήθως περισσότερες ανταλλαγές πληροφοριών έως ότου η Επιτροπή να είναι σε θέση να λάβει το κατάλληλο επίπεδο λεπτομέρειας που απαιτείται ώστε να παρέχει ουσιαστική ανατροφοδότηση στο κράτος μέλος. Πράγματι, από τα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της αναθεώρησης του κώδικα βέλτιστων πρακτικών του 2018 —και δεν αφορά συγκεκριμένα κανέναν τομέα— προκύπτει ότι οι περισσότεροι συμμετέχοντες εξέλαβαν θετικά τη

¹⁷ Βλ. σημεία 37 και 71 της ειδικής έκθεσης αριθ. 13/2019 του ΕΕΣ με τίτλο «Πλαίσια δεοντολογίας των ελεγχθέντων θεσμικών οργάνων της ΕΕ: υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης». Διαθέσιμη στο διαδίκτυο, στην ακόλουθη διεύθυνση:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks_EL.pdf

¹⁸ Ειδικότερα, στον «διαδικαστικό κανονισμό» [κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 2015/1589 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2015, περί λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή του άρθρου 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 248 της 24.9.2015, σ. 9)] και στον «εκτελεστικό κανονισμό» [κανονισμός (ΕΕ) 2015/2282 της Επιτροπής, της 27ης Νοεμβρίου 2015, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 794/2004 της Επιτροπής σχετικά με τα έντυπα κοινοποίησης και τα δελτία πληροφοριών (ΕΕ L 325 της 10.12.2015, σ. 1)].

¹⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τον κώδικα βέλτιστων πρακτικών για τη διεξαγωγή διαδικασιών που αφορούν τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων, ΕΕ C 253 της 19.7.2018, σ. 14.

διεύρυνση του σταδίου πριν από την κοινοποίηση και ότι συνιστά πράγματι βέλτιστη πρακτική. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν μπορεί να αρνηθεί τη διεξαγωγή ανεπίσημων συζητήσεων αυτού του είδους με κράτη μέλη, ακόμη και αν τα κράτη μέλη επιλέξουν να μην ακολουθήσουν τις βέλτιστες πρακτικές που αναφέρονται στον κώδικα βέλτιστων πρακτικών. Τέλος, δεδομένου ότι ακόμη και σε περίπτωση ανεπίσημων επαφών αυτού του είδους πριν από την κοινοποίηση, οποιαδήποτε απόφαση της Επιτροπής σχετικά με μέτρο ενίσχυσης μπορεί να ληφθεί μόνο κατόπιν επίσημης κοινοποίησης, τα διαδικαστικά δικαιώματα τρίτων που ορίζονται στον διαδικαστικό κανονισμό²⁰ διασφαλίζονται κατά τον ίδιο τρόπο που ορίζονται και σε διαδικασία κρατικής ενίσχυσης χωρίς το εν λόγω ανεπίσημο στάδιο πριν από την κοινοποίηση. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπίστωσε ότι η διάρκεια και μόνο των επαφών πριν από την κοινοποίηση δεν μπορεί να θεωρηθεί ένδειξη για την ύπαρξη αμφιβολίας ως προς με τη συμβατότητα.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 43-50 (Κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις)

Η Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι η κατάρτιση κατευθυντήριων γραμμών για την αξιολόγηση της συμβατότητας των κρατικών ενισχύσεων σε συγκεκριμένο τομέα εμπίπτει στην αποκλειστική της αρμοδιότητα για τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων, όπως προβλέπεται στη Συνθήκη. Η επιλογή της νομικής βάσης εντάσσεται στο πλαίσιο της άσκησης της εν λόγω αρμοδιότητας και η Επιτροπή θεωρεί ότι το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της ΣΛΕΕ εξακολουθεί να αποτελεί την κατάλληλη νομική βάση όσον αφορά την αξιολόγηση της συμβατότητας των μέτρων ενίσχυσης για χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς κατά τη διάρκεια της υπό έλεγχο περιόδου. Πράγματι, αυτό ισχύει ιδίως στην τρέχουσα συγκυρία, καθώς η έξαρση της νόσου COVID-19 κλυδωνίζει σε σημαντικό βαθμό τις οικονομίες της ΕΕ.

Ειδικότερα, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι αποφάσεις της i) να διατηρήσει το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της ΣΛΕΕ ως νομική βάση για τις κρατικές ενισχύσεις προς τράπεζες κατά την υπό έλεγχο περίοδο και ii) να μην επανεξετάσει ακόμη την τραπεζική ανακοίνωση του 2013, ήταν κατάλληλες υπό το πρίσμα των ακόλουθων εκτιμήσεων:

- Οι μη αμελητέες αδυναμίες των οικονομιών εξακολουθούσαν να υφίστανται κατά τη διάρκεια της υπό έλεγχο περιόδου και παραμένουν μέχρι και σήμερα, ακόμη και αν δεν επηρεάζουν όλα τα κράτη μέλη στον ίδιο βαθμό²¹. Για παράδειγμα, οι αρνητικές επιπτώσεις της κρίσης (π.χ. υπό μορφή μεγάλων υπολοίπων μη εξυπηρετούμενων δανείων) εξακολουθούν να υφίστανται σε πολλά κράτη μέλη. Αξίζει να σημειωθεί ότι αυτά τα προβλήματα που έχουν κληροδοτηθεί από το παρελθόν συνιστούν απειλή για τη βιωσιμότητα των τραπεζών. Η Επιτροπή κρίνει ότι, σε περίπτωση που τα κράτη μέλη αποφασίσουν ότι απαιτούνται μέτρα ενισχύσεων για την αντιμετώπιση ζητημάτων αυτού του είδους, τα ζητήματα αυτά εξακολουθούν να αποτελούν συνέπεια της κρίσης. Επομένως, η Επιτροπή φρονεί ότι η αξιολόγηση που διενήργησε το 2013 όσον αφορά τη γενική εφαρμογή του άρθρου 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της ΣΛΕΕ κατά την έγκριση των κατευθυντήριων γραμμών της, και η οποία συνοψίζεται στο σημείο 6 της τραπεζικής ανακοίνωσης του 2013, παραμένει σε ισχύ. Επιπλέον, με την εφαρμογή των ιδίων αρχών που ορίζονταν στην τραπεζική ανακοίνωση του 2013 διασφαλίστηκε η ίση μεταχείριση μεταξύ όλων των κρατών μελών. Ασφαλώς, το κανονιστικό πλαίσιο για την εξυγίανση εφαρμόζεται από την ημερομηνία έναρξης της ισχύος του.
- Η πείρα που έχει αποκτηθεί από την αντιμετώπιση προβληματικών τραπεζών βάσει του πλαισίου εξυγίανσης θα μπορούσε να αποβεί χρήσιμη για τη διενέργεια αξιολόγησης, και πιθανής επανεξέτασης, της τραπεζικής ανακοίνωσης του 2013. Είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι το πλαίσιο εξυγίανσης της ΕΕ, και ειδικότερα το SRB, τέθηκε σε πλήρη λειτουργία το 2016, αλλά μέχρι στιγμής έχουν προκύψει ελάχιστες μόνο περιπτώσεις²².

²⁰ Βλέπε υποσημείωση 18.

²¹ Βλ., για παράδειγμα, σημείο 4.1 του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου 2020. Διαθέσιμη στο διαδίκτυο, στην ακόλουθη διεύθυνση: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1584543632863&uri=CELEX%3A52020DC0150>

²² Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. υποσημείωση 4

Οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις και το πλαίσιο εξυγίανσης των τραπεζών εφαρμόζονται παράλληλα. Ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων συνιστά αποκλειστική αρμοδιότητα που ανατίθεται στην Επιτροπή από τη Συνθήκη και στην οποία δεν ασκεί άμεση επιρροή η θέσπιση παράγωγου δικαίου στον τομέα των απαιτήσεων προληπτικής εποπτείας και εξυγίανσης. Επίσης, η Επιτροπή δεν δύναται να κάνει χρήση των αρμοδιοτήτων της στο πλαίσιο του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων για την επιβολή άλλων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, εκτός εάν ισχύουν σχετικές διατάξεις και συνδέονται άρρηκτα με τη συμβατότητα ενός συγκεκριμένου μέτρου ενίσχυσης. Το κείμενο της οδηγίας BRRD παραπέμπει απευθείας στο πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων της ΕΕ, ενώ από το κείμενο της οδηγίας BRRD καθίσταται σαφές ότι οι συννομοθέτες αναγνώρισαν τη δυνατότητα εφαρμογής του πλαισίου για τις κρατικές ενισχύσεις (και της τραπεζικής ανακοίνωσης του 2013), θέτοντας παράλληλα στην οδηγία BRRD όρους και για τους ίδιους όσον αφορά τη χρήση έκτακτης δημόσιας στήριξης σε εξαιρετικές περιπτώσεις (π.χ. για προληπτική ανακεφαλαιοποίηση και δημόσια εργασία χρηματοπιστωτικής σταθεροποίησης) εντός του νέου πλαισίου εξυγίανσης. Πέραν τούτου, η οδηγία BRRD δεν αποκλείει ενισχύσεις από χρηματοδοτικές ρυθμίσεις εξυγίανσης εντός του πλαισίου εξυγίανσης ή κρατικές ενισχύσεις εκτός του πλαισίου εξυγίανσης (π.χ. στο πλαίσιο εθνικών διαδικασιών αφερεγγυότητας). Το είδος της διαδικασίας που ακολουθείται (δηλ. εξυγίανση ή εθνική διαδικασία αφερεγγυότητας) αποτελεί εντέλει ευθύνη των εποπτικών αρχών και των αρχών εξυγίανσης, ενώ εξακολουθούν να είναι ασφαλώς σημαντικές οι αρμοδιότητες της Επιτροπής στον τομέα του ανταγωνισμού.

Κατά γενικό κανόνα, η τραπεζική ανακοίνωση του 2013 κάνει διάκριση μεταξύ των τραπεζών για τις οποίες μπορεί να αποδειχθεί η επαναφορά στη βιωσιμότητα και των τραπεζών για τις οποίες δεν μπορεί να αποδειχθεί και —υπό το πρίσμα του ανταγωνισμού— θα πρέπει να εξέλθουν από την αγορά. Επομένως, στους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις είναι σημαντικό να διαχωριστούν οι έννοιες της «ενίσχυσης αναδιάρθρωσης» (για τράπεζες που είναι μακροπρόθεσμα βιώσιμες) και της «ενίσχυσης εκκαθάρισης» (για τη διευκόλυνση της εύτακτης εξόδου των τραπεζών που δεν είναι μακροπρόθεσμα βιώσιμες). Όσον αφορά τη δυνατότητα χορήγησης ενίσχυσης για τη διευκόλυνση της εξόδου μιας τράπεζας από την αγορά, οι σχετικές διατάξεις της τραπεζικής ανακοίνωσης του 2013 επικεντρώνονται στον μετριασμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Οι διατάξεις που ορίζουν ότι οι ενισχύσεις εκκαθάρισης πρέπει να είναι συμβατές όσον αφορά τους κανόνες ανταγωνισμού δεν εξαρτώνται από κανένα ειδικό νομικό καθεστώς και, ως εκ τούτου, εφαρμόζονται τόσο σε περιπτώσεις εξυγίανσης, όταν χρησιμοποιούνται δημόσιοι χρηματοδοτικοί πόροι, όσο και σε περιπτώσεις εκτός του πλαισίου εξυγίανσης (δηλ. σε εθνικές διαδικασίες αφερεγγυότητας).

Ως απάντηση στην παρατήρηση ότι οι αυστηρότερες απαιτήσεις για τη διάσωση με ίδια μέσα που προβλέπονται στην οδηγία BRRD δεν αποτυπώνονται στους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις, είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι στις αποφάσεις για τις κρατικές ενισχύσεις που εκδόθηκαν κατά την υπό έλεγχο περίοδο, η Επιτροπή εξέτασε τις άρρηκτα συνδεδεμένες διατάξεις της οδηγίας BRRD στο πλαίσιο της αξιολόγησης της συμβατότητας. Στο πλαίσιο αυτό περιλαμβάνεται επίσης η απαίτηση διάσωσης με ίδια μέσα σε περιπτώσεις παρέμβασης του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης ή εθνικών ταμείων εξυγίανσης²³.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 52-63 (Τήρηση των εσωτερικών διεργασιών και διαδικασιών)

Η διυπηρεσιακή διαβούλευση αποτελεί σημαντικό στοιχείο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Επιτροπής. Παρότι η ΓΔ Ανταγωνισμού καταρτίζει το σχέδιο της απόφασης (το οποίο είναι εσωτερικό σχέδιο εγγράφου και, ως εκ τούτου, αποτελεί εργασία σε εξέλιξη), η διυπηρεσιακή διαβούλευση εξασφαλίζει τη συμμετοχή άλλων υπηρεσιών της Επιτροπής σε σχέση με τους αντίστοιχους τομείς αρμοδιοτήτων τους. Σύμφωνα με τους εσωτερικούς διαδικαστικούς κανόνες της Επιτροπής, η διατύπωση θετικής γνώμης με παρατηρήσεις από άλλη υπηρεσία σημαίνει συμφωνία, με την επιφύλαξη της συνεκτίμησης των εν λόγω παρατηρήσεων. Η επικεφαλής υπηρεσία (δηλ. η ΓΔ

²³ Η Επιτροπή επισημαίνει ότι μέχρι σήμερα δεν έχουν προκύψει περιπτώσεις στις οποίες έπρεπε να ελεγχθεί η απαίτηση αυτή.

Ανταγωνισμού) αναθεωρεί στη συνέχεια το σχέδιο απόφασης, εξετάζοντας τις παρατηρήσεις που διαβιβάστηκαν, και η απόφαση υποβάλλεται στην Επιτροπή μόνο μετά την επίτευξη συμφωνίας με τις υπηρεσίες που έχουν υποβάλει τις παρατηρήσεις. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι παρατηρήσεις που αναφέρονται στο σημείο 54 ήταν ελάχιστες και αφορούσαν ασφαλώς πολύ συγκεκριμένα τις αντίστοιχες περιπτώσεις. Σε κάθε περίπτωση, η διατύπωση εποικοδομητικών παρατηρήσεων μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής αποτελεί σύνηθες φαινόμενο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Επιτροπής και οι εν λόγω παρατηρήσεις εξετάζονται στη συνέχεια στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής. Σε καθεμία από τις υπό έλεγχο περιπτώσεις, το τελικό σχέδιο της απόφασης για τις κρατικές ενισχύσεις συμφωνήθηκε με τις υπηρεσίες που συμμετείχαν στη διαβούλευση, ώστε να μπορεί να υποβληθεί στο Σώμα των Επιτρόπων για επίσημη έγκριση.

Όσον αφορά την καταχώριση εγγράφων, η πολιτική της Επιτροπής για τη διαχείριση εγγράφων προβλέπει ότι πρέπει να καταχωρούνται τα έγγραφα που είναι σημαντικά για τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η καταχώριση αυτή πραγματοποιείται σε κάποιο από τα συστήματα διαχείρισης εγγράφων της ΓΔ Ανταγωνισμού. Η Επιτροπή φρονεί ότι δεν διαπιστώθηκε έλλειψη συναφών εγγράφων σε συστημική βάση και ότι η συνεχής αναβάθμιση της υποδομής καταχώρισης υποθέσεων της ΓΔ Ανταγωνισμού θα διευκολύνει τη συμμόρφωση με τις εσωτερικές οδηγίες στον τομέα αυτόν.

Το εγχειρίδιο διαδικασιών της ΓΔ Ανταγωνισμού περιλαμβάνει μη δεσμευτικές οδηγίες που καθορίζουν τις αρχές των εσωτερικών ρυθμίσεων εργασίας του προσωπικού της. Όπως προαναφέρθηκε ανωτέρω, ο κώδικας βέλτιστων πρακτικών ορίζει μη δεσμευτικές βέλτιστες πρακτικές για την ανεπίσημη συνεργασία με κράτη μέλη. Μολονότι η υποβολή σχεδίου κοινοποίησης από τα κράτη μέλη κατά το ανεπίσημο στάδιο πριν από την κοινοποίηση θα συνιστούσε πράγματι βέλτιστη πρακτική, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να αρνηθεί τη διεξαγωγή συζητήσεων με ένα κράτος μέλος σε περίπτωση που δεν συμβαίνει κάτι τέτοιο. Αυτό ισχύει ειδικότερα σε τραπεζικές περιπτώσεις, στις οποίες οι ανεπίσημες επαφές μπορούν να αποβούν χρήσιμες ακόμη και όταν τα μέτρα βρίσκονται σε προκαταρκτικό, πρώιμο στάδιο σχεδιασμού. Είναι περιττό να διευκρινιστεί περαιτέρω ότι οι επαφές αυτές θα πρέπει να πραγματοποιούνται υπό αυστηρούς όρους εμπιστευτικότητας. Ωστόσο, σε περίπτωση που τα κράτη μέλη επιλέξουν να μην εφαρμόσουν τις εν λόγω μη δεσμευτικές βέλτιστες πρακτικές, η επιλογή αυτή δεν συνιστά παράβαση των διαδικαστικών κανόνων εκ μέρους της ΓΔ Ανταγωνισμού.

Η Επιτροπή επιθυμεί να διατυπώσει επιφυλάξεις ως προς τη δήλωση που παρατίθεται στο σημείο 60, σύμφωνα με την οποία «ορισμένες συναφείς πληροφορίες δεν δημοσιεύτηκαν». Η Επιτροπή πρέπει να συνδυάζει δύο υποχρεώσεις, και συγκεκριμένα την απαίτηση να αιτιολογεί τις αποφάσεις της βάσει του άρθρου 296 της ΣΛΕΕ και, ως εκ τούτου, να διασφαλίζει ότι στις αποφάσεις της περιλαμβάνονται όλα τα ουσιώδη στοιχεία στα οποία βασίζονται, καθώς και την υποχρέωση διαφύλαξης του επαγγελματικού απορρήτου²⁴. Κατά συνέπεια, είναι δυνατό να υπάρχουν συναφείς πληροφορίες για την αξιολόγηση της Επιτροπής, οι οποίες δεν μπορούν να δημοσιοποιηθούν πλήρως. Ωστόσο, βάσει της πείρας της Επιτροπής, η διαδικασία επίτευξης συμφωνίας με τα κράτη μέλη όσον αφορά τις εμπιστευτικές πληροφορίες ενδέχεται ορισμένες φορές να είναι δύσκολη.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι δεν έχει νομική υποχρέωση να δημοσιεύει τα αποτελέσματα της παρακολούθησης των ειδικών δράσεων για τις οποίες έχει δεσμευτεί. Οι δεσμεύσεις αποτελούν μέρος της κοινοποίησης από το κράτος μέλος και αξιολογούνται και δημοσιεύονται στο πλαίσιο των αποφάσεων. Ωστόσο, η επακόλουθη παρακολούθηση των δεσμεύσεων, η οποία πραγματοποιείται κατά κανόνα με την υποστήριξη ανεξάρτητου εντολοδόχου, χρησιμεύει ως πηγή εμπιστευτικών πληροφοριών για την Επιτροπή. Σε περίπτωση που η παραβίαση δεσμεύσεων υποχρεώσει την Επιτροπή σε ανάληψη περαιτέρω δράσης, η απόφασή της πρέπει να δημοσιοποιείται. Εναλλακτικά, εφόσον δεν προκύψουν παραβιάσεις αυτού του είδους, η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι πληροφορίες που αντλούνται μέσω της παρακολούθησης προστατεύονται από την αρχή της εμπιστευτικότητας.

²⁴ Σημείο 18 της ανακοίνωσης της Επιτροπής C(2003) 4582, της 1ης Δεκεμβρίου 2003, σχετικά με το επαγγελματικό απόρρητο στις αποφάσεις για τις κρατικές ενισχύσεις, (ΕΕ C 297 της 9.12.2003, σ. 6).

Ομοίως, ένα κράτος μέλος έχει πάντα τη δυνατότητα να προτείνει μεταγενέστερη τροποποίηση των δεσμεύσεων που είχε υποβάλει ώστε η Επιτροπή να είναι σε θέση να πραγματοποιήσει τη στάθμιση, εφαρμόζοντας το κριτήριο εξισορρόπησης, για συγκεκριμένο μέτρο ενίσχυσης. Στη συνέχεια, η Επιτροπή αξιολογεί αν η προτεινόμενη τροποποίηση των δεσμεύσεων διατηρεί αμετάβλητη την ισορροπία της αρχικής απόφασης και κατόπιν εκδίδει και δημοσιεύει σχετική αιτιολογημένη απόφαση. Η Επιτροπή δεν συμερίζεται την άποψη του ΕΕΣ που διατυπώνεται στο σημείο 63. Θεωρεί ότι η Επιτροπή παρείχε στις αποφάσεις της επαρκείς διευκρινίσεις ως προς τον λόγο για τον οποίο η τροποποίηση των δεσμεύσεων δεν μεταβάλλει την ισορροπία της αρχικής απόφασης.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 64-70 (Ζητήματα ουσίας των αποφάσεων για τις κρατικές ενισχύσεις σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς)

Η Επιτροπή φρονεί ότι επαληθεύει πάντα την ύπαρξη σοβαρής διαταραχής. Με την έκδοση κατευθυντήριων γραμμών (δηλ. της τραπεζικής ανακοίνωσης του 2013), η Επιτροπή δεσμεύτηκε να αξιολογήσει τις κρατικές ενισχύσεις υπέρ της στήριξης τραπεζών σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 3 στοιχείο β) της ΣΛΕΕ, υπό το πρίσμα της κρίσης και του κινδύνου για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα συνολικά, που ισοδυναμούν με σοβαρή διαταραχή της οικονομίας. Όσον αφορά την εφαρμογή των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών σε δεδομένη περίπτωση, η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι αρχές των κρατών μελών είναι αρμόδιες να αποφασίζουν αν επιθυμούν να χορηγήσουν ενισχύσεις για την αποτροπή της ανεξέλεγκτης εξόδου μιας συγκεκριμένης τράπεζας από την αγορά που θα συνιστούσε απειλή για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Όταν ένα κράτος μέλος αποφασίσει ότι πρέπει να χορηγηθεί ενίσχυση αυτού του είδους, κοινοποιεί στην Επιτροπή τη σχεδιαζόμενη χορήγηση ενίσχυσης, και τότε αποτελεί πλέον ευθύνη της Επιτροπής να αξιολογήσει τη συμβατότητα της ενίσχυσης αυτής με την εσωτερική αγορά. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι εναπόκειται στο οικείο κράτος μέλος να αποδείξει την αναγκαιότητα της ενίσχυσης λόγω απειλής για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα ελλείψει κρατικής ενίσχυσης. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή αξιολόγησε κατά πόσον τα επιχειρήματα που προέβαλαν οι εθνικές αρχές ήταν ορθά ή, όπου κρίθηκε αναγκαίο και σκόπιμο, αν απαιτούνταν περαιτέρω αποδεικτικά στοιχεία. Επιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι συνέπειες της κρίσης εξακολουθούν να υφίστανται τουλάχιστον σε τμήματα του τραπεζικού τομέα στην ΕΕ και, ως εκ τούτου, συνέχισε να εφαρμόζει την ίδια δέσμη κανόνων σε όλα τα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή υπογραμμίζει το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας του οικείου κράτους μέλους σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 3 της ΣΕΕ. Η Επιτροπή επισημαίνει επίσης ότι ουδέποτε ασκήθηκε προσφυγή κατά των αποφάσεών της για αυτούς τους λόγους.

Βάσει των προαναφερομένων, η Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι έλαβε υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλε το κράτος μέλος κατά την εκτίμηση της σοβαρής διαταραχής σε κάθε επιμέρους περίπτωση. Το στοιχείο αυτό συνδυάστηκε με τις γνώσεις της Επιτροπής για τη γενική κατάσταση της οικονομίας στο οικείο κράτος μέλος, οι οποίες δεν χρειάζεται να καταχωρίζονται στον φάκελο της υπόθεσης²⁵. Επιπλέον, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το Συμβούλιο αναγνωρίζει την ύπαρξη κινδύνων για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα όταν εγκρίνει (ή τροποποιεί) ένα πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής (π.χ. για την Ελλάδα).

Συγκεκριμένα, όσον αφορά τις ενισχύσεις εκκαθάρισης, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το ΕΕΣ αναγνωρίζει ότι η άτακτη χρεοκοπία ακόμη και μιας μικρής τράπεζας μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Όσον αφορά τα κοινοποιηθέντα μέτρα ενισχύσεων εκκαθάρισης, η Επιτροπή έκρινε ότι τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκόμισαν τα κράτη μέλη ήταν επαρκή. Όπου κρίθηκε σκόπιμο, τα εν λόγω αποδεικτικά στοιχεία συνδυάστηκαν με τις γνώσεις της Επιτροπής σχετικά με τη γενική κατάσταση της οικονομίας στο οικείο κράτος μέλος. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η τραπεζική ανακοίνωση του 2013 δεν περιγράφει τα αποδεικτικά στοιχεία που πρέπει να υποβάλλουν τα κράτη μέλη όταν σχεδιάζουν να χορηγήσουν ενισχύσεις εκκαθάρισης. Ωστόσο, η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν ήταν απαραίτητο να συμπεριληφθούν τόσο λεπτομερείς προδιαγραφές στις

²⁵ Η Επιτροπή επισημαίνει ότι το ΕΣΣΚ δεν έχει απευθύνει καμιά σύσταση προς την Επιτροπή όσον αφορά με την ύπαρξη ή μη σοβαρής διαταραχής που σχετίζεται με προβληματική τράπεζα και, ως εκ τούτου, δεν είναι σε θέση να σχολιάσει αν θα το έπραττε το ΕΣΣΚ.

κατευθυντήριες γραμμές της. Πράγματι, ο διαδικαστικός κανονισμός αποτελεί επαρκή βάση ώστε η Επιτροπή να ζητήσει οποιεσδήποτε περαιτέρω πληροφορίες χρειάζεται από τα κράτη μέλη για την αξιολόγηση της συμβατότητας. Η Επιτροπή διευκρίνισε ανωτέρω ότι αξιολογεί κατά πόσον τα επιχειρήματα που προβάλλουν οι εθνικές αρχές είναι ορθά και, εφόσον κρίνεται σκόπιμο, ζητά περαιτέρω αποδεικτικά στοιχεία.

Οι δεσμεύσεις προτείνονται από τα κράτη μέλη και ανταποκρίνονται στις ειδικές περιστάσεις κάθε περίπτωσης. Αξιολογούνται στις αποφάσεις για τις κρατικές ενισχύσεις στο πλαίσιο της στάθμισης εφαρμόζοντας το κριτήριο εξισορρόπησης, προκειμένου να διασφαλιστεί ο μετριασμός των αδικαιολόγητων στρεβλώσεων του ανταγωνισμού που απορρέουν από το προτεινόμενο μέτρο ενίσχυσης. Ορισμένες δεσμεύσεις είναι δυαδικές (π.χ. είτε ισχύει απαγόρευση απόδοσης μερισμάτων ή απαγόρευση εξαγοράς είτε όχι). Άλλες δεσμεύσεις (όπως εκποιήσεις ή έξοδος από επιχειρηματικούς τομείς) απελευθερώνουν σαφώς χώρο στην αγορά για τους ανταγωνιστές και η Επιτροπή αξιολογεί κατά πόσον η δέσμευση είναι ανάλογη προς το ποσό της ενίσχυσης. Είναι επίσης προφανές το αποτέλεσμα του μετριασμού που προκύπτει από τις δεσμεύσεις του δικαιούχου να συμπεριφέρεται σύμφωνα με την πρακτική της αγοράς, για παράδειγμα όσον αφορά την τιμολόγηση. Παρότι η Επιτροπή παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τις ειδικές δράσεις για τις οποίες έχουν αναληφθεί δεσμεύσεις, αυτό συνδέεται με την εγκυρότητα των ενισχύσεων και όχι με την εκ των υστέρων αξιολόγηση των επιπτώσεων των μέτρων στην αγορά όπως εφαρμόζονται. Έχει διευκρινιστεί ήδη ότι η αξιολόγηση της συμβατότητας συνιστά εκ των προτέρων αξιολόγηση, δηλαδή πριν από την εφαρμογή του μέτρου ενίσχυσης από το κράτος μέλος, βάσει των πληροφοριών που είναι διαθέσιμες τη δεδομένη χρονική στιγμή. Ως εκ τούτου, πραγματοποιήθηκε σε κάθε περίπτωση διαβάθμιση των δεσμεύσεων ως προς τις στρεβλωτικές επιπτώσεις, και η Επιτροπή φρονεί ότι παρέθεσε επαρκή αξιολόγηση στις αποφάσεις της.

Το σημείο 9 της ανακοίνωσης του 2009 για την αναδιάρθρωση όσον αφορά τη σύγκριση με εναλλακτικές επιλογές, συμπεριλαμβανομένης της διάσπασης ή της απορρόφησης από άλλη τράπεζα, αναφέρεται στο πιθανό περιεχόμενο της κοινοποίησης ενός σχεδίου αναδιάρθρωσης, δηλαδή στην υποβολή του από το κράτος μέλος — και δεν αποτελεί υποχρέωση της Επιτροπής. Σύμφωνα με τη νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ²⁶, η Επιτροπή υποχρεούται να προβαίνει μόνο σε εκτίμηση του μέτρου, όπως κοινοποιείται από το κράτος μέλος. Δεν μπορεί να αναλύει όλα τα πιθανά εναλλακτικά μέτρα που έχουν τη δυνατότητα να επιτύχουν τον ίδιο στόχο προκειμένου το κοινοποιηθέν μέτρο να χαρακτηριστεί συμβατό. Κατά μείζονα λόγο, η Επιτροπή δεν διαθέτει την εξουσία να αντικαθιστά το κοινοποιηθέν μέτρο με εναλλακτικό μέτρο το οποίο μπορεί να κρίνει ως καταλληλότερο, αναλογικότερο ή λιγότερο στρεβλωτικό. Επιπλέον, η επιλογή συγκεκριμένου μέτρου ενίσχυσης αποτελεί συχνά συνάρτηση των εποπτικών απαιτήσεων ή της απόφασης μιας αρχής εξυγίανσης (σε περίπτωση χρηματοδοτικών πόρων από το ΕΤΕ ή από εθνικό ταμείο εξυγίανσης), το οποίο η Επιτροπή αξιολογεί υπό την ιδιότητά της ως αρχής κρατικών ενισχύσεων όσον αφορά τη συμβατότητά της με τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 71

Η Επιτροπή θεωρεί ότι το πλαίσιο δεοντολογίας που διαθέτει, το οποίο σύμφωνα με το ΕΕΣ είναι άρτιο, είναι επίσης κατάλληλο για την ελαχιστοποίηση του κινδύνου μη ενδεδειγμένου χειρισμού πληροφοριών που μπορούν να επηρεάσουν την αγορά+ για τους λόγους που αναφέρονται στην απάντηση που παρέχεται στα σημεία 33-34 ανωτέρω.

Απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 72

²⁶ Υποθέσεις T-135/17, SCOR κατά Επιτροπής, σκέψεις 94 και 123· T-57/11, Castelnou Energía κατά Επιτροπής, σκέψη 171· C-159/94, Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψη 101,

Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις ήταν απολύτως κατάλληλοι για τον σκοπό της άσκησης του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων προς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς κατά τη διάρκεια της υπό έλεγχο περιόδου και, ως εκ τούτου, δεν έπρεπε να αναθεωρηθούν για τους λόγους που παρατίθενται στο πρώτο τμήμα ανωτέρω, καθώς και στην αναλυτική απάντηση που παρέχεται στα σημεία 30 και 43-50.

Σύσταση 1 – Διενέργεια αξιολόγησης του κατά πόσον οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις εξακολουθούν να είναι κατάλληλοι και λήψη διορθωτικών μέτρων όπου απαιτείται

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

Όσον αφορά τη σύσταση 1, η Επιτροπή αποδέχεται να ξεκινήσει τη διενέργεια αξιολόγησης, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Οι οικονομικές επιπτώσεις της κρίσης που δημιουργήθηκε λόγω της έξαρσης της νόσου COVID-19 συνιστούν σοβαρή διαταραχή της οικονομίας των κρατών μελών και επικρατεί μεγάλη αβεβαιότητα ως προς τις οικονομικές προοπτικές. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θα προβεί σε αξιολόγηση όταν ανακάμψει η οικονομία και το αργότερο το 2023.

Απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 73

Η Επιτροπή τονίζει ότι συμμορφώνεται πάντα με τις διατάξεις του δεσμευτικού διαδικαστικού κανονισμού και του εκτελεστικού κανονισμού. Επιβάλλεται να γίνεται αυστηρός διαχωρισμός από τις εσωτερικές (μη δεσμευτικές) και λεπτομερέστερες κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής προς το προσωπικό. Ωστόσο, οποιαδήποτε απόκλιση από αυτές τις εσωτερικές κατευθυντήριες οδηγίες δεν ήταν ουσιαστικής σημασίας και δεν επηρέασε το αποτέλεσμα των αξιολογήσεων της Επιτροπής. Η διάρκεια των διαδικασιών για τις κρατικές ενισχύσεις σε ορισμένες περιπτώσεις τραπεζών είναι αποτέλεσμα της ευαισθησίας και της πολυπλοκότητας των μέτρων ενισχύσεων αυτού του είδους, τα οποία εξαρτώνται από αποφάσεις άλλων φορέων. Ειδικότερα, στους φορείς αυτούς περιλαμβάνονται εποπτικές αρχές και αρχές εξυγίανσης, οι οποίες, όπως και η Επιτροπή σε αυτές τις περιπτώσεις, πρέπει να προστατεύουν τις εμπιστευτικές συζητήσεις και τις πληροφορίες που μπορούν να επηρεάσουν την αγορά. Υπενθυμίζεται επίσης ότι η Επιτροπή δεν δύναται να αρνηθεί σε κράτη μέλη την παροχή συμβουλών σχετικά με τις επιπτώσεις των πιθανών σχεδίων κρατικών ενισχύσεων σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας, ακόμη και όταν τα κράτη μέλη δεν τηρούν πάντα πλήρως τον κώδικα βέλτιστων πρακτικών. Τέλος, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι κατά τη δημοσίευση αποφάσεων πρέπει να αποφεύγεται η αποκάλυψη επιχειρηματικών απορρήτων, με τη διασφάλιση ταυτόχρονα της μεγαλύτερης δυνατής διαφάνειας, όπως διευκρινίζεται στην απάντηση στα σημεία 58-61 ανωτέρω, και ότι η έγκαιρη δημοσίευση εξαρτάται πρωτίστως από την καλή συνεργασία των κρατών μελών.

Σύσταση 2 – Περαιτέρω ενίσχυση της συμμόρφωσης με τις εσωτερικές διεργασίες και διαδικασίες

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

Όσον αφορά τη σύσταση 2 σημείο 1, η Επιτροπή επισημαίνει ότι θα αναπτύξει ένα νέο εργαλείο διαχείρισης υποθέσεων (Case@EC), το οποίο θα διευκολύνει τη διαχείριση εγγράφων και για υποθέσεις κρατικών ενισχύσεων. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή θα υπενθυμίσει επίσης στο προσωπικό της τους ισχύοντες κανόνες σχετικά με την καταχώριση εγγράφων και θα αναθεωρήσει τις εσωτερικές κατευθυντήριες οδηγίες της σύμφωνα με το νέο εργαλείο διαχείρισης εγγράφων.

Όσον αφορά τη σύσταση 2 σημείο 2, η Επιτροπή θα υπενθυμίσει στα κράτη μέλη τις βέλτιστες πρακτικές για τις επαφές πριν από την κοινοποίηση, όπως περιγράφεται στον κώδικα βέλτιστων πρακτικών. Ειδικότερα, η Επιτροπή θα το πράξει στο πλαίσιο της ομάδας εργασίας για τον εκσυγχρονισμό των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις με τα κράτη μέλη.

Όσον αφορά τη σύσταση 2 σημείο 3, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η διασφάλιση της έγκαιρης δημοσίευσης της απόφασής της εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη συνεργασία των κρατών μελών, όπως αναγνωρίζει και το ΕΕΣ. Παρότι η Επιτροπή χρησιμοποίησε τα εργαλεία που έχει στη διάθεσή της για τη δημοσίευση αποφάσεων σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις χωρίς τη συγκατάθεση των κρατών μελών, θα ήταν δυσανάλογο να τα εφαρμόζει αμέσως και σε όλες τις περιπτώσεις. Επομένως, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να αναλάβει μονομερώς τη δέσμευση ότι μπορεί να επιταχύνει τη διαδικασία αυτή στην πράξη. Ωστόσο, η Επιτροπή θα υπενθυμίσει στα κράτη μέλη τη διαδικασία για την υποβολή αιτημάτων εμπιστευτικότητας στο πλαίσιο της ομάδας εργασίας για τον εκσυγχρονισμό των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις με τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή θα εξετάσει επίσης το ενδεχόμενο παροχής περαιτέρω εσωτερικών κατευθυντήριων οδηγιών στο προσωπικό, με σκοπό τη διασφάλιση του αποτελεσματικού και συνεκτικού χειρισμού αιτημάτων εμπιστευτικότητας από τα κράτη μέλη.

Απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 74

Η Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι όλες οι αποφάσεις της για τις κρατικές ενισχύσεις βασίζονται σε αξιόπιστες, από νομική και οικονομική άποψη, αξιολογήσεις και εκφράζει την ικανοποίησή της για το συμπέρασμα του ΕΕΣ σχετικά με την αυστηρή ανάλυση των σχεδίων αναδιάρθρωσης. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η προσέγγισή της για την εκτίμηση της ύπαρξης σοβαρής διαταραχής ήταν κατάλληλη για τους λόγους που αναφέρονται στην αναλυτική απάντηση που παρέχεται στα σημεία 64-70 ανωτέρω. Όσον αφορά τις επιπτώσεις των μέτρων που αποσκοπούν στον περιορισμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, η Επιτροπή επισημαίνει ότι έχει προβεί σε διαβάθμιση των μέτρων αυτών (τα οποία λαμβάνουν τη μορφή δεσμεύσεων) ως προς τις στρεβλωτικές επιπτώσεις σε κάθε περίπτωση, στο πλαίσιο της στάθμισης εφαρμόζοντας το κριτήριο εξισορρόπησης. Η Επιτροπή φρονεί ότι έχει αιτιολογήσει επαρκώς το σκεπτικό της σε κάθε απόφαση. Όσον αφορά τους δείκτες επιδόσεων για τους σκοπούς της ετήσιας διαχείρισης, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι αντιμετωπίζει πολλές προκλήσεις κατά τον καθορισμό αξιόπιστων και συναφών δεικτών, όπως αναφέρεται στην αναλυτική απάντηση που παρέχεται στα σημεία 21-25 ανωτέρω. Τέλος, η Επιτροπή έχει διευκρινίσει ήδη ότι δεν συνέτρεχε λόγος έναρξης επίσημης αξιολόγησης της τραπεζικής ανακοίνωσης του 2013 κατά την υπό έλεγχο περίοδο. Η Επιτροπή παραπέμπει εν προκειμένω στα επιχειρήματα που παρατίθενται στη σύνοψη και στις απαντήσεις στα σημεία 28-30 και στα σημεία 43-50 ανωτέρω.

Σύσταση 4 – Βελτίωση της μέτρησης των επιδόσεων

Η Επιτροπή αποδέχεται τη συγκεκριμένη σύσταση.

Όσον αφορά τη συγκεκριμένη σύσταση, η Επιτροπή συμφωνεί να επανεξετάσει τους δείκτες επιδόσεων της στο πλαίσιο του στρατηγικού σχεδίου για την περίοδο 2020-2024 και του σχεδίου διαχείρισης 2020, τα οποία καταρτίζει επί του παρόντος. Οι δείκτες αυτοί αφορούν απαραίτητα τις εκροές και τα αποτελέσματα που προκύπτουν από τις δραστηριότητες της ΓΔ Ανταγωνισμού, τον έλεγχο των οποίων μπορεί να έχει η ΓΔ Ανταγωνισμού και τα οποία είναι μετρήσιμα με αξιόπιστο και αποτελεσματικό τρόπο. Η Επιτροπή θα παρακολουθεί αν οι εν λόγω δείκτες επιδόσεων εξακολουθούν να είναι κατάλληλοι.

Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου IV του ΕΕΣ, του οποίου προεδρεύει ο Alex Brenninkmeijer, Μέλος του Συνεδρίου, και το οποίο εστιάζει στους τομείς της ρύθμισης των αγορών και της ανταγωνιστικής οικονομίας. Επικεφαλής του έργου ήταν ο Mihails Kozlons, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από την Edīte Dzalbe, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου του και την Laura Graudiņa, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, τους Ζαχαρία Κόλια, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, Jörg Genner, υπεύθυνο έργου, και Γιώργο Τσίκκο, Βασιλεία Καλαφάτη, Marc Hertgen και Maria Isabel Quintela, ελεγκτές. Γλωσσική υποστήριξη παρείχε ο Michael Pyper.

Λόγω της πανδημίας της COVID-19 και των αυστηρών συνθηκών περιορισμού, δεν ήταν δυνατή η φωτογράφιση του κλιμακίου ελέγχου.

Χρονογραμμή

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	22.1.2019
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλο ελεγχόμενο)	14.5.2020
Έγκριση της οριστικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	28.7.2020
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (και άλλου ελεγχόμενου) σε όλες τις γλώσσες	27.8.2020

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2020.

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) εφαρμόζεται δυνάμει της [απόφασης αριθ. 6-2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Αυτό σημαίνει ότι επιτρέπεται η περαιτέρω χρήση, υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων από τον περαιτέρω χρήστη. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, υποχρεούστε να μεριμνήσετε για την απόκτηση των αναγκαίων δικαιωμάτων. Όταν λαμβάνεται έγκριση, η έγκριση αυτή ακυρώνει την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στην χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων.

Γραφήματα 3 και 4: Τα εικονίδια δημιουργήθηκαν από την [Pixel perfect](#) μέσω του <https://flaticon.com>.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση και δεν σας παρέχεται σχετική άδεια.

Η «οικογένεια» των ιστοτόπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον τομέα europa.eu, παρέχει συνδέσμους προς ιστοτόπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν τους ελέγχει, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

EL	PDF	ISBN 978-92-847-5134-1	1977-5660	doi:10.2865/99196	QJ-AB-20-018-EL-N
EL	HTML	ISBN 978-92-847-5112-9	1977-5660	doi:10.2865/51035	QJ-AB-20-018-EL-Q

Στο πλαίσιο του ελέγχου μας διαπιστώσαμε ότι, την περίοδο από τον Αύγουστο του 2013 και μέχρι το τέλος του 2018, η Επιτροπή διέθετε τους κατάλληλους πόρους και τα κατάλληλα εργαλεία, συμπεριλαμβανομένης της ενδεδειγμένης οργανωτικής δομής, για τους σκοπούς του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς. Ωστόσο, δεν ήταν πάντοτε σε θέση να τα αξιοποιεί στο μέγιστο δυνατό βαθμό.

Οι δείκτες επιδόσεων της Επιτροπής δεν αποτύπωναν πλήρως τις επιδόσεις της. Παρατηρήσαμε ότι οι συνθήκες της αγοράς βελτιώθηκαν κατά την υπό έλεγχο περίοδο και μέχρι την έξαρση της νόσου COVID-19 και το κανονιστικό πλαίσιο είχε αλλάξει, αλλά οι ισχύοντες κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις δεν έχουν τροποποιηθεί από το 2013.

Επιπλέον, διαπιστώσαμε ότι η αποτελεσματικότητα του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων από την Επιτροπή ενδέχεται να υποβαθμίστηκε περιστασιακά από το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν έθετε υπό αμφισβήτηση τους ισχυρισμούς των κρατών μελών ότι πληρούνταν οι προϋποθέσεις για την κατ' εξαίρεση έγκριση κρατικών ενισχύσεων σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors