NL 2020

21

Speciaal verslag

Toezicht op staatssteun aan financiële instellingen in de EU: behoefte aan een geschiktheidscontrole

CURIA RATIONUM

EUROPESE REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-X
Inleiding	01-16
Toezicht op staatssteun op grond van het VWEU	01-02
Toetsing door de rechterlijke instanties van de EU	03-06
Staatssteun aan financiële instellingen tijdens en na de wereldwijde financiële crisis	07-14
Staatssteun aan financiële instellingen — de staatssteunregels	15-16
Reikwijdte en aanpak van de controle	17-20
Opmerkingen	21-70
Verwezenlijking van doelstellingen, risicobeoordeling en evaluaties	21-30
Vaststelling van doelstellingen en prestatiemeting	22-25
Risicobeoordeling	26-27
Effectbeoordeling en evaluatie	28-30
Beheersstructuren, ethisch kader en middelen	31-36
Beheersstructuren	32
Ethisch kader	33-34
Personele en IT-middelen	35-36
Kader voor het toezicht op staatssteun en staatssteunregels	37-50
Procedureel kader voor het toezicht op staatssteun	38-42
Staatssteunregels	43-50
Uitoefening van toezicht op staatssteun	51-70
Naleving van interne processen en procedures	52-63
Besluiten inzake staatssteun aan financiële instellingen — inhoudelijk	64-70
Conclusies en aanbevelingen	71-74

Verklarende woordenlijst

Lijst van afkortingen

Antwoorden van de Commissie

Controleteam

Tijdlijn

Samenvatting

I Staatssteun kan de mededinging verstoren door begunstigden een voordeel te geven ten opzichte van hun concurrenten. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verbiedt staatssteun tenzij deze in duidelijk omschreven, uitzonderlijke situaties gerechtvaardigd is. De Europese Commissie moet toezicht houden op de eerbiediging van dit beginsel.

II Toen de wereldwijde financiële crisis van 2007-2008 uitbrak, werd overheidsingrijpen noodzakelijk geacht om de bedreiging te beperken die banken vormden voor de financiële stabiliteit. Sindsdien heeft de EU ingrijpende hervormingen doorgevoerd in haar kader voor de financiële sector teneinde toekomstige reddingen van banken onnodig te maken. Het komt echter nog steeds voor dat banken belastinggeld ontvangen. De Commissie moet beoordelen of dergelijke maatregelen verenigbaar zijn met de interne markt van de EU op grond van de regels die tijdens de crisis werden vastgesteld en die in 2013 voor het laatst zijn gewijzigd.

III Met deze controle werd beoogd te beoordelen of de Commissie tijdens de gecontroleerde periode naar behoren toezicht had gehouden op staatssteun aan financiële instellingen teneinde te waarborgen dat steun alleen in uitzonderlijke gevallen werd toegekend en tot het noodzakelijke minimum werd beperkt. We constateerden dat de Commissie over passende middelen en instrumenten beschikte om haar toezicht op staatssteun uit te oefenen, maar niet altijd in staat was om deze optimaal te benutten.

IV Onze controle had betrekking op de periode van augustus 2013, de datum waarop de huidige regels van de Commissie inzake staatssteun aan de financiële sector in werking traden, tot eind 2018. We onderzochten delen van het internecontrolekader (met name de manier waarop het directoraat-generaal Concurrentie de prestaties heeft gemeten), de organisatorische opzet, met inbegrip van middelen, en het (rechts-)kader voor toezicht op staatssteun, inclusief de relevante staatssteunregels. Daarnaast hebben we de uitvoering geëvalueerd van het toezicht op staatssteun door de Commissie en bekeken of zij hierbij haar interne processen en procedures volgde.

V We constateerden dat het directoraat-generaal Concurrentie (DG COMP) voldoende duidelijke doelstellingen had vastgesteld met betrekking tot de uitoefening van het toezicht op staatssteun en dat het risico's voor de verwezenlijking ervan had vastgesteld. Het DG had zoals vereist indicatoren vastgesteld om de prestaties te meten, maar deze gaven de prestaties van de Commissie bij haar toezicht op

staatssteun aan financiële instellingen niet volledig weer. Bovendien had het DG niet formeel geëvalueerd in welke mate de toepassing van de crisisregels tijdens de door ons gecontroleerde periode doeltreffend was.

VI De Commissie beschikte over een organisatorische structuur die geschikt was voor het toezicht op staatssteun aan financiële instellingen, en een passende informatiestroom en toezicht op het beheer mogelijk maakte. De Commissie had een robuust ethisch kader vastgesteld en DG COMP bevorderde een sterke ethische cultuur, in het kader waarvan men zich ook inzet om de hoogste professionele normen toe te passen. De Commissie had voldoende personele middelen toegewezen voor het toezicht op staatssteun aan financiële instellingen. De Commissie beschikte over de noodzakelijke bevoegdheden voor een doelmatig en doeltreffend toezicht op staatssteun. Zij beschikte derhalve over de middelen om te waarborgen dat haar besluiten op correcte informatie zouden worden gebaseerd.

VII De regels van de Commissie voor het toezicht op staatssteun aan de financiële sector waren over het algemeen goed geformuleerd en duidelijk. De Commissie had deze mededelingen geëvalueerd en aangepast toen de economische omstandigheden in 2010, 2011 en 2013 verbeterden, maar dit daarna niet meer gedaan. Wij hebben geconstateerd dat de marktsituatie tijdens de gecontroleerde periode en tot de uitbraak van COVID-19 is verbeterd en dat het regelgevingskader is veranderd, maar dat de staatssteunregels zelf sinds 2013 niet zijn gewijzigd.

VIII De Commissie volgde bij de behandeling van zaken grotendeels haar interne processen. De Commissie had plannen voor herstructureringen rigoureus geëvalueerd en hierbij verzocht om gedetailleerde informatie, die vervolgens grondig werd geanalyseerd. Zij heeft de verklaringen van de lidstaten dat werd voldaan aan de voorwaarden voor een uitzonderlijke goedkeuring van de staatssteun in elke individuele zaak echter niet betwist. De Commissie had ook overeenstemming bereikt over maatregelen om verstoringen van de mededinging te beperken zonder de effecten te analyseren in de bekendgemaakte besluiten.

IX Het zou derhalve noodzakelijk kunnen zijn om het toezicht door de Commissie op staatssteun aan de financiële sector te stroomlijnen. Op basis van de opmerkingen in dit verslag, bevelen we aan dat de Commissie:

- evalueert of de staatssteunregels nog steeds passend zijn en indien nodig corrigerende maatregelen treft;
- de naleving van interne processen en beste praktijken verder verbetert;
- de prestatiemeting verbetert.

X Deze doelmatigheidscontrole maakt deel uit van de werkzaamheden op het gebied van financiële en economische governance van de ERK. De controle vormt een aanvulling op de verslagen over financieel toezicht en mededingingsbeleid die de ERK al heeft gepubliceerd en kan als input dienen voor discussies over het herstel van de bankensector in de EU. Het besluit om deze controle uit te voeren, werd teweeggebracht door de waarneming dat de bankensector in de EU tien jaar na de uitbraak van de financiële crisis nog steeds een belangrijke begunstigde van staatssteun was, ondanks de aanzienlijke inspanningen van de EU om ervoor te zorgen dat reddingen van banken niet langer noodzakelijk zijn. We hebben onze controlewerkzaamheden afgerond voorafgaand aan de uitbraak van COVID-19 en in dit verslag wordt dan ook geen rekening gehouden met nieuwe ontwikkelingen en beleidsveranderingen die hebben plaatsgevonden naar aanleiding van de pandemie. Het bevat echter lessen die nog steeds relevant zijn: a) het is belangrijk ervoor te zorgen dat steun om een crisis te verzachten wordt beperkt tot de schade die door die crisis is veroorzaakt en b) de toepassing van crisisregels moet opnieuw worden geëvalueerd zodra de crisis over haar hoogtepunt heen is. De staatssteunregels inzake banken, waarop deze controle betrekking had, blijven van toepassing naast de initiatieven die de Commissie heeft genomen sinds het einde van de controle, zoals het opzetten van de tijdelijke kaderregeling.

Inleiding

Toezicht op staatssteun op grond van het VWEU

01 Het toezicht op staatssteun, een exclusieve bevoegdheid van de Europese Commissie, is gericht op het waarborgen van de integriteit van de interne markt door de mededinging te beschermen tegen marktverstoring door lidstaten. Een bedrijf dat steun ontvangt van zijn overheid, verkrijgt hierdoor een voordeel ten opzichte van zijn concurrenten. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) verbiedt staatssteun in het algemeen, tenzij deze vanuit een perspectief van algemene economische ontwikkeling of in duidelijk omschreven, uitzonderlijke situaties gerechtvaardigd is, bijvoorbeeld om op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen (zie ***tekstvak 1***).

Tekstvak 1

Artikel 107 VWEU (oud artikel 87 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap)

1. Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

3. Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd:

b) steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen.

02 De Europese Commissie moet waarborgen dat dit verbod wordt nageleefd en dat vrijstellingen in de hele EU doeltreffend en uniform worden toegepast. De Commissie beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid met betrekking tot de handhaving van artikel 107, lid 3, VWEU[1], die zij kan uitoefenen door richtsnoeren vast te stellen waarin wordt bepaald hoe de Commissie de verenigbaarheid van een maatregel beoordeelt. Deze beoordeling van verenigbaarheid moet worden gebaseerd op de

[1] Zie C-290/07, *Commissie/Scott*, EU:C:2010:480, de paragrafen 64-66.

toepassing van deugdelijke economische beginselen. In dit opzicht werd in de mededeling van de Commissie van 8 mei 2012 over de modernisering van het EU-staatssteunbeleid gesteld dat de complexiteit van de bestaande regels heeft geleid tot uitdagingen voor het toezicht op staatssteun en werd verzocht gemeenschappelijke beginselen uit te werken en vast te leggen teneinde ervoor te zorgen dat richtsnoeren consequent zijn en op dezelfde manier worden toegepast op verschillende maatregelen en in verschillende economische sectoren[2]. De Commissie heeft geen discretionaire bevoegdheid om te beoordelen of een maatregel van een lidstaat staatssteun vormt. Een uitzondering hierop zijn de complexe economische beoordelingen die zij eventueel heeft uitgevoerd, bijv. om te bepalen of de steun de begunstigde een voordeel oplevert.

Toetsing door de rechterlijke instanties van de EU

03 De besluiten van de Commissie inzake staatssteun en de procedures om tot deze besluiten te komen, zijn onderhevig aan toetsing door de rechterlijke instanties van de EU op de gronden die worden beschreven in het VWEU en in de jurisprudentie van de rechterlijke instanties van de EU. Als een EU-handeling vermoedelijk een schending vormt van de EU-verdragen, van secundaire wetgeving die is aangenomen voor toepassing van de EU-verdragen of van de grondrechten, kan het Hof van Justitie worden verzocht deze handeling nietig te verklaren. Op grond van artikel 263, tweede alinea, VWEU kan een beroep tot nietigverklaring worden ingeleid door "geprivilegieerde verzoekers", zoals lidstaten en EU-instellingen, die niet hoeven aan te tonen dat zij belang hebben bij de inleiding van de procedure. Op grond van artikel 263, lid 4, VWEU, kunnen personen of ondernemingen het Hof van Justitie ook verzoeken een EU-handeling nietig te verklaren als deze hen rechtstreeks en individueel raakt.

04 Lidstaten en begunstigden kunnen derhalve beroep aantekenen tegen een besluit inzake staatssteun. Concurrenten kunnen stellen dat hun procedurele rechten zijn geschonden in gevallen waarin zij van mening zijn dat de Commissie een formeel onderzoek had moeten inleiden. Concurrenten hebben op grond van de wet geen recht om de gegrondheid van een besluit inzake staatssteun aan te vechten, tenzij zij kunnen aantonen dat hun marktpositie aanzienlijk is aangetast op een manier die hun

---

[2] Zie overweging 6 van de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "De modernisering van het EU-staatssteunbeleid", COM(2012) 209 final: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:NL:PDF.

zaak uniek maakt. De acties van andere personen of ondernemingen (met inbegrip van aandeel- en obligatiehouders in geval van bail-ins) zijn over het algemeen niet ontvankelijk, tenzij zij kunnen aantonen dat een besluit inzake staatssteun hen rechtstreeks en individueel raakt.

05 De mate van toetsing door de rechterlijke instanties van de EU varieert naargelang de inhoud van de besluiten inzake staatssteun. Om te bepalen of een maatregel kan worden aangemerkt als steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moet het Gerecht een uitgebreide evaluatie verrichten om te bepalen of een maatregel binnen het toepassingsgebied van dat artikel valt. Een dergelijke evaluatie is echter beperkter wanneer de beoordelingen door de Commissie technisch of complex van aard zijn.

06 Met betrekking tot de verenigbaarheidstoetsing op grond van artikel 107, lid 3, VWEU, waarbij de Commissie over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, blijft de rechterlijke toetsing beperkt tot de vraag of de procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten waarop het besluit is gebaseerd juist zijn vastgesteld en of er geen sprake is van een onjuiste rechtsopvatting, een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten dan wel van misbruik van bevoegdheid. Bovendien moet de Commissie consequent handelen. Het Hof van Justitie heeft in het bijzonder bevestigd dat bij de toetsing door de rechterlijke instanties van de EU van de beoordeling door de Commissie of een gebeurtenis leidt tot een ernstige verstoring van de economie, alleen wordt getoetst of er geen sprake is geweest van een kennelijke onjuistheid, zoals hierboven beschreven[3].

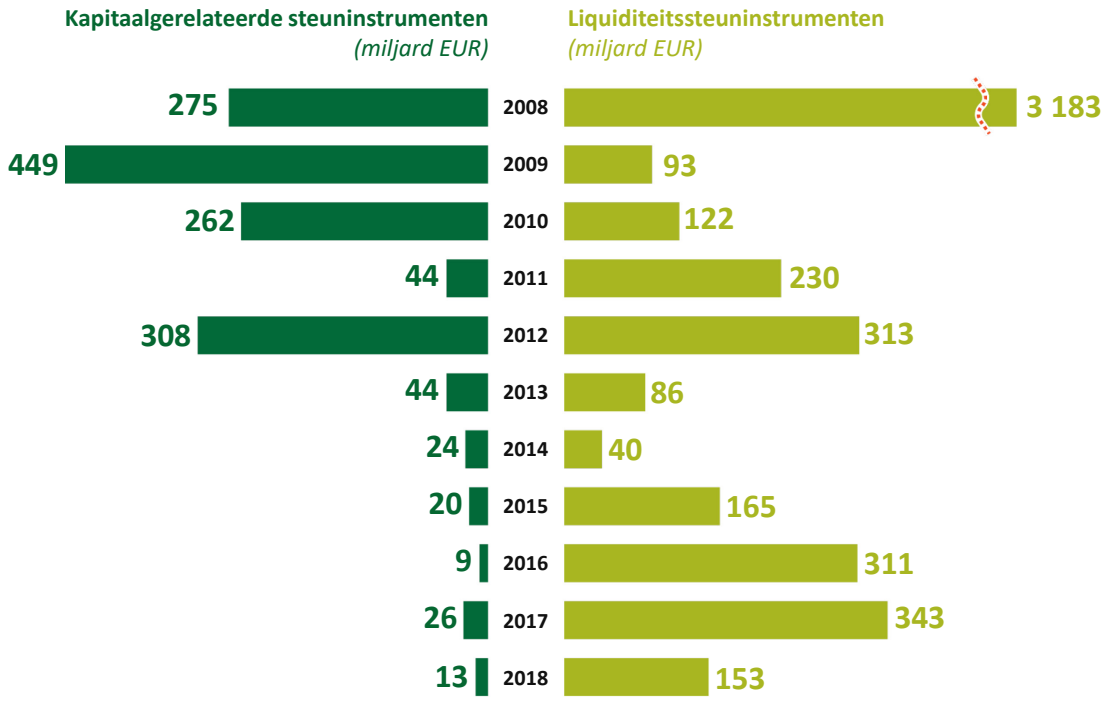
Staatssteun aan financiële instellingen tijdens en na de wereldwijde financiële crisis

07 De wereldwijde financiële crisis van 2007 en 2008 heeft in de jaren erna geleid tot een ongekende stijging van de staatssteun aan financiële instellingen. Overheidsingrijpen werd noodzakelijk geacht om de bedreiging te beperken die banken vormden voor de financiële stabiliteit. Dit werd ook essentieel geacht om de systeemcrisis in de banksector en de staatsschuldencrisis in een aantal EU-landen te

[3] Zie de gevoegde zaken C-57/00 P en C-61/00 P, de paragrafen 99-100.

kunnen aanpakken. Er werd tijdens de financiële crisis veel meer belastinggeld gebruikt om banken te redden dan voor staatssteun aan andere sectoren. De bankensector in de EU, die volgens de Europese Federatie van banken in 2017 4 % bijdroeg aan het gemeenschappelijk bbp van de EU-lidstaten[4], blijft een belangrijke begunstigde van staatssteun. In ***figuur 1*** zijn de staatssteunbedragen te zien die tussen 2008 en 2018 zijn goedgekeurd. In het algemeen is het bedrag aan goedgekeurde staatssteun voor de financiële sector gestabiliseerd.

Figuur 1 — Tussen 2008 en 2018 goedgekeurde staatssteun



Bron: ERK, op basis van het scorebord van de Europese Commissie.

08 De verminderde behoefte aan overheidsingrijpen in de bankensector in de EU in de afgelopen jaren heeft gevolgen gehad voor de activiteiten van de Commissie op het gebied van toezicht op staatssteun. Als gevolg van de dalende steunbedragen had de Commissie minder zaken te behandelen. De Commissie heeft tussen 2009 en 2012 jaarlijks gemiddeld 57,5 besluiten genomen. Dit aantal daalde naar 8 besluiten in 2016,

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

21 in 2017 en 6 in 2018. Ten tijde van de controle verwachtte de Commissie dat de steun in de toekomst verder zou afnemen.

09 Als gevolg van de financiële crisis trof de EU een aantal maatregelen om de stabiliteit van de financiële sector te waarborgen. In maart 2009 bereikte de Europese Raad overeenstemming over de noodzaak om de regelgeving inzake en het toezicht op financiële instellingen in de EU te verbeteren, naar aanleiding van het "De Larosière-rapport"[5] — met name de oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's (European Systemic Risk Board, ESRB) dat verantwoordelijk is voor macroprudentieel toezicht (zie voor meer informatie ***tekstvak 2***).

Tekstvak 2

Monitoring van het systeemrisico in de financiële sector in de EU na de wereldwijde financiële crisis

Het ESRB, dat in 2010 werd opgericht, is verantwoordelijk voor het monitoren en beoordelen van systeemrisico's teneinde de kans te verkleinen dat systeemcomponenten falen en de schokbestendigheid van het financiële stelsel te vergroten en zo de negatieve effecten op de interne markt en de reële economie te beperken.

Indien het ESRB een risico ontwaart dat de goede werking en integriteit van de financiële markten of de stabiliteit van het hele of een deel van het financiële stelsel in de Unie ernstig in gevaar kan brengen, dient het ESRB de Raad onverwijld van de situatie op de hoogte te stellen.

Indien het ESRB vaststelt dat mogelijk een noodsituatie op komst is, dient het contact op te nemen met de Raad en deze een situatiebeoordeling voor te leggen. De Raad dient vervolgens te beoordelen of het nodig is een aan de Europese toezichthoudende autoriteiten gericht besluit goed te keuren waarin wordt bepaald of er sprake is van een noodsituatie.

10 Het herstel na de crisis gaf ook aanleiding tot een herziening van het microprudentiële kader van de EU; er werd een EU-breed kader voor crisisbeheersing opgezet en gemeenschappelijke toezichtbenaderingen werden bevorderd. De richtlijn herstel en afwikkeling van banken (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) werd in het voorjaar van 2014 goedgekeurd om autoriteiten alomvattende en

---

[5] Rapport van de groep deskundigen op hoog niveau inzake financieel toezicht, Brussel, 25 februari 2009, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf.

doeltreffende voorzieningen te bieden om falende banken op nationaal niveau aan te pakken, evenals samenwerkingsovereenkomsten voor situaties waarin grensoverschrijdende banken falen. Het nieuwe kader is vooralsnog slechts in een beperkt aantal gevallen toegepast. In haar evaluatie van de uitvoering van de BRRD en de GAM-verordening heeft de Commissie een aantal tekortkomingen vastgesteld, in het bijzonder met betrekking tot de coördinatie tussen relevante actoren. Zij vond het echter nog te vroeg om wetgevingsvoorstellen op te stellen en goed te keuren[6].

11 De BRRD werd ingevoerd teneinde toekomstige bail-outs van banken te voorkomen en belastingbetalers in de EU te beschermen[7], onverminderd de verenigbaarheid van een maatregel met de bepalingen van de EU-verdragen inzake EU-staatssteunregels. In de BRRD is bepaald dat, als een bank buitengewone openbare steun nodig heeft, deze bank wordt geacht te falen of waarschijnlijk te zullen falen — een besluit dat moet worden genomen door toezichthoudende of afwikkelingautoriteiten, uitgezonderd in de in de richtlijn vastgelegde bijzondere omstandigheden — en volgens de normale insolventieprocedure moet worden geliquideerd of, in uitzonderlijke omstandigheden, moet worden afgewikkeld. Daarnaast voorziet de BRRD in strikte voorwaarden voor het gebruik van overheidssteun bij afwikkeling. Zie voor nadere bijzonderheden ***tekstvak 3***.

---

[6] VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de toepassing en herziening van Richtlijn 2014/59/EU (richtlijn herstel en afwikkeling van banken) en Verordening (EU) nr. 806/2014 (verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme), blz. 5, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0213&from=GA.

[7] Europese Commissie, “Nieuwe crisisbeheermaatregelen om toekomstige bail-outs van banken te voorkomen”, juni 2012, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_12_570.
Zie ook Europese Raad, Brussel, 12-13 december 2012 — Conclusies, punt 11.

Tekstvak 3

Voorwaarden voor buitengewone steun op grond van de BRRD:

Steun van lidstaten aan solvabele instellingen — voorzorgsmaatregelen (artikel 32, lid 4, onder d), BRRD):

- vereist om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat te verhelpen en de financiële stabiliteit te vrijwaren;
- beperkt tot solvabele instellingen;
- voorzorgsmaatregelen van tijdelijke aard;
- evenredig aan het doel om de gevolgen van de ernstige verstoring te verhelpen, en
- mogen niet worden ingezet ter compensatie van verliezen die door de instelling zijn of waarschijnlijk in de nabije toekomst worden gemaakt.

Steun aan falende instellingen — afwikkelingsfonds en alternatieve financieringsregelingen (artikel 44, lid 5, en artikel 101, BRRD):

- verliezen kunnen niet aan andere schuldeisers worden doorgegeven;
- verliezen van ten minste 8 % van de totale passiva inclusief eigen vermogen zijn al opgevangen, en
- de uit het afwikkelingsfonds verstrekte financiering is beperkt tot de laagste waarde van 5 % van de totale passiva inclusief eigen vermogen of de voor het afwikkelingsfonds beschikbare middelen, en het bedrag dat binnen drie jaar door achteraf te betalen bijdragen kan worden bijeengebracht.

Steun aan falende instellingen — overheidsinstrumenten voor financiële stabilisatie (artikel 56 BRRD):

- laatste redmiddel nadat de overige afwikkelingsinstrumenten zijn beoordeeld en zoveel mogelijk zijn benut met behoud van de financiële stabiliteit.

12 Een andere maatregel naar aanleiding van de financiële crisis was de oprichting van de bankenunie. De bankenunie is op dit moment nog niet voltooid, maar de institutionele integratie tussen de lidstaten van de eurozone is zelfs nog verder

gegaan[8]. De eerste twee pijlers van de bankenunie — het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM) en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM) — zijn opgericht. De derde pijler, een gemeenschappelijk systeem voor de bescherming van deposito's, wordt nog niet toegepast. Bovendien zijn er volgens de Commissie aanvullende maatregelen nodig om de resterende risico's in de bankensector aan te pakken (in het bijzonder met betrekking tot niet-presterende leningen of de initiatieven om banken te helpen hun beleggingen in overheidsobligaties te diversifiëren)[9].

13 Het economisch klimaat in de EU is sinds de wereldwijde financiële crisis aanzienlijk verbeterd en bleef tot aan de uitbraak van COVID-19 over het algemeen gunstig. Er bestaat een brede consensus dat banken in Europa weerbaarder zijn geworden dankzij de maatregelen die na de financiële crisis zijn getroffen. Hun winstgevendheid blijft echter laag. Europa heeft te veel banken en de Europese bankensector van na de crisis is over de nationale grenzen heen meer gefragmenteerd dan daarvoor het geval was[10]. In sommige landen bestaan nog steeds problemen uit het verleden. Er zijn vorderingen gemaakt met de afwikkeling van niet-renderende leningen (non-performing loans, NPL's), maar het huidige NPL-niveau in de EU is nog

---

[8] Zie voor een uitgebreid overzicht het VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de toepassing en herziening van Richtlijn 2014/59/EU (richtlijn herstel en afwikkeling van banken) en Verordening (EU) nr. 806/2014 (verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme) — Inleiding, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0213&from=GA.

[9] Europese Commissie, "Completing the banking union", https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/what-banking-union_en#completing-the-banking-union.

[10] Zie bijvoorbeeld het voorwoord van Mario Draghi bij het jaarverslag van de ECB over haar toezichtswerkzaamheden 2018: https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2018~927cb99de4.nl.html#toc1.
Het verslag over het EUROFI FINANCIAL FORUM 2019 bevat een gedetailleerd overzicht van de standpunten die werden ingenomen door vertegenwoordigers uit de publieke en private sector met betrekking tot de meest recente ontwikkelingen op het gebied van regelgeving in de financiële sector en manieren om de werking van de financiële markt van de EU te verbeteren: http://helsinki2019.eurofi.net.

steeds hoger dan in andere grote ontwikkelde landen[11]. Bovendien kan het aantal NPL's weer toenemen indien de effecten van de COVID-19-uitbraak op de economie niet kunnen worden beperkt.

14 Er moet worden opgemerkt dat de rol van de Commissie als toezichthouder op staatssteun aan de financiële sector niet los kan worden gezien van de context. De Commissie vormt slechts één belangrijke schakel in een keten. Lidstaten die besluiten steun te verlenen aan een bank, het management van de bank, externe controleurs, banktoezichthouders en afwikkelingsautoriteiten maken ook deel uit van deze keten en hebben allemaal een rol te spelen. Het kan zijn dat toezicht op staatssteun relevant wordt als het onlangs opgezette systeem niet de beoogde resultaten oplevert. In eerdere speciale verslagen van de ERK uit 2017[12] en januari 2018[13] werden tekortkomingen in de voorbereidingen voor afwikkeling (GAR) en bepaalde ontwerpfouten in en signalen van een inefficiënte toepassing van het kader voor crisisbeheersing (ECB) geconstateerd. Daarnaast blijft het de vraag of de bankensector wel klaar is voor de nieuwe, strengere regels. De rol van de Commissie blijft dus essentieel en tegelijkertijd uitdagend.

---

[11] Het bedrag aan (658 miljard EUR) en het percentage (3,2 %) niet-renderende leningen (NPL's) daalden in het vierde kwartaal van 2018 tot hun laagste niveau, maar de verschillen tussen de diverse EU/EER-landen bleven groot (variatie van 0,45 % tot 41,2 %). Zie het risicodashboard van de EBA voor het 4e kwartaal van 2018: https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2666948/5836f313-b390-4f24-99bf-815fc036a7ce/EBA%20Dashboard%20-%20Q4 %202018.pdf.

[12] Speciaal verslag nr. 23/2017: De Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad: de werkzaamheden aan een uitdagende opdracht voor de bankenunie zijn gestart, maar er is nog een lange weg te gaan: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_23/SR_SRB-BU_NL.pdf.

[13] Speciaal verslag nr. 02/2018: De doelmatigheid van de crisisbeheersing voor banken door de ECB: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_02/SR_SSM2_NL.pdf.

Staatssteun aan financiële instellingen — de staatssteunregels

15 Het mandaat van de Commissie met betrekking tot de uitvoering van de artikelen 107 en 108 VWEU is het waarborgen van de mededinging op de interne markt en een gelijk speelveld in de EU. Tijdens de financiële crisis werd het kader voor staatssteun zo aangepast dat de nadruk voor de bankensector kwam te liggen op de overkoepelende doelstelling van financiële stabiliteit. Tegelijkertijd werd getracht ervoor te zorgen dat steun en verstoringen van de mededinging tussen banken en lidstaten tot een noodzakelijk minimum werden beperkt. Dat laatste is van essentieel belang om te waarborgen dat staatssteun het gelijke speelveld tussen ontvangers van steun en hun concurrenten en gezondere ondernemingen niet verstoort en tevens om de hoeveelheid belastinggeld te beperken die naar falende financiële instellingen gaat[14]. De Commissie heeft specifieke staatssteunregels opgesteld voor de toepassing van artikel 107, lid 3, voor steun aan financiële instellingen tijdens de crisis — hierna de crisisregels genoemd — die in 2010, 2011 en 2013 werden gewijzigd (zie ***tekstvak 4***). De bankenmededeling van 2013 had de intrekking tot gevolg van de bankenmededeling van 2008 en bevatte bepaalde herzieningen van de mededeling betreffende aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa en de herstructureringsmededeling[15].

---

[14] Website van de Commissie “Competition policy and economic recovery, Tackling the financial crisis, State aid”, https://ec.europa.eu/competition/recovery/financial_sector.html (voor het laatst bijgewerkt op 16.4.2012).

[15] Zie deel 7 van de bankenmededeling van 2013.

Tekstvak 4

Mededelingen van de Commissie voor financiële instellingen

Mededeling van de Commissie — De toepassing van de staatssteunregels op maatregelen in het kader van de huidige wereldwijde financiële crisis genomen met betrekking tot financiële instellingen, 13 oktober 2008 (zie IP/08/1495)

Mededeling van de Commissie — De herkapitalisatie van financiële instellingen in de huidige financiële crisis: beperking van steun tot het noodzakelijke minimum en bescherming tegen buitensporige mededingingverstoringen, 5 december 2008 (zie IP/08/1901)

Mededeling van de Commissie — betreffende de behandeling van aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa in de communautaire bankensector, 25 februari 2009 (zie IP/09/322)

Mededeling van de Commissie — Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis, aangenomen op 17 december 2008 (zie IP/08/1993), als gewijzigd op 25 februari 2009

Mededeling van de Commissie — betreffende het herstel van de levensvatbaarheid en de beoordeling van de herstructureringsmaatregelen in de financiële sector in de huidige crisis met inachtneming van de staatssteunregels, 23 juli 2009 (zie IP/09/1180)

Mededeling van de Commissie — betreffende de toepassing vanaf 1 januari 2011 van de staatssteunregels op maatregelen ter ondersteuning van banken in het kader van de financiële crisis (zie IP/10/1636)

Mededeling van de Commissie — betreffende de toepassing vanaf 1 januari 2012 van de staatssteunregels op maatregelen ter ondersteuning van banken in het kader van de financiële crisis (zie IP/11/1488)

Mededeling van de Commissie — betreffende de toepassing vanaf 1 augustus 2013 van de staatssteunregels op maatregelen ter ondersteuning van banken in het kader van de financiële crisis (zie IP/13/672)

16 Op 19 maart 2020 heeft de Commissie een tijdelijke kaderregeling aangenomen om lidstaten in staat te stellen de economie na de COVID-19-uitbraak verder te ondersteunen[16]. Met betrekking tot banken wordt in de mededeling gemeld dat steun aan niet-banken niet zal worden beschouwd als (indirecte) steun aan banken en dat maatregelen om banken te steunen indien zij als gevolg van de COVID-19-uitbraak rechtstreekse schade hebben geleden, zullen worden beschouwd als maatregelen op grond van artikel 107, lid 2, onder b), VWEU, en niet zullen worden beoordeeld op grond van de huidige regels. Alle maatregelen die niet onder de mededeling of onder artikel 107, lid 2, onder b), VWEU, vallen, moeten worden gemeld bij de Commissie en worden beoordeeld op grond van de staatssteunregels voor de bankensector. De staatssteunregels waarop deze controle betrekking had, blijven derhalve van kracht.

[16] MEDEDELING VAN DE COMMISSIE Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak (2020/C 91 I/01), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320(03).

Reikwijdte en aanpak van de controle

17 We hebben eerdere controles uitgevoerd op het gebied van mededingingsbeleid, met inbegrip van het toezicht op staatssteun, maar hadden nog nooit een specifieke doelmatigheidscontrole uitgevoerd met betrekking tot de handhaving van het mededingingsbeleid van de EU op het gebied van staatssteun aan financiële instellingen. We besloten deze controle uit te voeren gezien het nieuwe regelgevingskader voor de bankensector in de EU en de ontwikkelingen op de markt.

18 Onze controle had betrekking op de periode van augustus 2013 tot eind 2018. We beoordeelden of de Commissie naar behoren toezicht had gehouden op staatssteun aan financiële instellingen teneinde te waarborgen dat steun alleen in uitzonderlijke gevallen werd toegekend en tot het noodzakelijke minimum werd beperkt. We hebben ons met name gericht op DG COMP en de volgende vragen gesteld:

- Beschikte de Commissie over passende instrumenten en middelen om toezicht te houden op staatssteun?
- Heeft de Commissie het toezicht op staatssteun uitgeoefend teneinde ervoor te zorgen dat steun alleen in uitzonderlijke gevallen werd toegekend en tot het noodzakelijke minimum werd beperkt?

19 Met betrekking tot de verwezenlijking van doelstellingen hebben we aandacht besteed aan de vaststelling van doelstellingen en de risicobeoordeling door DG COMP en de geschiktheid van het kader voor prestatiemeting en hebben we onderzocht of DG COMP evaluaties achteraf en effectbeoordelingen had uitgevoerd. We hebben de organisatorische structuur van DG COMP (met inbegrip van interne controles en de geschiktheid van de ingezette middelen) geanalyseerd, evenals het ethisch kader van DG COMP. Voorts hebben we onderzocht of de Commissie over de noodzakelijke wettelijke bevoegdheden beschikte en of het procedureel kader en de interne processen efficiënte en transparante werkwijzen mogelijk maakten. We hebben onderzocht of de staatssteunregels voor banken waren gebaseerd op beoordelingen vooraf, of de geldende regels geschikt waren voor het beoogde doel en of zij een afspiegeling vormden van de marktrealiteit en de ontwikkelingen op het gebied van regelgeving.

Om te kunnen beoordelen of de Commissie doelmatig toezicht heeft gehouden op staatssteun, hebben we de volledige staatssteunprocedure onderzocht en zijn we ook

nagegaan of de processen en procedures van de Commissie ervoor zorgden dat haar besluiten deugdelijk waren[17].

20 Alleen in de EU wordt toezicht uitgeoefend op staatssteun door een overheidsinstantie voordat deze steun wordt verstrekt. Derhalve hebben we EU-documenten gebruikt om normen af te leiden voor onze controle. We verzamelden controle-informatie door documenten te analyseren die waren aangeleverd door DG COMP en door middel van vraaggesprekken met personeelsleden. We hebben een deskundigenpanel ingezet om de belangrijkste resultaten van ons werk te bespreken.

[17] Een doelmatigheidscontrole is een onafhankelijk, objectief en betrouwbaar onderzoek om vast te stellen of handelingen, systemen, operaties, programma's, activiteiten of organisaties functioneren in overeenstemming met de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en/of doeltreffendheid en of er ruimte voor verbetering is (ISSAI 300). Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) legt EU-wetgeving uit om ervoor te zorgen dat deze in alle EU-landen op dezelfde manier wordt toegepast en beslecht juridische geschillen tussen nationale overheden en EU-instellingen. Het Hof kan onder bepaalde omstandigheden ook door personen, ondernemingen of organisaties worden benaderd om een procedure in te leiden tegen een EU-instelling wanneer zij van mening zijn dat hun rechten door een dergelijke instelling zijn geschonden.

Opmerkingen

Verwezenlijking van doelstellingen, risicobeoordeling en evaluaties

21 Het internecontrolekader van de Commissie vereist dat er doelstellingen worden vastgesteld, de hiermee gepaard gaande risico's worden beoordeeld en de prestaties worden gemeten. Tenzij er een vrijstelling geldt, moeten effectbeoordelingen en evaluaties van wetgeving en begrotingsneutrale activiteiten worden uitgevoerd in overeenstemming met de leidende beginselen van de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie, teneinde de resultaten van het EU-optreden te beoordelen, alsook opties en daaraan verbonden effecten op nieuwe initiatieven te analyseren.

Vaststelling van doelstellingen en prestatiemeting

22 **DG COMP had voldoende duidelijke doelstellingen vastgesteld om de aanverwante risico's te kunnen vaststellen en beoordelen in overeenstemming met het internecontrolekader van de Commissie**[18]**.** Op elk niveau en voor de voornaamste activiteiten moeten geactualiseerde doelstellingen en taakomschrijvingen worden vastgesteld, tot aan het niveau van de taken en doelstellingen die worden toegewezen aan individuele medewerkers. Taakomschrijvingen moeten worden afgestemd op de verantwoordelijkheden die de Commissie heeft op grond van de Verdragen en haar beleidsdoelstellingen. DG COMP stelde zoals vereist doelstellingen vast die duidelijk genoeg waren om in het strategische plan 2016-2020 de risico's in kaart te kunnen brengen die waren gemoeid met de verwezenlijking ervan. Het DG preciseerde deze doelstellingen en werkte ze bij in zijn (jaarlijkse) beheerplannen.

---

[18] Beginsel 6 van de MEDEDELING AAN DE COMMISSIE VAN COMMISSARIS OETTINGER: Revision of the Internal Control Framework (Internal Control Framework) https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/C_2017_2373_Revision_ICF_en.pdf.

23 **DG COMP heeft resultaat- en outputindicatoren vastgesteld, zoals vereist. De gebruikte indicatoren meten echter niet het effect van de activiteiten van DG COMP, deels als gevolg van factoren waarover het DG geen controle heeft.** Met prestatie-indicatoren voor doelstellingen wordt beoogd de vooruitgang bij het verwezenlijken van deze doelstellingen te monitoren[19]. DG COMP bracht in zijn jaarlijkse activiteitenverslagen (Annual Activity Reports, AAR's) verslag uit over de verwezenlijking van zijn doelstellingen. ***Tekstvak 5*** bevat de indicatoren die in deze paragraaf voor elke relevante doelstelling worden besproken.

Tekstvak 5

Relevante doelstellingen en indicatoren (uit de jaarlijkse beheerplannen van DG COMP[20])

Specifieke doelstelling 7: Beter gerichte steun die groei stimuleert (gebruikt van 2013 tot 2015).

- **Resultaatindicator 2:** Totaalbedrag aan crisissteun aan de financiële sector dat daadwerkelijk is gebruikt door de lidstaten, uitgedrukt als percentage van het bbp van de EU-28 in 2013.

Specifieke doelstelling 9: Stabiliteit en bevordering van mededinging in de bankensector (ingevoerd in 2016).

- **Resultaatindicator 1 (2016):** Bereken voor elke stresstest die wordt uitgevoerd door het GTM of de EBA de verhouding tussen a) staatssteun en steun uit het fonds aan banken in de steekproef om de tekorten te dekken die in de stresstest zijn vastgesteld, en b) het totale tekort aan kapitaal dat in de stresstest is vastgesteld op de respectieve waarnemingsdatum.
- **Resultaatindicator 2 (2016):** Verhouding tussen a) staatssteun aan alle banken in de EU in de vorm van kapitaal**relevante** instrumenten, en b) de totale voorraad kapitaal en reserves voor alle banken in de EU.
- **Outputindicator (sinds 2017): Door de Commissie genomen besluiten.**

[19] Beginsel 6 van het internecontrolekader — monitoring.

[20] Zie de jaarlijkse beheerplannen van DG COMP 2013-2018.

Specifieke doelstelling 12: De instrumenten van het EU-mededingingsrecht bleven aansluiten op de situatie op de markt en het huidige economische en juridische denken.

- **Resultaatindicator:** Raadpleging van belanghebbenden over nieuwe regels (Eurobarometer 2014).

24 De gebruikte resultaatindicatoren vormen echter een afspiegeling van externe factoren en er is geen sprake van een duidelijk causaal verband met de activiteiten van de Commissie op het gebied van de controle op staatssteun. Voor de doelstelling "Beter gerichte steun die groei stimuleert" duidde de gebruikte resultaatindicator "Percentage steun ten opzichte van het bbp"[21] er bijvoorbeeld op dat er minder behoefte was aan steun en dat het bbp in de afgelopen jaren was gestegen. De resultaatindicatoren die werden gebruikt om te meten in welke mate de Commissie de doelstelling "Stabiliteit en bevordering van mededinging in de bankensector" had verwezenlijkt, duidde op een grotere algemene weerbaarheid van banken, deels dankzij het gebruik van belastinggeld en niet zozeer dankzij de activiteiten van de Commissie[22]. Bovendien bleek uit de indicator voor de doelstelling om het EU-mededingingsrecht afgestemd te houden op de marktsituatie dat belanghebbenden tevreden waren met hun mate van betrokkenheid bij de raadplegingen[23], maar niet dat de regels aansloten op de marktsituatie.

25 **De prestatie-indicatoren van de Commissie maten niet het succes van de herstructureringen of de impact die haar besluiten inzake staatssteun hadden op de bankmarkten in de EU.** De Commissie had geen specifieke prestatie-indicatoren vastgesteld die aantoonden dat herstructureringen een succes waren geweest, iets wat van essentieel belang is met het oog op het aantal banken dat later toch niet

---

[21] Zie bijv. jaarlijkse beheerplannen van DG COMP van 2013-2015.

[22] Zie jaarlijks beheerplan DG COMP 2016, specifieke doelstelling 9: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_mp_2016_en.pdf.

[23] Zie Kwalitatieve standaardstudie Eurobarometer — Enquête onder belanghebbenden van DG COMP (2014), samengevoegd verslag, blz. 27: "Het algemene niveau van tevredenheid met de raadplegingen van DG COMP over nieuwe regels was hoog, maar sommige deelnemers hadden het gevoel dat er niet altijd rekening werd gehouden met hun standpunten.", http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/surveys_en.html.

levensvatbaar bleek te zijn[24]. Ook waren er geen indicatoren om de effecten te meten van de door de Commissie goedgekeurde staatssteun op de integriteit van de interne markt in het algemeen en de grensoverschrijdende activiteiten van banken in de EU in het bijzonder.

Risicobeoordeling

26 DG COMP had risico's vastgesteld met betrekking tot de verwezenlijking van zijn doelstellingen en bepaald hoe dergelijke risico's moesten worden beheerst. Het internecontrolekader van de Commissie vereist ook dat risico's worden beoordeeld en beheerst[25]. Het risicobeoordelingsproces van DG COMP was gebaseerd op en in overeenstemming met het risicobeoordelingsproces van de Commissie. DG COMP had de risico's vastgesteld en beoordeeld aan de hand van een bottom-upexercitie waarbij de operationele eenheden waren betrokken die verantwoordelijk waren voor de handhaving van het mededingingsbeleid, evenals coördinatie- en andere horizontale eenheden.

27 In de risicobeoordeling van DG COMP werd echter geen melding gemaakt van risico's met betrekking tot de verwezenlijking van de doelstellingen die relevant zijn voor het toezicht op steun aan de financiële sector, of van het risico dat de regels niet meer goed aansloten op de marktsituatie. In de risicobeoordeling van DG COMP werd niet ingegaan op potentiële risico's voor de verwezenlijking van de doelstellingen die specifiek waren vastgesteld voor het toezicht op staatssteun aan de financiële sector. Daarnaast is het van essentieel belang dat de staatssteunregels blijven

---

[24] Met de eis van de Commissie voor de indiening van herstructureringsplannen en hun beoordeling *vooraf* wordt beoogd te garanderen dat de levensvatbaarheid binnen een redelijke termijn en op een stevige en houdbare basis kan worden hersteld (punt 8 van de bankenmededeling van 2013). Voor meerdere begunstigde banken in onze steekproef was echter aanvullend overheidsingrijpen nodig in de vorm van extra liquiditeit of eigen vermogen, nadat deze als levensvatbaar waren aangemerkt door de Commissie. Eén bank had na twee opeenvolgende herkapitalisaties extra steun nodig om te worden geliquideerd (in het derde jaar van de vijfjarige herstructureringsperiode). Het feit dat het aantal NPL's hoog blijft en de blootstelling aan landenrisico doen meer twijfels rijzen over het succes van de herstructureringen.

[25] Beginsel 7 van het internecontrolekader.

aansluiten op de situatie op de markt zodat een doeltreffende handhaving van het mededingingsrecht van de EU kan worden gewaarborgd[26]. Dit is naar onze mening bijzonder relevant voor de regels die zijn bedoeld om het hoofd te bieden aan de uitzonderlijke situatie ten gevolge van de wereldwijde financiële crisis[27]. De Commissie heeft het risico dat de crisisregels niet meer aansluiten op de situatie op de markt echter niet aangemerkt als een "kernrisico" voor een doelmatige handhaving van het verbod op staatssteun.

Effectbeoordeling en evaluatie

28 **De richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie vereisen een effectbeoordelingsproces waarin bewijs wordt verzameld en geanalyseerd ter ondersteuning van de beleidsvorming.** Op grond van de richtsnoeren moet de beleidsvoorbereiding worden ondersteund met zowel evaluaties als effectbeoordelingen. In beide wordt geanalyseerd hoe een probleem kan of moet worden aangepakt om de gewenste doelstellingen te realiseren[28]. De Commissie gebruikt evaluaties om te bepalen of EU-beleid en -wetten nog steeds gerechtvaardigd zijn, of er wijzigingen in moeten worden aangebracht of dat ze helemaal moeten worden ingetrokken. In de beginselen van betere regelgeving wordt bovendien beklemtoond dat een goede uitvoering van beleid ook gepaard moet gaan met monitoring van de toepassing ervan in de praktijk. Dit om te waarborgen dat de beoogde resultaten worden bereikt en corrigerende maatregelen kunnen worden genomen wanneer dat niet het geval is of wanneer er onbedoelde gevolgen zijn.

---

[26] Strategisch plan DG COMP 2016-2020, blz. 39.

[27] In de Bankenmededeling van 2008 werd benadrukt dat alleen in werkelijk uitzonderlijke omstandigheden een beroep kan worden gedaan op artikel 107, lid 3, onder b), van het Verdrag (zie paragraaf ***44***).

[28] Richtsnoeren voor betere regelgeving, afdeling 3.3, blz. 8.

29 **In een werkdocument van de diensten van de Commissie[29] en een externe studie waartoe opdracht is gegeven door het Europees Parlement[30] werd onderzocht of de doelstellingen van de crisisregels in 2011 waren verwezenlijkt.** Personeel van DG COMP concludeerde dat de toegekende staatssteun en het toezicht op staatssteun door de Commissie hadden bijgedragen tot de instandhouding van de interne markt gedurende de crisis. De auteurs constateerden dat de mededinging op verschillende manieren was verstoord, maar concludeerden dat:

- de Commissie op doeltreffende wijze een coördinatie-instrument had toegepast dat ervoor zorgde dat alle lidstaten en banken een gelijke behandeling genoten, en
- vergaande herstructureringsverplichtingen voor de Commissie de meest efficiënte manier zijn gebleken om het risico van mededingingsverstoring tot een minimum te beperken.

Uit de studie van het EP bleek dat voor de periode tot 2011 een aanzienlijk deel van de maatregelen om de financiële crisis te bestrijden buiten het toepassingsgebied van de staatssteunregels viel en dat het effect van staatssteun moeilijk te scheiden was van de effecten van andere factoren. De auteurs concludeerden dat:

- de Commissie niet succesvol was geweest in het toepassen van een consistente benadering voor alle landen en bedrijven, en
- de uiteenlopende werkwijzen van de lidstaten de werking van de interne markt hadden verzwakt, ondanks de inspanningen van de Commissie[31].

---

[29] Werkdocument van de diensten van de Commissie: *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Brussel, 5.10.2011 SEC(2011) 1126 final: https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/working_paper_en.pdf.

[30] Europees Parlement, directoraat-generaal Intern Beleid van de Unie, Beleidsondersteunende, Afdeling A: *Economic and Scientific Policy Economic and Monetary Affairs Study,* "State Aid Crisis Rules for the Financial Sector and the Real Economy": https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110714ATT24010/20110714ATT24010EN.pdf (EP-studie).

[31] Studie van het EP, hoofdstuk 2.4.2. "Maintaining a consistent approach across countries and firms" en 2.5 "Main Findings".

Daarnaast werd in de studie bezorgdheid geuit over het gebrek aan transparantie en werd benadrukt dat besluiten van de Commissie sneller moeten worden bekendgemaakt[32].

30 **De geldende crisisregels werden niet formeel geëvalueerd.** Voorafgaand aan de herziening van 2013 had de Commissie de lidstaten en andere belanghebbenden weliswaar geraadpleegd, maar zij had de doeltreffendheid van de crisisregels niet formeel geëvalueerd. De huidige versie van de bankenmededeling werd in augustus 2013 bekendgemaakt na raadpleging van de lidstaten en een dialoog met het Economisch en Financieel Comité, met inbegrip van centrale banken. De Commissie had ook wijzigingen aangebracht in de crisisregels, die ten tijde van onze controle nog steeds golden. De Commissie had sindsdien de verwezenlijking van haar doelstellingen en de EU-meerwaarde van haar crisisregels niet meer formeel geëvalueerd om te bepalen of er wijzigingen of opschortingen nodig waren[33]. Ook had de Commissie de effecten van haar crisisregels en de toepassing ervan op de mededinging in de bankmarkten van de EU niet formeel geëvalueerd.

Beheersstructuren, ethisch kader en middelen

31 **Het internecontrolekader van de Commissie vereist dat er uitgebreide beheersstructuren worden opgezet.** Beheersstructuren moeten effectief intern toezicht mogelijk maken op alle aanverwante activiteiten en de verwezenlijking van de doelstellingen ervan ondersteunen. Er moeten passende verantwoordelijkheden worden gedelegeerd en passende rapportagelijnen worden ontworpen en ingevoerd die de uitoefening van gezag, het nakomen van verantwoordelijkheden en

---

[32] Studie van het EP, blz. 39.

[33] Het enige beschikbare document waarin wordt ingegaan op de effecten van de door de Commissie goedgekeurde staatssteun is een briefing over mededinging en staatssteun getiteld “State aid to European banks: returning to viability”. Met dit document, dat alleen de standpunten van de auteurs en niet die van de Commissie weerspiegelt, wordt beoogd aan te tonen dat de door de Commissie op grond van de staatssteunregels goedgekeurde herstructureringsplannen hebben bijgedragen aan de redding en het weer levensvatbaar maken van veel Europese banken.

informatiestromen mogelijk maken[34]. Daarnaast moet de Commissie over competent personeel beschikken en haar middelen doeltreffend inzetten om resultaten te kunnen leveren met betrekking tot haar prioriteiten en kernactiviteiten[35].

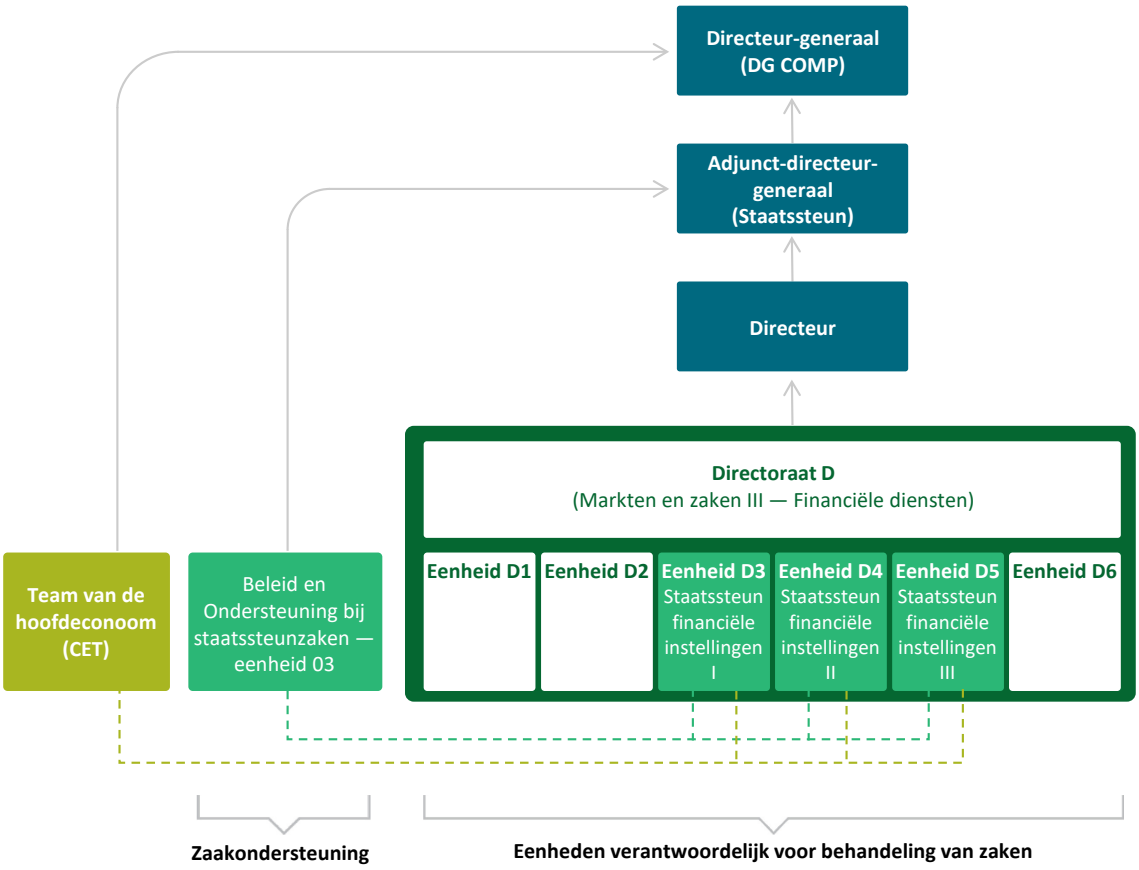
Beheersstructuren

32 **Een matrixstructuur met passende rapportagelijnen zorgde voor een toereikende informatiestroom en adequaat intern toezicht door het hoger management.** DG COMP had een op instrumenten en sectoren gebaseerde matrixstructuur vastgesteld om kennis over instrumenten en sectoren te bevorderen. Drie speciale eenheden behandelden zaken met betrekking tot staatssteun aan financiële instellingen. Een coördinatie-eenheid bood ondersteuning bij inhoudelijke en procedurele kwesties en het team van de hoofdeconoom was betrokken bij het proces, maar er was geen documentatie over zijn input in de vorm van gedetailleerde economische analyses inzake de daaruit voortvloeiende verstoringen van de mededinging of het bestaan van marktfalen in individuele zaken. In ***figuur 2*** worden de organisatorische structuren toegelicht die verantwoordelijk waren voor het toezicht op staatssteun aan financiële instellingen.

[34] Beginsel 3 van het internecontrolekader.

[35] Jaarlijks beheerplan DG COMP 2018, doelstelling 2.

Figuur 2 – Organisatorische structuur voor toezicht op staatssteun aan de financiële sector



Bron: ERK, op basis van het organigram van DG COMP.

Ethisch kader

33 **DG COMP bevorderde een sterke ethische cultuur, met de nadruk op preventie.** In overeenstemming met het beleid van de Commissie om een ethische cultuur binnen de organisatie te bevorderen, richtte DG COMP zich op preventie door onderwijs en opleiding. Medewerkers moesten een jaarlijkse verklaring indienen waarin zij zich verbonden aan de naleving van de ethische regels. Medewerkers die zaken behandelden, moesten voor elke zaak waarbij ze betrokken waren een belangenconflictverklaring tekenen. Potentiële conflicten werden per geval geëvalueerd.

34 **In het ethisch kader van DG COMP wordt verwezen naar de algemene verplichtingen van EU-personeel en wordt benadrukt dat de verspreiding van voorkennis en handel met voorkennis strafrechtelijke overtredingen zijn.** Anders dan het geval is bij andere diensten van de Commissie, kunnen medewerkers van DG COMP, evenals ander Commissiepersoneel dat betrokken is bij staatssteunzaken,

bevoorrechte toegang hebben tot marktgevoelige informatie over individuele marktdeelnemers. Daarnaast hebben besluiten in staatssteunzaken een aanzienlijke impact op de financiële markten, in het bijzonder op de koersen van de aandelen en obligaties van de begunstigden. Toch beschikte DG COMP niet over monitoring- of andere regelingen om na te gaan of het personeel zich bij de uitvoering van financiële transacties aan deze regels hield.

Personele en IT-middelen

35 **De Commissie had voldoende personele middelen toegewezen, maar het aantrekken en vasthouden van het nodige talent was lastiger geworden.** Personeel had over het algemeen een gedegen onderwijsachtergrond en gespecialiseerde kennis, evenals relevante werkervaring. Dankzij een goed ontworpen programma voor opleiding op de werkplek, een programma voormentorschap en een instrument om kennis te delen via het intranet konden nieuwe medewerkers zich vertrouwd maken met hun taken en kon meer ervaren personeel dat verantwoordelijk is voor het behandelen van zaken zijn kennis op peil houden. Bij directoraat D was in 2015 en 2016 net een aantal zeer ervaren personeelsleden vertrokken[36]. Het had DG COMP moeite gekost om geschikte kandidaten te vinden, maar er waren maatregelen genomen om de gevolgen daarvan te ondervangen. In het algemeen beschikte de Commissie over toereikende middelen om tijdens de gecontroleerde periode het sterk verminderde aantal zaken af te handelen.

36 **De Commissie is voornemens nieuwe IT-systemen in te voeren om het management en het personeel te helpen hun werkzaamheden efficiënter uit te voeren, te documenteren en te monitoren.** De IT-systemen van de Commissie moeten bijdragen aan een veilig, efficiënt en geïntegreerd beheer van mededingingszaken en essentiële ondersteuning bieden voor haar dagelijkse activiteiten. DG COMP had geen enkel systeem voor de automatische verzameling en opslag van alle documenten met betrekking tot een zaak, maar maakte gebruik van verschillende toepassingen.
DG COMP had echter besloten het voortouw te nemen bij de ontwikkeling van een nieuw gemeenschappelijk dossierbeheersysteem ter vervanging van de verouderde systemen voor het beheer van zaken en documenten. Zo wil het DG zijn IT-systemen moderniseren en voorkomen dat het zijn handhavingscapaciteit in de toekomst niet meer kan behouden wegens de ontoereikendheid van zijn huidige IT-systeem[37].

---

[36] Casemanagementplan voor april en november 2018, blz. 23.

[37] Registratietabel voor risico's: beheersbaar risico nr. 22.

Kader voor het toezicht op staatssteun en staatssteunregels

37 **Passende bevoegdheden en procedurele instrumenten zijn een voorwaarde voor een doelmatig en doeltreffend toezicht op staatssteun.** Staatssteunregels moeten goed worden geformuleerd om te waarborgen dat zij een adequate afspiegeling vormen van het Verdrag en een restrictieve interpretatie aanmoedigen van de uitzondering op de regel die staatssteun verbiedt. Hiertoe is het ook van essentieel belang dat deze op elk moment een afspiegeling vormen van de situatie op de markt (met inbegrip van relevante wijzigingen van het regelgevingskader).

Procedureel kader voor het toezicht op staatssteun

38 **De Commissie beschikt over de noodzakelijke bevoegdheden voor een doelmatig en doeltreffend toezicht op staatssteun.** Op grond van artikel 108, lid 3, VWEU, moeten de lidstaten de Commissie op de hoogte brengen van elk voornemen om een maatregel in te voeren en mogen zij een dergelijke maatregel niet tot uitvoering brengen zonder voorafgaande goedkeuring van de Commissie. Krachtens het beginsel van loyale samenwerking moeten de EU en haar lidstaten elkaar steunen. Daarnaast moeten de lidstaten alle maatregelen treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en de verwezenlijking van de taken en doelstellingen van de EU te vergemakkelijken[38].

39 **De verordening inzake procedurele regels ten aanzien van steunmaatregelen (procedureverordening) verschaft een passend kader voor de uitoefening door de Commissie van haar bevoegdheden.** In de procedureverordening en de voorlopers daarvan worden de regels voor staatssteunprocedures beschreven. De lidstaten moeten elk voornemen om steun te verlenen tijdig bij de Commissie aanmelden en in de aanmelding alle informatie verstrekken die de Commissie nodig heeft om een besluit te nemen[39]. De Commissie moet een aanmelding na ontvangst onverwijld

---

[38] Artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

[39] Artikel 2 van de procedureverordening.

onderzoeken. Na een voorlopig onderzoek, dat binnen twee maanden na ontvangst van de volledige aanmelding plaatsvindt[40], zal de Commissie:

- indien zij oordeelt dat de aangemelde maatregel geen steun vormt, dit bij besluit vaststellen;
- indien zij geen twijfels heeft over de verenigbaarheid van de maatregel met de interne markt, het besluit nemen dat de maatregel verenigbaar is ("beschikking om geen bezwaar te maken")[41];
- indien zij twijfels heeft over de verenigbaarheid van de maatregel met de interne markt, een besluit nemen dat ertoe strekt de procedure overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden ("besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure")[42].

Indien de Commissie geen dergelijk besluit heeft genomen, wordt de steun geacht te zijn goedgekeurd[43].

40 **De Commissie beschikt met name over de wettelijke bevoegdheden om te waarborgen dat haar besluiten op volledige en correcte informatie worden gebaseerd.** De verzoeken om informatie uit hoofde van de procedureverordening dienen om de Commissie de informatie te verschaffen die nodig is om een beoordeling te maken. Op grond van artikel 5 van de procedureverordening kan de Commissie de lidstaten die een aanmelding doen tijdens elke fase van de procedure om informatie verzoeken. Wanneer de Commissie een formele onderzoeksprocedure inleidt overeenkomstig artikel 4, lid 4, van de procedureverordening, kunnen belanghebbenden opmerkingen indienen en kan de Commissie onder bepaalde

---

[40] Zoals is bepaald in artikel 4, lid 5, van de procedureverordening: "De aanmelding wordt als volledig beschouwd als de Commissie binnen twee maanden na ontvangst van de aanmelding of van aanvullende informatie waarom was gevraagd niet om verdere informatie heeft verzocht. Deze termijn kan met toestemming van de Commissie en de betrokken lidstaat worden verlengd. Indien nodig kan de Commissie kortere termijnen vaststellen".

[41] Artikel 4 van de procedureverordening.

[42] Artikel 4, lid 4, van de procedureverordening.

[43] Artikel 4, lid 6, van de procedureverordening (ook wel "Lorenz-procedure" genoemd).

voorwaarden om marktinformatie uit andere bronnen verzoeken[44]. In situaties waarin onjuiste, door de aanmeldende lidstaat verstrekte informatie doorslaggevend was voor het besluit, is de Commissie op grond van artikel 11 van de procedureverordening bovendien bevoegd dat besluit te herroepen.

41 **In aanvulling op de formele procedures en de bevoegdheden die worden beschreven in de procedureverordening, heeft de Commissie vrijwillige samenwerkingsprocedures ontwikkeld, in het bijzonder in de vorm van "prenotificatiecontacten", die worden beschreven in een gedragscode.** De gedragscode voor een goed verloop van de staatssteunprocedures (de "gedragscode")[45] is in 2018 bijgewerkt[46] na raadpleging van de lidstaten en andere belanghebbenden. Volgens de Commissie biedt de prenotificatiefase de mogelijkheid om te bespreken welke informatie moet worden ingediend en de lidstaat te adviseren om ervoor te zorgen dat de aanmelding volledig is. In de herziening van de gedragscode in 2018 werd erkend dat de juridische en economische aspecten van een maatregel op informele en vertrouwelijke wijze kunnen worden besproken tijdens de prenotificatiecontacten voordat die maatregel formeel wordt aangemeld, met name om bepaalde aspecten aan te pakken die wellicht niet volledig in overeenstemming zijn met de staatssteunregels, zelfs wanneer aanzienlijke wijzigingen aan de maatregel moeten worden aangebracht[47]. In ***figuur 3*** is een overzicht te zien van de verschillen tussen de formele en informele procedures.

---

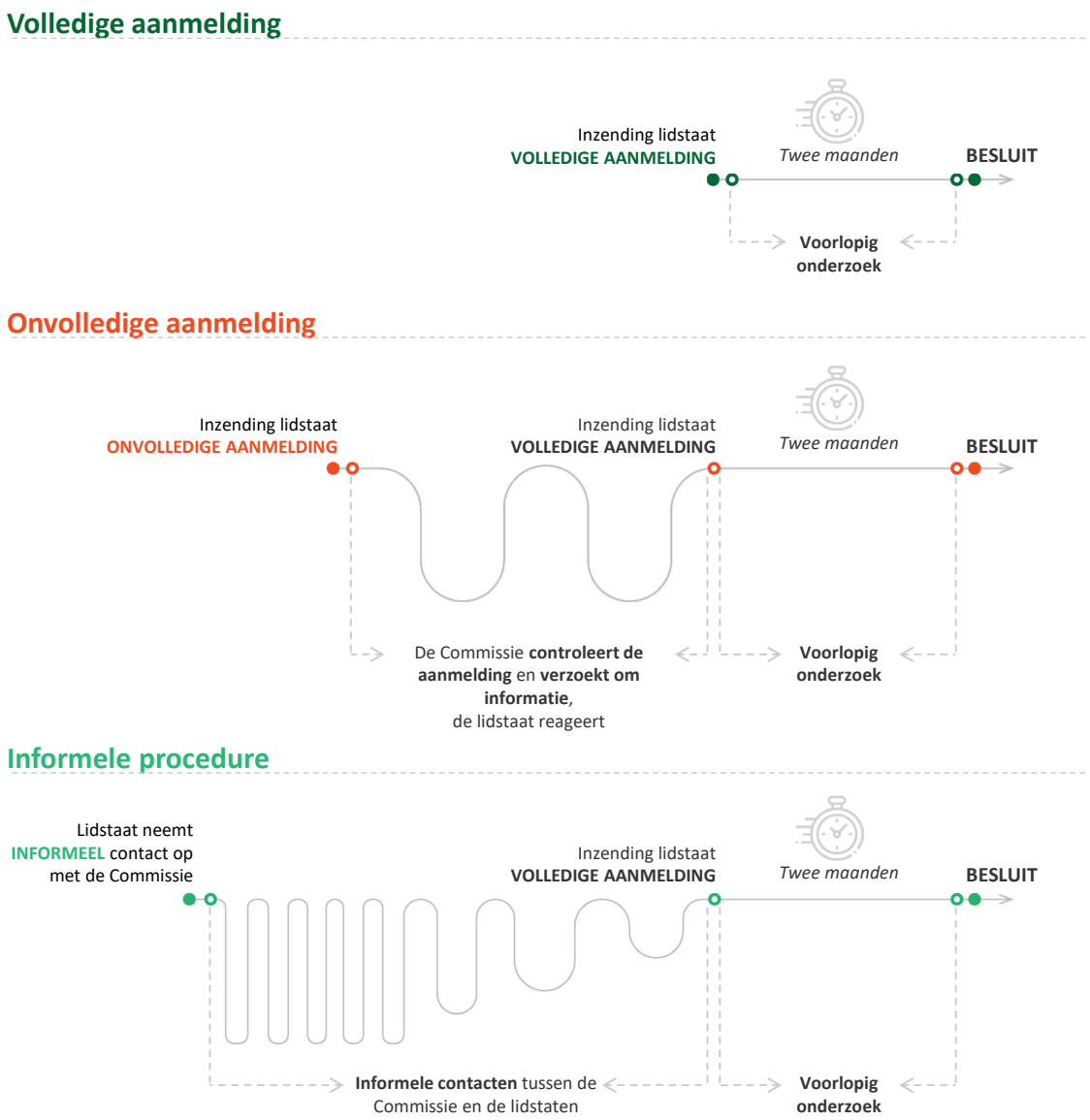
[44] Zie artikel 7 van de procedureverordening.

[45] Gedragscode voor een goed verloop van de staatssteunprocedures (2009/C 136/04), https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:136:0013:0020:NL:PDF.

[46] Gedragscode voor een goed verloop van de staatssteunprocedures (2018/C 253/05), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719(01)&from=IT.

[47] Zie punt 11 van de gedragscode uit 2018.

Figuur 3 — Procedure met betrekking tot een aangemelde steunmaatregel



Bron: ERK.

42 **De Commissie had ervoor gekozen de uitbreiding van het toepassingsgebied en de verlenging van de duur van prenotificatiecontacten te erkennen als beste praktijk.** Bij de herziening van 2018 werd de aanbevolen indicatieve tijdlijn voor prenotificatiecontacten bijgevolg verlengd van twee naar zes maanden. Uit de samenvatting van de antwoorden op de openbare raadpleging[48] bleek dat de lidstaten

[48] Samenvatting van ingediende antwoorden in het kader van de openbare raadpleging over de gedragscode van de Commissie voor een goed verloop van de staatssteunprocedures, https://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_cbp/submissions_summary_en.pdf.

deze informele raadplegingsprocedure over het algemeen waarderen. Toch vonden sommige lidstaten dat deze procedure te lang duurde. Van de 21 respondenten pleitten er 2 voor meer transparantie. Volgens ons brengt de duur van de prenotificatiefase, die op twijfels na aanmelding kan wijzen, mogelijk ook een groter risico op juridische problemen met zich mee.

Staatssteunregels

43 **De regels van de Commissie voor toezicht op staatssteun aan de financiële sector zijn over het algemeen goed geformuleerd en duidelijk.** De bankenmededeling van 2013 is duidelijk en eenvoudig opgesteld en grotendeels in overeenstemming met eerdere crisismededelingen. De mededeling heeft dezelfde structuur als de bankenmededeling van 2008, waardoor de algemene logica en werking van de regels gemakkelijker te begrijpen zijn. De afwezigheid van expliciete criteria om te bepalen of er sprake is van een ernstige verstoring betekent echter dat de Commissie een grote beoordelingsmarge heeft.

44 **De Commissie verbindt zich ertoe te voorzien in staatssteunregels die geschikt zijn voor het beoogde doel en ervoor te zorgen dat deze zijn afgestemd op de situatie op de markt en het huidige economische en juridische denken.** Het beginsel dat de staatssteunregels moeten worden geactualiseerd, wordt ook benadrukt in de bankenmededeling van 2013[49]. De eerste crisisregels, met inbegrip van de bankenmededeling van 2008, volgden op een conclusie van de Raad Ecofin en vormden een afspiegeling van de marktsituatie op dat moment. In 2008 besloot de Raad Ecofin, naar aanleiding van de effecten van de wereldwijde financiële crisis, alle maatregelen te treffen die nodig waren om de soliditeit en stabiliteit van het bancaire stelsel te vergroten teneinde het vertrouwen in de correcte werking van de financiële sector te herstellen, op een moment dat zelfs fundamenteel gezonde banken geen toegang hadden tot financiering wegens de algemene onrust op de markt. Op dat moment nam de Commissie in de bankenmededeling van 2008 de werkelijk uitzonderlijke omstandigheden in overweging die de toepassing van het vroegere

[49] Punt 93 van de bankenmededeling van 2013: “De Commissie zal deze mededeling opnieuw bezien wanneer dat passend wordt geacht, met name om in te spelen op veranderingen in marktomstandigheden of in het regelgevingskader die van invloed kunnen zijn op de regels zoals die in deze mededeling zijn uiteengezet.”

artikel 87, lid 3, onder b), VWEU (nu artikel 107, lid 3, onder b), VWEU) mogelijk maken (zie ***tekstvak 6***). In de huidige bankenmededeling van 2013 werd ook benadrukt dat afwijkingen van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, nog steeds alleen mogelijk zijn als een crisissituatie aanhoudt, maar deze mededeling is in dit opzicht niet zo specifiek[50].

Tekstvak 6

Ernstige verstoring volgens de bankenmededeling van 2008

"Toch moet worden beklemtoond, dat bovenstaande overwegingen inhouden dat het gebruik van artikel 87, lid 3, onder b), in beginsel niet kan worden overwogen in crisissituaties in andere individuele sectoren waar geen vergelijkbaar risico bestaat dat die sectoren rechtstreekse gevolgen voor de economie van een lidstaat als geheel hebben. Wat de financiële sector betreft, kan op deze bepaling alleen een beroep worden gedaan in werkelijk uitzonderlijke omstandigheden waar het complete functioneren van de financiële markten in gevaar komt.

Wanneer zich, zoals hiervoor beschreven, een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat voordoet, kan niet voor onbeperkte tijd een beroep worden gedaan op artikel 87, lid 3, onder b), doch alleen zolang de crisissituatie de toepassing van deze bepaling rechtvaardigt."

45 **De Commissie heeft haar mededelingen geëvalueerd en aangepast toen de economische omstandigheden in 2010 en 2011 geleidelijk verbeterden.** De Commissie heeft de bankenmededeling van 2008 in 2010 en in 2011 geëvalueerd. In beide gevallen bepaalde zij dat artikel 107, lid 3, onder b), van het Verdrag van toepassing bleef. Uit de herziene mededelingen blijkt dat de Commissie de toepassing van het artikel rechtvaardigde in het licht van een sneller dan verwacht economisch herstel en dat zij deze mededelingen aanpaste teneinde de transitie naar een postcrisisregime voor te bereiden en permanente staatssteunregels op te stellen voor de redding van banken en herstructurering onder normale marktomstandigheden. In 2011 lichtte de Commissie toe dat de banksector in de Unie onder steeds meer druk kwam te staan door de toenemende spanningen op de markten voor staatsschuldpapier in 2011.

46 **De Commissie heeft de crisisregels in 2013 gewijzigd na de lidstaten en andere belanghebbenden te hebben geraadpleegd.** De huidige versie van de bankenmededeling werd in augustus 2013 bekendgemaakt na raadpleging van de lidstaten en een dialoog met het Economisch en Financieel Comité. Anders dan het

[50] Punt 6 van de bankenmededeling van 2013.

geval was bij de oorspronkelijke crisisregels, was er voor de meest recente versie geen resolutie van de Raad Ecofin.

47 **Er had echter geen herziening plaatsgevonden van de laatste versie uit 2013 en een dergelijke herziening was ten tijde van de controle ook niet gepland.** In de bankenmededeling van 2013 bepaalt de Commissie expliciet dat "de Commissie deze mededeling opnieuw zal bezien wanneer dat passend wordt geacht, met name om in te spelen op veranderingen in marktomstandigheden of in het regelgevingskader die invloed kunnen hebben op de regels zoals die in deze mededeling zijn uiteengezet". Het Europees Parlement heeft de Commissie herhaaldelijk opgeroepen om jaarlijks opnieuw te evalueren of nog wordt voldaan aan de eisen voor de toepassing in de financiële sector van artikel 107, lid 3, onder b), van het VWEU[51]. De Commissie heeft geen formele evaluatie gemaakt van de bankenmededeling van 2013 en ook niet van de vraag of de toepassing van artikel 107, lid 3, onder b), nog steeds gerechtvaardigd was na 2013 en tot het einde van de gecontroleerde periode. Ten tijde van onze controle was er ook geen formele evaluatie gepland voor de nabije toekomst. Volgens de Commissie was er geen sprake van een verplichting om een evaluatie uit te voeren op een vooraf bepaalde datum en werd deze ook niet automatisch in werking gezet.

48 **De crisisregels bleven ongewijzigd van toepassing, ook al waren de economische omstandigheden in de EU en op de financiële markten van de EU sinds de laatste herziening van de staatssteunregels in 2013 gewijzigd en waren deze tot de uitbraak van COVID-19 over het algemeen gunstig.** De banksector in de EU werd nog steeds geconfronteerd met uitdagingen, maar deze komen minder vaak voor. Tijdens de gecontroleerde periode zijn andere voor de financiële stabiliteit verantwoordelijke EU-instellingen niet nagegaan of systeemrisico's de goede werking en integriteit van de financiële markten of de stabiliteit van het hele of een deel van het financiële stelsel van de EU nog steeds ernstig in gevaar brachten. Bovendien benadrukte de Commissie in de bankenmededeling van 2013 dat het noodzakelijk was een soepele overgang te waarborgen naar het toekomstige BRRD-stelsel, evenals een soepele wisselwerking tussen de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken autoriteiten[52]. De crisisregels werden niet herzien na de omzetting van de BRRD per januari 2015 en januari 2016.

---

[51] Zie bijvoorbeeld punt 33 van de resolutie van het Europees Parlement van 19 april 2018 over het jaarverslag over het mededingingsbeleid (2017/2191(INI).

[52] De punten 13 en 14 van de bankenmededeling van 2013.

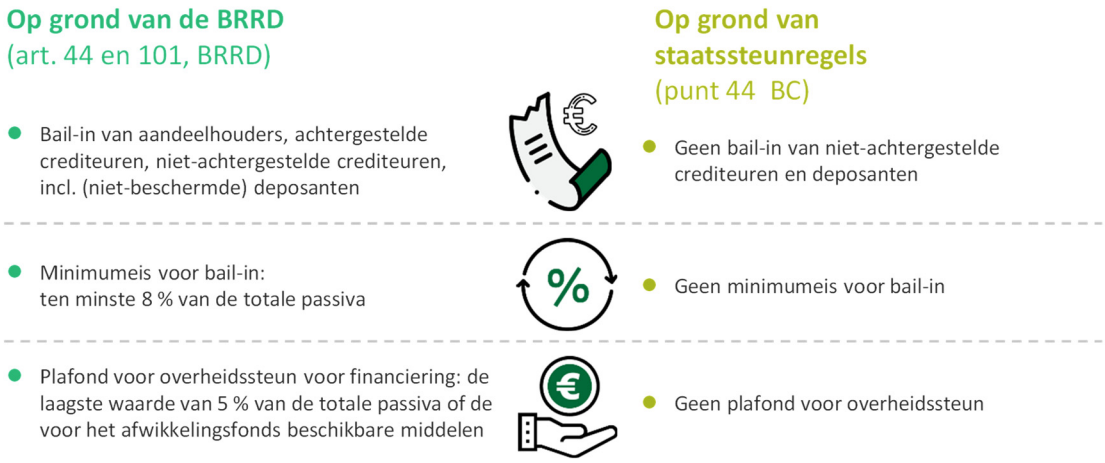
49 **Daarnaast bevatten de crisisregels geen specifieke bepalingen om te beoordelen of overheidsinterventies staatssteun vormen die verenigbaar is met de BRRD.** De voorzorgs- en tijdelijke maatregelen die zijn toegestaan op grond van artikel 32 van de BRRD zijn beperkt tot solvabele instellingen (zie ***tekstvak 3***). In de bankenmededeling van 2013 erkende de Commissie dat het, gezien de specifieke kenmerken van kredietinstellingen en bij gebreke van mechanismen om kredietinstellingen af te wikkelen zonder de financiële stabiliteit in gevaar te brengen, misschien niet haalbaar is om een kredietinstelling volgens de gewone insolventieprocedures te liquideren. Daarom kunnen overheidsmaatregelen ter ondersteuning van de liquidatie van falende kredietinstellingen als verenigbare steun worden beschouwd, mits de in punt 44 aangegeven voorwaarde in acht wordt genomen. Dergelijke mechanismen, in de vorm van afwikkelingsinstrumenten, moesten op 1 januari 2016 zijn ingevoerd. De Commissie was van mening dat deze benadering nog steeds gepast was.

50 **Met betrekking tot lastenverdeling is de BRRD strenger dan de bankenmededeling van 2013.** Sinds de omzetting van de BRRD moet staatssteun voldoen aan de bail-invereisten van de BRRD en daarnaast verenigbaar zijn met de staatssteunregels van de EU. Daarnaast moet de Commissie, wanneer zij overheidsinstrumenten voor stabilisatie betreffende staatssteun beoordeelt waarnaar wordt verwezen in de BRRD, afzonderlijk beoordelen of er wordt voldaan aan de BRRD-vereisten, met name de bepalingen betreffende de minimale bijdrage van 8 % aan het opvangen van verliezen, en of er sprake is van een zeer uitzonderlijke toestand van systeemcrisis die het gebruik van die instrumenten rechtvaardigt[53]. De BRRD bevat strengere bail-invereisten dan de bankenmededeling van 2013 teneinde een van de doelstellingen van de wetgever te verwezenlijken: overheidsmiddelen beschermen door het beroep van falende instellingen op buitengewone openbare financiële steun zoveel mogelijk te beperken[54]. Deze vereisten komen niet terug in de staatssteunregels. Zie voor nadere bijzonderheden ***figuur 4***.

[53] Overweging 57, BRRD.

[54] Overweging 45, BRRD.

Figuur 4 – Bail-invereisten voor overheidssteun bij afwikkeling



Bron: ERK.

Uitoefening van toezicht op staatssteun

51 **De naleving van interne processen en procedures zorgt ervoor dat doelstellingen worden verwezenlijkt en bevordert verantwoording.** Naleving van de hoogste normen van professionaliteit en nauwkeurigheid (met inbegrip van juridische en economische analyses) is, evenals het waarborgen van eerlijke rechtsbedeling en transparantie, van cruciaal belang voor een goede uitoefening van toezicht op staatssteun. Op grond van haar internecontrolekader moet de Commissie intern beleid opstellen waarin de verwachtingen worden omschreven, evenals procedures om dit beleid in de praktijk te brengen[55]. Bij controleactiviteiten moet de naleving van dit beleid worden geverifieerd zodat de doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt.

Naleving van interne processen en procedures

52 **Bij het toezicht op staatssteun door de Commissie werden de structuren, rapportagelijnen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in acht genomen die voor dit doeleinde zijn vastgesteld teneinde een passend beheer en politiek toezicht te waarborgen.** Het interne proces voor de voorbereiding van besluiten — dat plaatsvindt voordat besluiten worden voorgelegd aan de commissaris voor Mededinging — is onderhevig aan diverse controles en waarborgen. Samen met andere relevante actoren besluit de leiding welke lijn er wordt gevolgd en aan welke opties de voorkeur wordt gegeven. Diverse beheers- en operationele vergaderingen

[55] Beginsel 12 van het internecontrolekader — Controleactiviteiten: uitvoering door middel van beleid en procedures.

bieden een forum om belangrijke kwesties te bespreken en te evalueren en om hierover beslissingen te nemen. Door middel van de vergaderingen met betrekking tot zaakplanning kan de verantwoordelijke adjunct-directeur-generaal, afhankelijk van de complexiteit van de zaak en de fase waarin deze zich bevindt, vanaf een vroeg stadium bij de zaak worden betrokken. Het college van commissarissen neemt collectief een besluit met betrekking tot een bepaalde zaak en draagt derhalve de algehele politieke verantwoordelijkheid.

53 **Het besluitvormingsproces bood andere DG's de mogelijkheid bezwaren kenbaar te maken.** De laatste raadpleging tussen verschillende diensten van de Commissie voordat een besluit wordt genomen, wordt "overleg tussen de diensten" (inter-service consultation, ISC) genoemd. Het doel van dit overleg is om de standpunten af te stemmen en een gemeenschappelijke benadering uit te werken voordat een voorstel aan het college wordt voorgelegd. Als deze raadpleging aanleiding geeft tot een negatief advies met betrekking tot het voorstel, dan moet dit worden aangepast voordat het aan het college wordt voorgelegd. Als het advies positief met opmerkingen is, wordt het voorstel aanvaard en beslist de verantwoordelijke dienst, bijv. DG COMP, of er iets met die opmerkingen wordt gedaan.

54 **In alle zaken in de steekproef waren de andere diensten van de Commissie zoals vereist akkoord gegaan met de voorstellen van DG COMP.** Andere diensten van de Commissie, met name het directoraat-generaal Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarktenunie (DG FISMA) en de Juridische Dienst, werden geraadpleegd en hebben een advies uitgebracht in alle zaken. Onze steekproef bevatte geen zaken waarvoor andere DG's een negatief advies hadden uitgebracht. In enkele zaken bevatten de positieve adviezen opmerkingen en vragen over bijvoorbeeld de verstrekte rechtvaardiging, de redenering en de economische beoordeling.

55 **Bij de behandeling van zaken volgde de Commissie grotendeels haar niet-bindende en voortdurend geactualiseerde interne richtsnoeren.** In interne hulpmiddelen zoals het procedurehandboek[56] worden de operationele stappen beschreven voor de uitvoering van een onderzoek en zijn tevens interne regelingen zoals rapportagelijnen en de gedetailleerde administratieve stappen voor de

---

[56] Een openbare versie is beschikbaar op de website van de Commissie: *EU Competition law State Aid Manual of Procedures* – Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 107 and 108 TFEU, herzien op 10.7.2013, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf.

behandeling van zaken te vinden om te waarborgen dat aan de procedurele vereisten wordt voldaan. In het procedurehandboek wordt ingegaan op elke potentiële stap in de levenscyclus van een zaak om ervoor te zorgen dat zaken soepel worden afgehandeld.

56 **De Commissie streeft naar consistent documentbeheer om de openbare toegang tot documenten te faciliteren.** Toegang tot documenten is een essentieel component van het transparantiebeleid dat door de Europese instellingen wordt uitgevoerd. Op grond van het Verdrag genieten alle EU-burgers en -inwoners het recht van toegang[57]. De Commissie heeft standaardvoorschriften ingevoerd om ervoor te zorgen dat zij op elk moment in staat is informatie te verschaffen over aangelegenheden waarvoor zij verantwoordelijk is. Op 16 januari 2015 heeft het secretariaat-generaal een nota uitgevaardigd over documentbeheer en toegang tot documenten, daar het opzoeken van belangrijke documenten vaak te lang duurde omdat ze niet naar behoren werden geregistreerd, gearchiveerd en bewaard. Het SG beklemtoonde dat goed documentbeheer bij de Commissie van essentieel belang is voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de instelling, om het uitwisselen en opzoeken van informatie te vergemakkelijken en om te waarborgen dat de toepasselijke voorschriften met betrekking tot, onder meer, de toegang tot documenten worden nageleefd. Zie voor meer informatie over documentbeheer bij de Commissie ***tekstvak 7***.

[57] Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43.

Tekstvak 7

Documentbeheer bij de Commissie[58]

In de richtsnoeren van de Commissie inzake documentbeheer en toegang tot documenten en het besluit van de Commissie inzake documentbeheer wordt geëist dat documenten die door de Commissie worden opgesteld of ontvangen, worden geregistreerd als zij belangrijke informatie bevatten die niet alleen relevant is voor de zeer korte termijn en/of indien de Commissie of een van haar diensten naar aanleiding ervan actie moet ondernemen of follow-up moet geven. Als documenten worden bewaard in een werkruimte, bijvoorbeeld op gedeelde schijven of in e-mailmappen, kunnen de integriteit en instandhouding ervan niet worden gewaarborgd en zullen ze lastiger terug te vinden zijn. Het is daarom van essentieel belang dat alle documenten die voldoen aan de criteria voor registratie als omschreven in de eDomec-voorschriften daadwerkelijk worden geregistreerd in Ares of in een ander systeem voor documentbeheer van de Commissie.

De richtsnoeren bevatten een niet-uitputtende lijst van documenten naar aanleiding waarvan actie moet worden ondernomen, waaraan follow-up moet worden gegeven of die betrekking hebben op de verantwoordelijkheden van de instelling en derhalve belangrijk zijn en moeten worden geregistreerd:

- formele nota's/mededelingen, zowel ontvangen als verzonden;
- financiële documenten (overeenkomstig de richtsnoeren van DG BUDG);
- notulen van vergaderingen, met name met andere instellingen of externe belanghebbenden, en briefings/spreekpunten/argumenten enz. voor belangrijke vergaderingen;
- informatie die is ontvangen van/verzonden naar andere instellingen of externe belanghebbenden;

---

[58] Secretariaat-generaal, NOTA AAN DIRECTEUREN-GENERAAL, KABINETSCHEFS EN DIRECTEUREN VAN UITVOERENDE AGENTSCHAPPEN Onderwerp: Documentbeheer en toegang tot documenten, https://www.asktheeu.org/de/request/2786/response/9713/attach/6/Ares%202015 %20182108 %20persdataremoved%20Redacted.pdf?cookie_passthrough=1
In 2018 werden geactualiseerde richtsnoeren verstrekt over wat moet worden geregistreerd, met inbegrip van geactualiseerde praktische registratiecriteria om ervoor te zorgen dat alle relevante documenten worden geregistreerd en kunnen worden opgevraagd. De geactualiseerde lijst bevat alle documenten die waren opgenomen in de lijst van 2015.

- bijdragen aan overleg tussen de diensten of raadplegingen vooraf;
- documenten, zelfs informele (e-mails of nota's bij een dossier), waar*in situ*aties of gebeurtenissen worden beschreven, genomen beslissingen worden gerechtvaardigd of de ontwikkeling van officiële maatregelen anderszins worden verklaard;
- instructies, richtsnoeren.

Documenten die niet hoeven te worden geregistreerd zijn onder meer:

- ontwerpteksten (bijv. documenten die nog niet zijn gevalideerd door de persoon die ze moet ondertekenen of die er verantwoordelijk voor zal zijn);
- e-mails en andere teksten die worden rondgestuurd in het kader van een informele gedachtewisseling tussen collega's;
- uitwisselingen over kwesties die slechts relevant zijn voor de zeer korte termijn (bijv. uitnodigingen);
- informatie over iemands persoonlijke situatie.

57 **Het documentbeheer van DG COMP voldeed grotendeels aan de normen.** Het procedurehandboek voor staatssteun van DG COMP bevat vereisten voor het documentbeheer van het DG, die een aanvulling vormen op de uniforme regels van de Commissie en deze verder specificeren[59]. In het procedurehandboek staat dat alle "relevante" zaakgerelateerde informatie in ISIS moet worden opgeslagen[60]. Verder wordt aangegeven dat de vereiste van registratie in het bijzonder geldt voor alle

---

[59] Procedurehandboek, afdeling 2.2 Documentbeheer — ISIS.

[60] ISIS is het documentbeheersysteem dat wordt gebruikt voor activiteiten die verband houden met de behandeling van zaken. DG COMP gebruikt diverse applicaties om documenten te verzamelen en op te slaan. ISIS is er daar één van. Andere applicaties zijn DECIDE, voor het monitoren en registreren van het Commissiebrede besluitvormingsproces, en SANI, een systeem dat lidstaten gebruiken om formulieren voor het aanmelden van staatssteunmaatregelen te verzenden. Zaakgerelateerde werkdocumenten en bestanden die worden opgesteld door het team dat een zaak behandelt en die niet direct relevant zijn, worden opgeslagen in de elektronische bibliotheek met zaken van de eenheid (gedeelde schijf).

documenten die relevant kunnen zijn in een eventuele rechtszaak. Documenten worden niet automatisch geregistreerd maar eerder op verzoek van het personeel dat verantwoordelijk is voor het behandelen van zaken, tenzij ze worden ingediend via SANI, het officiële instrument voor aanmeldingen. De Commissie registreerde, zoals vereist, documenten in het algemeen systematisch in ISIS. (Zaakgerelateerde) briefings en notulen van coördinatievergaderingen en bijeenkomsten met de commissaris werden echter niet opgeslagen in de dossiers van de desbetreffende zaken, maar in afzonderlijke dossiers[61]. Voor de meeste vergaderingen met de lidstaten werden notulen opgesteld en geregistreerd. In enkele gevallen gebeurde dit echter niet[62]. Daarnaast kwamen we bewijs tegen van contacten in de prenotificatiefase die niet in ISIS waren gedocumenteerd.

58 Het interne procedurehandboek voor staatssteun en de gedragscode voor staatssteun bevatten niet-bindende, uitgebreide richtsnoeren voor prenotificatiecontacten, die niet altijd volledig werden nageleefd. Volgens het procedurehandboek[63] mogen prenotificatiecontacten in principe alleen plaatsvinden op basis van een schriftelijke ontwerpaanmelding. Deze ontwerpaanmelding moet worden verzonden via beveiligde e-mail en worden geregistreerd in ISIS. Er waren afzonderlijke prenotificatiedossiers voor elke staatssteunprocedure in onze steekproef. In de meeste gevallen bevatten deze delen van de verenigbaarheidstoetsing, zoals de analyse van de herstructureringsplannen en de onderhandeling over verbintenissen, maar geen schriftelijke ontwerpaanmeldingen.

59 De prenotificatiefase zorgde niet altijd zoals bedoeld voor kortere procedures. Volgens het procedurehandboek zou de prenotificatiefase bij standaardzaken in het gunstigste geval niet langer mogen duren dan twee maanden, waarna idealiter de volledige aanmelding wordt ingediend. In complexere zaken kan een verlengde prenotificatiefase gepast zijn[64]. In 11 van de 23 gevallen duurde de prenotificatiefase

---

[61] Deze bestanden werden niet meegenomen in onze evaluatie, die alleen betrekking had op de dossiers van de zaken.

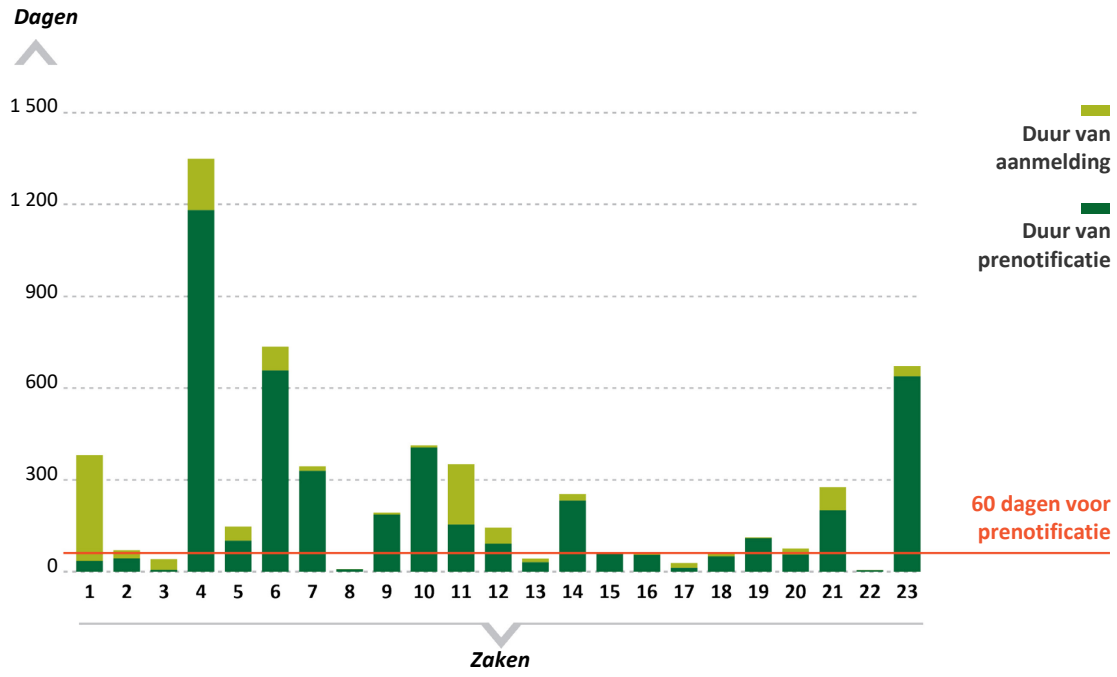
[62] Dit is niet in overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie, waarin wordt beklemtoond dat notulen van vergaderingen, met name met andere instellingen of externe belanghebbenden, en briefings/spreekpunten/argumenten enz. van belangrijke bijeenkomsten relevant zijn en moeten worden geregistreerd. De Commissie stelde dat de informatie in kwestie niet relevant was en slechts betrekking had op de zeer korte termijn, en verstrekte toelichtingen voor al deze gevallen.

[63] Procedurehandboek, afdeling 5.3 Prenotificatie – stappen.

[64] Procedurehandboek, afdeling 5.4. Prenotificatie — tijdsplanning.

niet langer dan twee maanden. In de gevallen dat deze langer duurde, was de vertraging echter aanzienlijk: negen van de twaalf van dergelijke prenotificatiecontacten duurden langer dan 150 dagen (tot 1 181 dagen). In de meeste gevallen waarin sprake was van prenotificatiecontacten (18 van de 23) kon de Commissie binnen twee maanden na de officiële aanmelding een besluit nemen. De gemiddelde duur van de procedures, met inbegrip van de prenotificatiecontacten, bedroeg echter 253 dagen en de langste procedure duurde 1 350 dagen, wat kan worden verklaard door de technische complexiteit van de bankdossiers. Na overleg met de lidstaten heeft de Commissie de gedragscode in 2018 herzien en de indicatieve duur van de prenotificatieperiode vastgesteld op zes maanden. Een volledige lijst met de duur van de procedures met betrekking tot de zaken in onze steekproef kan worden geraadpleegd in ***figuur 5***.

Figuur 5 — Duur van staatssteunprocedures



Bron: ERK, op basis van door DG COMP ingediende gegevens.

60 **Het bekendmaken van besluiten nam veel tijd in beslag en sommige relevante informatie werd niet bekendgemaakt.** De Commissie is verplicht haar besluiten of samenvattingen ervan bekend te maken in het Publicatieblad. De lidstaten kunnen echter verzoeken dat bepaalde informatie die onder de geheimhoudingsplicht valt niet openbaar wordt gemaakt. Gewoonlijk hebben de lidstaten 15 werkdagen de tijd om een dergelijk verzoek in te dienen. Als een dergelijk verzoek niet wordt ingediend, zal

het besluit normaliter volledig openbaar worden gemaakt[65]. In die gevallen moet de bekendmaking op grond van het procedurehandboek binnen twee maanden plaatsvinden[66]. We constateerden dat de Commissie er in 19 van de 29 zaken in onze steekproef meer dan 100 dagen over had gedaan om de niet-vertrouwelijke versie van het besluit bekend te maken in het Publicatieblad[67]. Zie voor nadere bijzonderheden ***figuur 6***. We constateerden dat de Commissie in bepaalde zaken waarin de vertragingen waren veroorzaakt door de lidstaten had geprobeerd het proces te bespoedigen, soms door besluiten bekend te maken zonder toestemming van de lidstaten[68].

---

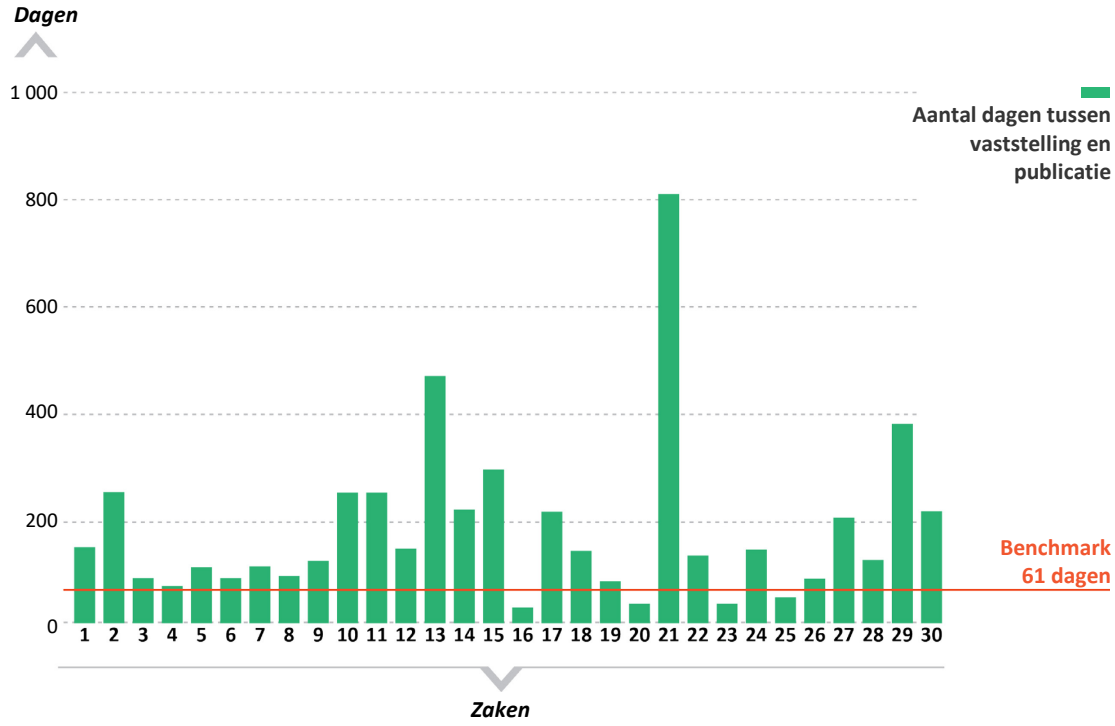
[65] Artikel 4.2 van de mededeling van de Commissie van 1.12.2003 over geheimhouding bij beschikkingen inzake staatssteun, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XC1209(02)&from=EN.

[66] Procedurehandboek, afdeling 1.1.1 – 1.2. De niet-vertrouwelijke versie.

[67] Er waren ook zaken die na meer dan één jaar werden gepubliceerd. Dit was onder meer het geval bij een zaak waarvoor de Commissie na twee maanden een besluit had genomen, maar dit pas na twee jaar publiceerde.

[68] Punt 26 van de mededeling over geheimhouding: “Wanneer de betrokken lidstaat binnen de door de Commissie gestelde termijn niet aangeeft welke informatie volgens hem onder de geheimhoudingsplicht valt, wordt de beschikking normaliter in haar geheel openbaar gemaakt.”

Figuur 6 — Tijd tot bekendmaking van besluiten



Bron: ERK, op basis van door DG COMP ingediende gegevens.

61 **De Commissie weigerde ongegronde verzoeken om informatie geheim te houden, maar maakte zelden de volledige tekst van haar besluiten bekend.** In het procedurehandboek voor staatssteun worden de algemene beginselen voor de bekendmaking van besluiten beschreven die zijn opgenomen in de mededeling van de Commissie van 1 december 2003 over geheimhouding bij beschikkingen inzake staatssteun, en wordt benadrukt dat de openbaarmaking van de volledige inhoud van haar besluiten een zwaarder wegend belang is, waarbij de vertrouwelijkheid van bedrijfsgeheimen naar behoren wordt gerespecteerd. Bijgevolg ging de Commissie er zelden mee akkoord alle informatie waarop een verzoek betrekking had vertrouwelijk te houden. Toch werden de meeste besluiten inzake staatssteun geredigeerd en werd informatie die belangrijk was om de implicaties van de besluiten te begrijpen, niet volledig openbaar gemaakt[69]. Vaak hadden de lidstaten niet tijdig aangegeven welke informatie zij als vertrouwelijk beschouwden of hun verzoek niet voldoende onderbouwd. We constateerden zelfs dat het personeel dat verantwoordelijk is voor de behandeling van zaken in sommige gevallen van mening was dat dergelijke

[69] Informatie over herstructureringsstreefdoelen, bijv. met betrekking tot het toekomstige rendement van het eigen vermogen dat moet worden behaald, wordt bijvoorbeeld zelden bekendgemaakt op een manier die de belanghebbenden in staat stelt te beoordelen of de herstructureringsstreefdoelen zijn gerealiseerd.

verzoeken niet voldeden aan de criteria uit de mededeling (zie ***tekstvak 8*** voor voorbeelden van wat de Commissie aanmerkt als zakengeheimen). Daarnaast was de benadering van de Commissie niet altijd consistent. Zo maakte de Commissie cijfers soms deels openbaar of publiceerde deze als reeks, en gaf zij in andere gevallen helemaal geen informatie.

Tekstvak 8

Zakengeheimen volgens het procedurehandboek

Typische voorbeelden van zakengeheimen zijn:

- methoden voor de berekening van fabricage- en distributiekosten;
- productiegeheimen en procedés;
- bevoorradingsbronnen;
- geproduceerde en verkochte hoeveelheden;
- marktaandelen;
- klanten- en distributeurslijsten;
- marketingplannen;
- kostenstructuur;
- verkooppolitiek;
- informatie over de interne organisatie van de onderneming.

De omzet wordt normaliter niet als een zakengeheim beschouwd, aangezien deze in de jaarrekening wordt bekendgemaakt of anderszins bekend is op de markt. Verzoeken om vertrouwelijkheid met betrekking tot omzetcijfers die niet algemeen bekend zijn, moeten worden gemotiveerd en van geval tot geval worden beoordeeld.

Gegevens van deze aard kunnen alleen als zakengeheim worden beschouwd als deze echt “geheim” en dus niet publiek toegankelijk zijn (zie punt 14, onder a), van de mededeling).

62 **De Commissie monitorde de uitvoering van haar besluiten via monitoring trustees.** De Commissie wijst trustees aan die erop moeten toezien dat de verbintenissen voor elke zaak worden nagekomen. Deze trustees worden door de banken betaald. Verbintenissen kunnen worden aangegaan om de verstoring van de

mededinging te beperken of om ervoor te zorgen dat een geredde bank weer levensvatbaar wordt. De monitoring had bijgevolg betrekking op de financiële prestaties van de begunstigden en hun naleving van de verbintenissen. Daarnaast levert dit monitoringproces de Commissie veel waardevolle inzichten op, onder meer over eventuele eerdere maatregelen die niet met succes zijn uitgevoerd of informatie over nieuwe staatssteunmaatregelen die een lidstaat voornemens is te treffen zonder dat de Commissie hiervan zoals vereist op de hoogte is gebracht.

63 **De resultaten van monitoring werden niet bekendgemaakt en de verbintenissen werden soms gewijzigd.** De Commissie maakte geen informatie bekend en hield geen statistieken bij over het aantal zaken waarin verbintenissen wel of niet werden nagekomen. De Commissie keurde soms wijzigingen van verbintenissen goed en verlengde de termijnen voor de uitvoering ervan, ondanks het feit dat dergelijke wijzigingen op grond van de vereisten van de Commissie uitzonderlijk moeten zijn en moeten worden beperkt tot situaties waarin sprake is van belangrijke nieuwe feitelijke ontwikkelingen. De Commissie benadrukte dat zij er in dergelijke gevallen altijd voor zorgt dat het evenwicht van het oorspronkelijke besluit werd gehandhaafd in de nieuw voorgestelde toezeggingen. We hebben echter geconstateerd dat de manier waarop dit zou worden bereikt niet gedetailleerd genoeg werd toegelicht en er voor sommige bekendgemaakte besluiten van de Commissie onvoldoende gedetailleerde toelichtingen werden verstrekt.

Besluiten inzake staatssteun aan financiële instellingen — inhoudelijk

64 **Besluiten inzake staatssteun moeten worden gebaseerd op degelijke juridische en economische beoordelingen.** Als vuistregel is in het Verdrag en het reglement van orde[70] van de Commissie bepaald dat de Commissie haar besluiten moet motiveren, d.w.z. rechtvaardigt. Dit houdt in dat besluiten moeten worden gebaseerd op degelijke juridische en economische beoordelingen en moeten worden gestaafd door onderliggende feiten. In de kernbeginselen van DG COMP wordt benadrukt dat bij juridische beoordelingen en economische analyses moet worden gestreefd naar een hoog niveau van nauwkeurigheid en kwaliteit om de kwaliteit van de evaluaties te kunnen waarborgen. Voor de Commissie vormen haar ervaring met zaken en de rechtspraak van rechterlijke instanties van de EU in dit opzicht de belangrijkste bron van richtsnoeren. Het gecoördineerde besluitvormingsproces, de controles en waarborgen en de kwaliteitscontroles die de Commissie toepast, moeten waarborgen

[70] De code van goed administratief gedrag is een bijlage bij het reglement van orde van de Commissie.

dat de beoordeling door de Commissie van elke individuele zaak aan deze eisen voldoet.

65 De Commissie evalueerde plannen voor herstructureringen rigoureus en verzocht hierbij om gedetailleerde informatie, die zij vervolgens grondig analyseerde. In de herstructureringsmededeling wordt zeer gedetailleerd aangegeven welke informatie moet worden opgenomen in een herstructureringsplan. De Commissie eist dat herstructureringsplannen volledig en gedetailleerd zijn en worden gebaseerd op een samenhangend concept. In deze plannen moet worden getoond hoe de levensvatbaarheid van de bank zonder staatssteun op de lange termijn wordt hersteld. De informatie die de lidstaten moeten indienen is zeer uitgebreid en diepgaand, hetgeen aantoont dat de Commissie herstructureringsplannen aan een strenge controle onderwerpt (zie ***tekstvak 9***). In de zaken die we hebben onderzocht, had de Commissie indien noodzakelijk verzocht om aanvullende of relevantere informatie.

Tekstvak 9

Informatie die moet worden opgenomen in een herstructureringsplan op grond van de herstructureringsmededeling[71]

- Wanneer een lidstaat, op grond van eerdere richtsnoeren, besluiten of beschikkingen van de Commissie, verplicht is een herstructureringsplan in te dienen, moet dit een alomvattend en gedetailleerd plan zijn dat op een samenhangend concept is gebaseerd.
- In dat plan moet worden getoond hoe de levensvatbaarheid van de bank zo spoedig mogelijk zonder staatssteun op de lange termijn wordt hersteld.
- Wanneer een herstructureringsplan wordt aangemeld, moet dat vergezeld gaan van een vergelijking met alternatieve scenario's (zoals opsplitsing van de bank of overname door een andere bank), zodat de Commissie kan nagaan of er meer marktgerichte, minder dure of minder mededingingsvervalsende oplossingen voorhanden zijn die stroken met de doelstelling van het behoud van de financiële stabiliteit.

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

- Ingeval de bank niet opnieuw levensvatbaar kan worden gemaakt, dient het herstructureringsplan ook aan te geven hoe de bank gecontroleerd kan worden geliquideerd.

- Het herstructureringsplan dient te vermelden wat de oorzaken van problemen van de bank zijn en wat de eigen zwakke punten van de bank zijn en dient aan te geven hoe de voorgenomen herstructureringsmaatregelen de onderliggende problemen van de bank kunnen oplossen.

- Het herstructureringsplan dient informatie te geven over het bedrijfsmodel van de begunstigde onderneming, met name

  — haar organisatiestructuur;

  — haar financiering (waarbij de levensvatbaarheid van de financieringsstructuur op korte en lange termijn wordt aangetoond);

  — haar corporate governance (waarbij wordt aangetoond dat belangenconflicten worden voorkomen en dat ook de nodige veranderingen binnen het management plaatsvinden);

  — haar risicobeheer (zoals het verschaffen van openheid over aan een bijzondere waardevermindering onderhevige activa en prudente voorzieningen voor naar verwachting onrendabele activa);

  — en activa/passiva-beheer (ALM);

  — het genereren van kasstromen (die zonder staatssteun een voldoende niveau dienen te bereiken);

  — de buiten-balans-verplichtingen (waarvan moet worden aangetoond dat zij houdbaar zijn en worden geconsolideerd indien de risicoblootstelling van de bank aanzienlijk is);

  — de omvang van de hefboom;

  — de huidige en toekomstige kapitaaltoereikendheid volgens de geldende toezichtseisen (op basis van prudente waardering en het aanleggen van afdoende voorzieningen), en

  — de belonings- en incentive-structuur (waarbij wordt aangetoond hoe deze de winstgevendheid van de begunstigde op lange termijn bevordert).

- De levensvatbaarheid van elke bedrijfsactiviteit en elk winstcentrum dient te worden onderzocht, met de nodige uitsplitsing.

[…] De van de geplande herstructurering verwachte uitkomsten dienen te worden aangetoond in een basisscenario, maar ook in stressscenario's. Daartoe dienen de herstructureringsplannen rekening te houden met onder meer de huidige toestand van en de vooruitzichten voor de financiële markten, aan de hand van neutrale en worstcasescenario's. Bij het uitvoeren van deze stresstests dient een reeks scenario's te worden onderzocht […].

— Deze aannames dienen te worden vergeleken met passende sectorspecifieke benchmarks, die afdoende zijn aangepast om rekening te houden met de nieuwe aspecten van de huidige crisis op de financiële markten […].

66 **De Commissie heeft de exclusieve bevoegdheid om de verenigbaarheid met de staatssteunregels te beoordelen en in deze hoedanigheid is zij van oordeel dat in alle zaken is voldaan aan de voorwaarden voor het bestaan van een ernstige verstoring in de lidstaat.** Bij haar beoordeling van de ernstige verstoring in elke individuele zaak hield de Commissie rekening met de verklaring van de lidstaat. Door de bankenmededeling aan te nemen, heeft de Commissie zich ertoe verbonden staatssteun te beoordelen om de liquiditeit, levensvatbaarheid of ordelijke exit van banken te ondersteunen overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder b), VEG, als gevolg van de crisissituatie en het risico voor de financiële stabiliteit in het algemeen, die een ernstige verstoring in de economie vormen. Vervolgens was de Commissie van oordeel dat de lidstaten het best in staat waren om een eerste beoordeling te maken van de situatie en te bepalen of het ongecontroleerd verlaten van de markt door een bepaalde bank een bedreiging zou vormen voor de financiële stabiliteit (of andere ernstige verstoringen zou veroorzaken in de lidstaat). Dienovereenkomstig heeft de Commissie het bestaan van een ernstige verstoring in elke individuele zaak niet betwist. In de crisisregels wordt ook niet gespecificeerd welke informatie een lidstaat moet indienen. Behalve in gevallen van landen die aan een economisch aanpassingsprogramma waren onderworpen, troffen we in de dossiers zelden economische of — naar onze mening — andere relevante gegevens aan ter onderbouwing van de stelling dat er sprake was van een dergelijke verstoring.

67 **Niet alle bekendgemaakte besluiten bevatten nadere informatie over dergelijke beoordelingen om te bepalen of er sprake was van een ernstige verstoring**[72]**.** De Commissie verwees vaak in algemene zin naar de bankenmededeling van 2013 zonder de argumenten van de lidstaat over de individuele omstandigheden van de specifieke zaak in kwestie te betwisten (zie ***tekstvak 10***). Een dergelijke algemene verwijzing is echter niet voldoende om te verklaren waarom de Commissie oordeelde dat er sprake was van een ernstige verstoring in die zaken, met uitzondering van de zaken van de landen die aan een economisch aanpassingsprogramma waren onderworpen. Volgens ons werden dergelijke conclusies ook niet ondersteund door overeenkomstige beoordelingen door de Raad of het ESRB (zie ***tekstvak 2*** voor meer informatie over de missie van het ESRB)[73].

Tekstvak 10

Voorbeelden van de wijze waarop de Commissie de toepassing van artikel 107, lid 3, onder b), rechtvaardigde in individuele besluiten met betrekking tot herstructurering

"De Commissie heeft erkend dat de wereldwijde financiële crisis het economische leven in een lidstaat ernstig kan verstoren en dat maatregelen ter ondersteuning van de banken een geschikt middel vormen om die verstoring op te heffen. De Commissie heeft haar desbetreffende standpunt toegelicht en uitgewerkt in de zes achtereenvolgende crisismededelingen en de bankenmededeling van 2013."

"De Commissie herinnert eraan dat zij sinds het begin van de financiële crisis systematisch gebruik heeft gemaakt van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, als rechtsgrond om herstructurerings- of liquidatiesteun aan banken in moeilijkheden te evalueren. Het beoordelen van de huidige maatregelen op grond van artikel 107, lid 3. onder b), VWEU, is derhalve volledig in overeenstemming met voorgaande zaken."

---

[72] Inclusief gevallen waarin de groei van een land niet negatief was en de banken in het land tijdens de financiële crisis geen ernstige problemen hadden ervaren.

[73] Gezien haar exclusieve bevoegdheid voor het toezicht op staatssteun is de Commissie niet gebonden aan een dergelijke beoordeling, die ook geen voorwaarde is voor de toepassing van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU.

68 **Bij gevallen van liquidatiesteun werden de stellingen van de lidstaten dat het potentiële falen van de bank een bedreiging vormde voor de financiële stabiliteit, niet betwist door de Commissie.** In de bankenmededeling van 2013 worden geen situaties gedefinieerd waarin het mogelijk niet haalbaar is om een kredietinstelling te liquideren via de gewone insolventieprocedure zonder de financiële stabiliteit in gevaar te brengen. Ook wordt niet aangegeven welke informatie de lidstaten moeten indienen als bewijs van het bestaan van een dergelijk gevaar. De besluiten inzake liquidatiesteun in onze steekproef waren gebaseerd op verklaringen van de lidstaten over potentiële bedreigingen voor de financiële stabiliteit[74] (zie ***tekstvak 11***). Alle besluiten hadden betrekking op banken met een marktaandeel van 0,02 % tot 2 %. Er zijn verschillende redenen waarom zelfs het falen van een niet-systeemrelevante bank een bedreiging zou kunnen vormen voor de financiële stabiliteit. Voor de door ons onderzochte zaken zijn we van oordeel dat de Commissie deze redenen niet heeft toegelicht in de bekendgemaakte besluiten[75].

Tekstvak 11

Voorbeelden van de wijze waarop de Commissie de toepassing van artikel 107, lid 3, onder b), rechtvaardigde in individuele besluiten met betrekking tot liquidatiesteun

"In de bankenmededeling van 2013 erkende de Commissie dat lidstaten moeten aanmoedigen dat niet-levensvatbare marktdeelnemers van de markt verdwijnen, maar dit exitproces wel gecontroleerd moeten laten verlopen — in het belang van de financiële stabiliteit. Aangezien met de maatregelen wordt beoogd een positieve uitkomst mogelijk te maken in de vorm van een verkoop die een gecontroleerd exitproces garandeert van de […] banken als alleenstaande entiteiten door middel van hun absorptie door een eventuele koper, kiest de Commissie ervoor de verenigbaarheid van de maatregelen te beoordelen door te verwijzen naar de bankenmededeling uit 2013."

---

[74] Volgens de Commissie zijn de autoriteiten van de lidstaten het best in staat om te beoordelen of het ongecontroleerd verlaten van de markt door een bepaalde bank een bedreiging vormt voor de financiële stabiliteit, omdat het de lidstaten zijn die gegevens hebben over de blootstelling aan andere banken, de verwevenheid of overloopeffecten.

[75] Het ging hierbij onder meer om zaken waarvoor de GAR eerder de stellingen van de hand had gewezen dat de banken niet konden worden geliquideerd volgens de normale insolventieprocedure zonder een gevaar te vormen voor de financiële stabiliteit en had geweigerd om afwikkelingsinstrumenten toe te passen.

“In de bankenmededeling van 2013 erkende de Commissie dat lidstaten moeten aanmoedigen dat niet-levensvatbare marktdeelnemers van de markt verdwijnen, maar dit exitproces wel gecontroleerd moeten laten verlopen — in het belang van de financiële stabiliteit. Zoals wordt vermeld in overweging […], geeft de afwikkelingsautoriteit aan dat de afwikkelingsdoelstellingen, in het bijzonder de overkoepelende doelstelling om de financiële stabiliteit te vrijwaren, via de gewone insolventieprocedure niet in dezelfde mate zouden kunnen worden verwezenlijkt als met de maatregelen.”

“[…] gaf in een brief d.d. […] aan dat de situatie van de bank de financiële stabiliteit bedreigde en dat een urgent ingrijpen derhalve noodzakelijk was om een ernstige verstoring van de economie van […] te voorkomen. De […] wees erop dat liquidatie via gewone insolventie niet in het openbaar belang zou zijn, omdat het de financiële stabiliteit in gevaar zou brengen, de levering van kritieke diensten zou onderbreken, negatieve gevolgen zou hebben voor de bescherming van deposanten en zou leiden tot de vernietiging van waarde. Daarnaast stelde de […] dat in geval van een gewone liquidatie van de bank, een beroep zou worden gedaan op het depositogarantiestelsel (“DGS”) van de […] om de gedekte deposito’s onmiddellijk terug te betalen. Dit zou voor aanzienlijke aanvullende druk op het bancaire stelsel zorgen, aangezien deze bedragen zouden moeten worden betaald door de bijdragers aan het DGS, de […] banken.

“Volgens de autoriteiten van […] zou het niet mogelijk zijn een ernstige verstoring van de economie af te wenden op de terreinen waar […] en […] actief zijn, hetgeen met name zou resulteren in de onderbreking van de zakelijke activiteiten van kmo’s en van impact zou zijn op de kredietverlening aan huishoudens.”

69 **De crisisregels vereisen doeltreffende maatregelen om mededingingsverstoringen te beperken.** In de bankenmededeling uit 2013 zijn vereisten opgenomen waarmee wordt beoogd te waarborgen dat de steunbedragen tot een noodzakelijk minimum worden beperkt. Zo wordt onder meer voorgeschreven dat aandeelhouders en houders van achtergestelde obligaties in de lasten moeten delen en dat het wegvloeien van middelen moet worden voorkomen, en worden beperkingen opgelegd met betrekking tot betalingen aan aandeel- en obligatiehouders, evenals beloningsplafonds. De vereisten omvatten ook een verbod op acquisitie en prijsdumping teneinde mededingingsverstoringen tot een minimum te beperken. Uit onze analyse van de besluiten bleek dat de lidstaten hadden toegezegd dergelijke maatregelen uit te voeren. Het was echter niet altijd duidelijk hoe deze verbintenissen waren afgestemd op het verstorende effect van de specifieke

maatregel[76]. In de bekendgemaakte besluiten die wij hebben onderzocht, hebben we niet vastgesteld dat de Commissie de impact van maatregelen op marktstructuren en toegangsbarrières had geanalyseerd, zoals is vereist overeenkomstig de bankenmededeling van 2013[77]. Volgens de Commissie zijn dergelijke beoordelingen voor andere sectoren niet vereist en worden ze hiervoor ook niet uitgevoerd.

70 **In de herstructureringsmededeling is expliciet het volgende bepaald: "Wanneer een herstructureringsplan wordt aangemeld, moet dat vergezeld gaan van een vergelijking met alternatieve scenario's (zoals opsplitsing van de bank of overname door een andere bank), zodat de Commissie kan nagaan of er meer marktgerichte, minder dure of minder mededingingsvervalsende oplossingen voorhanden zijn die stroken met de doelstelling van het behoud van de financiële stabiliteit"[78]. In de steekproef hebben we geconstateerd dat de Commissie niet is nagegaan of er minder dure of minder verstorende alternatieven waren voor een maatregel.** De Commissie heeft erop gewezen dat zij, overeenkomstig de jurisprudentie, geen alternatieve maatregelen kan opleggen aan lidstaten, maar alleen de verenigbaarheid van de voorgestelde maatregel kan beoordelen.

---

[76] Punt 20 van de bankenmededeling van 2013: "Hoe dan ook moeten maatregelen ter beperking van mededingingsverstoringen zo zijn afgeregeld dat daarmee zoveel mogelijk de marktsituatie wordt benaderd die zich had voorgedaan indien de begunstigde van de steun de markt had verlaten als hij geen steun had ontvangen."

[77] Punt 11 van de bankenmededeling van 2013: "Voorts toetst de Commissie, bij haar beoordeling van maatregelen voor de lastendeling en maatregelen om de concurrentieverstoringen te beperken, de voorgenomen maatregelen (zoals afstotingen) op hun haalbaarheid en op hun impact op de marktstructuur en de toegangsbarrières. Tegelijk dient de Commissie erop toe te zien dat oplossingen die in een specifieke zaak of voor een bepaalde lidstaat zijn gekozen, sporen met de doelstelling dat moet worden voorkomen dat verregaande asymmetrieën tussen lidstaten gaan ontstaan, die de interne markt verder zouden kunnen fragmenteren en voor financiële instabiliteit zouden kunnen zorgen, hetgeen het herstel binnen de Unie zou belemmeren."

[78] Punt 9 van de herstructureringsmededeling.

Conclusies en aanbevelingen

71 De Commissie beschikte over passende middelen en instrumenten om doeltreffend toezicht te houden op staatssteun. De Commissie heeft duidelijk omschreven interne processen en procedures die de verwezenlijking van doelstellingen en verantwoording bevorderen. Zij beschikt over geschikte organisatorische structuren, met passende rapportagelijnen die zorgen voor een toereikende informatiestroom en adequaat intern toezicht door het hoger management (zie de paragrafen ***31***-***32***). Zij beschikt over een robuust ethisch kader, dat weliswaar enkele tekortkomingen vertoont wat betreft de behandeling van marktgevoelige informatie, en over een uitgebreide reeks kernbeginselen waarmee integriteit en naleving van de hoogste professionele normen worden bevorderd (zie de paragrafen ***33***-***34***). De personele en IT-middelen die nodig zijn voor een doelmatige wetshandhaving zijn voorhanden (zie de paragrafen ***35***-***36***). De Commissie beschikt over de noodzakelijke bevoegdheden voor een doeltreffend toezicht op staatssteun en een passend procedureel kader (zie de paragrafen ***37***-***42***). De Commissie beschikte derhalve over alle noodzakelijk middelen om te kunnen waarborgen dat haar besluiten werden gebaseerd op correcte informatie.

72 Wij zijn van mening dat de staatssteunregels tijdens de periode van onze controle niet volledig geschikt waren om toezicht te houden op staatssteun aan financiële instellingen overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag (zie paragraaf ***48***). Met de staatssteunregels voor de financiële sector wordt beoogd financiële stabiliteit te waarborgen en tegelijkertijd verstoringen van de mededinging tot een minimum te beperken. De crisisregels zijn over het algemeen goed geformuleerd en duidelijk, al bevatten ze geen criteria aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of er sprake is van een ernstige verstoring (zie paragraaf ***43***). De crisisregels werden echter niet herzien nadat de marktomstandigheden verbeterden tijdens de gecontroleerde periode, ook niet na de herziening van het regelgevingskader na de financiële crisis, en bij de BRRD zijn de mogelijkheden ingeperkt om steun te verlenen aan banken zonder dat dit tot afwikkeling leidt (zie de paragrafen ***48***-***50***).

Aanbeveling 1 — Evalueer of de staatssteunregels nog steeds passend zijn en tref indien nodig corrigerende maatregelen

Om te waarborgen dat de staatssteunregels van de EU voor de financiële sector blijven aansluiten op de situatie op de markt en het toepasselijke regelgevingskader, moet de Commissie:

1) een evaluatie uitvoeren van de huidige crisisregels (met inbegrip van het algehele effect dat het toezicht op staatssteun heeft op de mededinging op de bankmarkten van de EU) om te bepalen welke maatregelen gepast zijn.

2) Indien uit de evaluatie blijkt dat de crisisregels moeten worden herzien, moet de Commissie onder meer nadenken over de vraag of zij:

   a) beoordelingscriteria moet vaststellen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of er sprake is van een “ernstige verstoring” met betrekking tot de toepassing van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU;

   b) de gemeenschappelijke beginselen voor beoordelingen moet integreren;

   c) de voorwaarden voor de verenigbaarheid van voorzorgsmaatregelen en hulp bij afwikkeling moet aanpassen;

   d) verder moet specificeren hoe gedetailleerd de in te dienen informatie moet zijn.

Tijdpad: 2023 (voor de evaluatie)

73 **De Commissie heeft de staatssteunprocedures grotendeels overeenkomstig haar (niet-bindende) interne processen beheerd.** Bij de uitoefening van het toezicht op staatssteun door de Commissie werden de structuren, rapportagelijnen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in acht genomen die voor dit doeleinde zijn vastgesteld (zie paragraaf ***52***). Het college stelde zijn besluiten vast nadat andere DG’s de mogelijkheid hadden gekregen bezwaren kenbaar te maken (zie de paragrafen ***53***-***54***). Bij de behandeling van zaken door de Commissie werden de interne processen grotendeels gevolgd (zie paragraaf ***55***). Het documentbeheer voldeed grotendeels aan de normen van de Commissie (zie de paragrafen ***56***-***57***). De staatssteunprocedures duurden echter lang en waren niet altijd volledig transparant, deels omdat intensief gebruik werd gemaakt van informele prenotificatiecontacten door de lidstaten voordat zij een aanmelding indienden (zie de paragrafen ***58***-***59***). De bekendmaking van besluiten liep vaak vertraging op door discussies met lidstaten over het recht om

vertrouwelijke informatie niet op te nemen in de openbare versie van de besluiten (zie de paragrafen ***60***-***61***).

Aanbeveling 2 — Verbeter de naleving van interne processen en beste praktijken verder

Om de doelmatigheid, verantwoording en transparantie te vergroten, moet de Commissie:

1) haar documentbeheer verbeteren en ervoor zorgen dat alle relevante documenten worden geregistreerd;

2) de lidstaten aanmoedigen ervoor te zorgen dat prenotificatiecontacten de in de gedragscode vastgestelde indicatieve termijn van zes maanden niet overschrijden en zijn gebaseerd op schriftelijke ontwerpaanmeldingen, en

3) de samenwerking met de lidstaten versterken om de niet-vertrouwelijke versies van besluiten sneller bekend te maken en voor een consistente aanpak te zorgen wat betreft welke informatie niet openbaar wordt gemaakt.

Tijdpad: 2022

74 **Besluiten inzake staatssteun moeten worden gebaseerd op juridisch sluitende en economisch verantwoorde beoordelingen (zie paragraaf *64*).** De Commissie heeft herstructureringsplannen rigoureus geanalyseerd (zie paragraaf ***65***), maar heeft de beoordelingen door de lidstaten van de vraag of er in elke individuele zaak sprake was van een ernstige verstoring, met inbegrip van bedreigingen voor de financiële stabiliteit, niet betwist (zie de paragrafen ***66***-***67***). De Commissie heeft maatregelen opgelegd om verstoringen van de mededinging te beperken, maar heeft de daadwerkelijke impact van elke maatregel op de mededinging niet geanalyseerd (zie paragraaf ***69***). De prestatie-indicatoren waren niet helemaal geschikt voor het beoogde doel, aangezien deze een afspiegeling vormden van externe factoren waarover de Commissie geen controle had en niet altijd de activiteiten van de Commissie weerspiegelden (zie de paragrafen ***23***-***24***). Ook had de Commissie niet formeel geëvalueerd hoe goed haar sectorale staatssteunregels hadden gefunctioneerd en of zij haar aanpak moest wijzigen of gewoonweg moest stopzetten (zie de paragrafen ***28***-***30***).

Aanbeveling 3 — Verbeter de prestatiemeting

Teneinde het effect van het toezicht op staatssteun aan te tonen en haar transparantie en verantwoording ten aanzien van het Europees Parlement en de EU-burgers te versterken, moet de Commissie:

1) geschikte en relevante indicatoren vaststellen voor het toezicht op staatssteun aan financiële instellingen, die een afspiegeling vormen van de resultaten van de activiteiten van DG COMP, zodat de vooruitgang bij het verwezenlijken van de doelstellingen doeltreffend kan worden gemonitord in het kader van haar jaarlijkse rapportage; en de geschiktheid van de indicator(en) monitoren.

Tijdpad: 2022

Dit verslag werd door kamer IV, onder leiding van de heer Alex Brenninkmeijer, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 28 juli 2020.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Verklarende woordenlijst

Afwikkeling: de ordelijke liquidatie van een falende financiële instelling teneinde de voortzetting van haar essentiële functies te waarborgen, de financiële stabiliteit te vrijwaren en publieke middelen te beschermen door de noodzaak van financiële overheidssteun tot een minimum te beperken.

Afwikkelingsfonds: een fonds dat is opgezet om bij te dragen aan de ordelijke afwikkeling van falende financiële instellingen.

Bail-in: manier om het falen van een bank te voorkomen waarbij een bank herkapitaliseert via bestaande aandeelhouders (in plaats van te worden gered met publieke middelen).

Bankenunie: een van de bouwstenen van de voltooiing van de economische en monetaire unie die bestaat uit een geïntegreerd financieel kader met een gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor banken en een gemeenschappelijk rulebook.

Betere regelgeving: een concept dat als leidraad dient voor het beleid en de wetgeving van de EU, en is gebaseerd op het beginsel dat regelgeving zijn doelstellingen tegen minimale kosten moet verwezenlijken en op een transparante, op feiten gebaseerde manier moet worden ontworpen, waarbij burgers en belanghebbenden worden betrokken.

De Larosière-rapport: een rapport uit februari 2009 waarin werd opgeroepen tot een herziening van het Europese stelsel van financiële regelgeving.

Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme: mechanisme in het kader waarvan de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad en nationale afwikkelingsautoriteiten gecentraliseerde afwikkelingsbevoegdheden hebben, waardoor ze rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de afwikkeling van alle financiële instellingen in de lidstaten die deelnemen aan de bankenunie.

Gemeenschappelijk rulebook: reeks wetgevingsteksten die moeten worden nageleefd door alle financiële instellingen in de EU.

Gemeenschappelijk toezichtsmechanisme: het EU-stelsel voor toezicht op financiële instellingen dat bestaat uit de ECB en de nationale toezichthoudende autoriteiten van de deelnemende landen.

Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad: centrale afwikkelingsautoriteit binnen de bankenunie die is belast met het waarborgen van een ordelijke afwikkeling van falende

financiële instellingen tegen minimale kosten voor de belastingbetaler en de rest van de economie.

Handel met voorkennis: het kopen of verkopen van aandelen om winst te maken of verlies te minimaliseren door informatie te benutten die, als deze algemeen bekend zou zijn, de waarde van deze aandelen zou beïnvloeden.

Niet-renderende lening (non-performing loan, NPL): een lening waarvoor betalingen een bepaalde periode (meestal 90 dagen) te laat zijn of waarvoor is aangetoond dat aflossing onwaarschijnlijk is.

Overheidsobligatie: een door een overheid uitgegeven schuldbewijs om overheidsuitgaven te financieren.

Richtlijn herstel en afwikkeling van banken (Banking Recovery and Resolution Directive, BRRD): richtlijn met regels en procedures voor het herstel en de afwikkeling van verschillende soorten financiële instellingen.

Staatssteun: directe of indirecte overheidssteun voor een bedrijf of organisatie waardoor dit/deze een voordeel heeft ten opzichte van concurrenten.

Team van de hoofdeconoom: team binnen het directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf dat economische analyses ontwikkelt, coördineert en produceert om ervoor te zorgen dat de initiatieven van het directoraat-generaal worden gebaseerd op gedegen economische gegevens.

Lijst van afkortingen

AAR: jaarlijks activiteitenverslag (Annual Activity Report)

BRRD: richtlijn herstel en afwikkeling van banken (Banking Recovery and Resolution Directive)

CET: team van de hoofdeconoom (Chief Economist Team)

DG COMP: directoraat-generaal Concurrentie

DG FISMA: directoraat-generaal Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarktenunie

EBA: Europese Bankautoriteit

ECB: Europese Centrale Bank

EP: Europees Parlement

ESRB: Europees Comité voor systeemrisico's (European Systemic Risk Board)

ETA's: Europese toezichthoudende autoriteiten

GAM: gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme

GAR: Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad

GTM: gemeenschappelijk toezichtsmechanisme

ISC: overleg tussen de diensten (inter service consultation)

NPL: niet-renderende leningen (non-performing loan)

Raad Ecofin: Raad Economische en Financiële Zaken

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

DEFINITIEVE ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"TOEZICHT OP STAATSSTEUN AAN FINANCIËLE INSTELLINGEN IN DE EU: BEHOEFTE AAN EEN GESCHIKTHEIDSCONTROLE"

SAMENVATTING

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen I tot en met X.

Sinds 2008 past de Europese Commissie de in het Verdrag vastgestelde staatssteunregels toe op de financiële sector op basis van specifieke richtsnoeren. De Commissie keurde het afgelopen decennium meer dan 500 besluiten goed op basis van deze richtsnoeren.

De uniforme toepassing van het toezicht op staatssteun door de Commissie in de financiële sector heeft tijdens de gecontroleerde periode (2013-2018) — samen met de tenuitvoerlegging van het EU-afwikkelingskader sinds 2015 — bijgedragen tot het vrijwaren van de financiële stabiliteit van de Unie door het ongecontroleerde faillissement van voor het overige gezonde banken te voorkomen en het ordelijk verlaten van de markt door niet-levensvatbare entiteiten te vereenvoudigen. De uniforme toepassing heeft geholpen de banksector van de EU door de opschoning van de balansen van banken, de instigatie van diepgaande herstructurering en de verdwijning van de markt van de minst efficiënte spelers robuuster te maken. De uniforme toepassing heeft ook de eerlijke concurrentie in stand gehouden door van de banken die steun ontvingen te eisen dat zij maatregelen invoerden om concurrentieverstoringen tegen te gaan. Tot slot is bij de uniforme toepassing particuliere verliesdeling geëist door de aandeelhouders en de achtergestelde crediteuren van de banken die steun ontvingen. De Commissie is van mening dat zij haar hulpbronnen en instrumenten efficiënt en doeltreffend heeft gebruikt in overeenstemming met haar voorschriften en procedures.

Zoals de Europese Rekenkamer (ERK) erkent, laat het Verdrag de Commissie een grote beoordelingsmarge voor de interpretatie van de criteria op basis waarvan zij staatssteunmaatregelen verenigbaar kan achten. Hiertoe moet de Commissie een aantal economische en juridische elementen zorgvuldig in overweging nemen voordat zij besluit dat een specifieke situatie staatssteun aan een specifieke begunstigde rechtvaardigt. De beoordeling of de steun is gerechtvaardigd voor het verwezenlijken van een doelstelling van gemeenschappelijk Europees belang, met inbegrip van het opheffen van een ernstige verstoring in de economie, wordt in het Verdrag toevertrouwd aan de Commissie.

Bij het verrichten van die beoordeling herzag de Commissie in 2013 haar richtsnoeren en legde zij de criteria vast voor verenigbare steun aan financiële instellingen die getroffen werden door de crisis. Dit deed zij na overleg met belanghebbenden, waaronder de lidstaten als de verleners van steun. Deze criteria gelden vandaag nog steeds, aangezien de gevolgen van de crisis zich nog in de banksector in de hele EU laten voelen. Het economisch herstel was in een aantal lidstaten zwak en de situatie van de banksector van vóór 2008 was nog niet hersteld. Bovendien namen bepaalde lidstaten tot voor kort deel aan economische aanpassingsprogramma's.

In 2014 werd een nieuw EU-regelgevingskader voor de banksector ingevoerd, met name de richtlijn herstel en afwikkeling van banken[1], de verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme[2] en de richtlijn depositogarantiestelsels[3].

---

1 PB L 173 van 12.6.2014, blz. 190.
2 PB L 225 van 30.7.2014, blz. 1.
3 PB L 173 van 12.6.2014, blz. 149.

Met deze nieuwe regelgeving hebben nieuw opgerichte actoren hun taken in de bankenunie op zich genomen, met name de Europese Centrale Bank (ECB) als centrale toezichthouder van de banken in het kader van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM) en de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) in zijn rol in het kader van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme[4]. Er moet worden opgemerkt dat, hoewel er sinds 2015 al veel vooruitgang is geboekt, de tenuitvoerlegging van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken nog steeds lopende is[5], bv. met betrekking tot de opbouw van voor bail-in in aanmerking komende instrumenten. Bovendien bestaan er vandaag nog steeds heel wat kwetsbare plekken in delen van de Europese banksector, bv. door de grote volumes niet-renderende leningen en de lage winstgevendheid van de sector.

De lidstaten moeten alle plannen voor de toekenning van staatssteun indienen bij de Commissie. Ook indien de GAR voornemens is gebruik te maken van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds, wordt in de verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme[6] vereist dat de GAR zijn voorstel voor toekenning van steun uit het fonds ter goedkeuring aan de Commissie voorlegt. De rol van de Commissie als handhavingsinstantie voor de mededinging bestaat in wezen in het beoordelen of de positieve gevolgen van de steun zwaarder wegen dan de negatieve gevolgen voor de concurrentie. De Commissie verricht deze beoordeling vooraf, dat wil zeggen wanneer het steunvoorstel wordt aangemeld voordat het door de betrokken lidstaat wordt uitgevoerd. Dit houdt in dat de prestaties van financiële instellingen achteraf, dat wil zeggen nadat zij staatssteun hebben gekregen, niet uitsluitend aan de Commissie kunnen worden toegeschreven, aangezien ook andere actoren en andere factoren een belangrijke rol spelen. Hierdoor is het moeilijk om prestatie-indicatoren vast te stellen die de bijdrage van het toezicht op staatssteun op ondubbelzinnige wijze weerspiegelen. De lidstaten kunnen besluiten staatssteun toe te kennen om mogelijke nadelige gevolgen van noodlijdende of falende banken te helpen voorkomen of te beperken met volledige eerbiediging van het EU-afwikkelingskader.

Door concurrentieverstoringen tot een minimum te beperken wanneer er overheidssteun wordt verleend, wordt er met de richtsnoeren voor staatssteun voor de financiële sector een gelijk speelveld gewaarborgd, ongeacht of de lidstaten deelnemen aan de bankenunie of niet. In de nieuwe regelgeving hebben de medewetgevers belangrijke verantwoordelijkheden toevertrouwd aan andere actoren, bijvoorbeeld het dagelijkse toezicht op de banken, de vaststelling van kapitaalvereisten, de uitvoering van stresstesten en beoordelingen van de kwaliteit van activa, het besluit of een bank "faalt of dreigt te falen", of er tot afwikkeling van een bank wordt overgegaan of niet. En, niet het minst, het besluit om steun te verlenen en een steunmaatregel te ontwikkelen, valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaat. De rol van de Commissie was en is beperkt tot het beoordelen van de verenigbaarheid van de aangemelde staatssteunmaatregel met de interne markt.

De Commissie is van mening dat de staatssteunregels die specifiek zijn opgesteld om de gevolgen van de financiële crisis voor banken aan te pakken, tijdens de controleperiode nog steeds waren afgestemd op de realiteit op de markt. Het is voor de Commissie van belang dat voor alle lidstaten dezelfde regels gelden. Daarom acht de Commissie het voorbarig om een formele evaluatie van de richtsnoeren inzake staatssteun voor de financiële sector op te starten. Dit blijft zo voor de korte termijn aangezien de economische gevolgen van de huidige coronacrisis, waaronder voor banken, duidelijk een ernstige verstoring in de economie van de lidstaten vormen.

---

[4] Daarnaast bevestigt de Commissie de afwikkelingsregelingen voor banken van de GAR en verleent zij daaraan kracht van wet, in gevallen waarin de GAR bepaalt dat de afwikkeling van een falende bank in het algemeen belang is.

[5] Zie het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing en herziening van Richtlijn 2014/59/EU (richtlijn herstel en afwikkeling van banken) en Verordening (EU) nr. 806/2014 (verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme), COM(2019) 213 final van 30.4.2019. Online beschikbaar op: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0213&from=DA

[6] In het bijzonder artikel 19.

De staatssteunregels moeten de realiteit op de markt weerspiegelen en tegelijk een stabiele leidraad bieden voor marktdeelnemers met betrekking tot de uitoefening van het toezicht op staatssteun. Indien nodig zal de Commissie de staatssteunregels snel aanpassen om drastische wijzigingen in de economische omgeving te weerspiegelen, net zoals zij heeft gedaan als reactie op de COVID-19-uitbraak. De tijdelijke kaderregeling voor de reële economie werd snel goedgekeurd en trad reeds op 19 maart 2020 in werking. Een van de maatregelen van deze kaderregeling is dat de lidstaten via de banken steun kunnen verlenen aan de reële economie. Tijdens de eerste drie maanden na de inwerkingtreding van deze tijdelijke kaderregeling nam de Commissie al meer dan 160 besluiten[7] aan, waarmee zij meer dan 200 nationale maatregelen goedkeurde die door de 27 lidstaten en het Verenigd Koninkrijk waren aangemeld. De lidstaten kunnen op basis hiervan ongeveer 2,2 triljoen EUR aan staatssteun toekennen om bedrijven te helpen de gevolgen van COVID-19 voor hun activiteiten aan te pakken. Op die manier levert het toezicht op staatssteun een aanzienlijke bijdrage aan de algemene inspanningen van de EU om de economische gevolgen van de COVID-19-uitbraak te beperken en een sterk herstel mogelijk te maken, terwijl het gelijke speelveld wordt gewaarborgd.

Wat betreft de regels inzake staatssteun voor de financiële sector heeft de Commissie haar gemeenschappelijke regels tijdens de hele gecontroleerde periode consequent toegepast op de specifieke omstandigheden van ongeveer 200 zaken. De interventies van de Commissie, soms uitgevoerd onder enorme tijdsdruk om het vertrouwen van deposanten en de financiële stabiliteit te behouden, hebben een aanzienlijke bijdrage geleverd aan het behoud van een gelijk speelveld in de financiële sector in de EU en aan het beperken van concurrentieverstoringen. Bij elk individueel besluit ging de Commissie, op basis van evenwichtige criteria zoals die in de richtsnoeren zijn omschreven, telkens na of aan de voorwaarden voor de goedkeuring van de door de lidstaat voorgestelde staatssteun was voldaan, en of de staatssteunmaatregelen noodzakelijk waren en het steunbedrag werd beperkt tot het noodzakelijke minimum om de doelstellingen van gemeenschappelijk belang te verwezenlijken. Uit elk staatssteunbesluit blijkt dat de Commissie bij haar beoordeling rekening hield met de nieuwe regelgeving wanneer dat wettelijk vereist was.

De staatssteunbesluiten van de Commissie zijn onderworpen aan een aantal controles en waarborgen, zowel intern als extern. De materiële controle van de verenigbaarheid van de toepassing door de Commissie van de staatssteunregels met het Verdrag is met name een exclusieve bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie als bepaald in artikel 263 en artikel 267 VWEU. Bij de uitoefening van die bevoegdheid gaat het Hof van Justitie van de Europese Unie over tot een beoordeling van de juridische argumenten, de procedures en de feiten die aan de actie van de Commissie ten grondslag liggen.

Tegen deze achtergrond en in antwoord op de aanbevelingen van de ERK:

- aanvaardt de Commissie de aanbeveling om de staatssteunregels te evalueren in overeenstemming met haar richtsnoeren voor betere regelgeving. De economische gevolgen van de crisis die is ontstaan door de COVID-19-uitbraak zorgen voor een ernstige verstoring in de economie van de lidstaten en er heerst grote onzekerheid over de economische vooruitzichten. Daarom zal de Commissie een evaluatie verrichten wanneer de economie is hersteld en uiterlijk in 2023;

- aanvaardt de Commissie de aanbeveling om de efficiëntie van de interne processen verder te vergroten en in voorkomend geval zal zij de lidstaten eraan herinneren beste praktijken in acht te nemen;

- aanvaardt de Commissie de aanbeveling om geschikte en relevante prestatie-indicatoren vast te stellen die kunnen worden opgenomen in haar jaarlijks beheersplan om de resultaten van de

[7] Een lijst met alle staatssteunbesluiten die zijn aangenomen met betrekking tot coronamaatregelen, is hier te vinden:
https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

activiteiten van het DG Concurrentie te weerspiegelen en toezicht te houden op de geschiktheid ervan.

INLEIDING

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 01-16.

Staatssteun is een objectief begrip dat in het Verdrag is gedefinieerd, dat door het Hof van Justitie van de Europese Unie moet worden geïnterpreteerd en waaraan de Commissie is gebonden[8]. Anderzijds laat het Verdrag de beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt van een door een lidstaat voorgestelde staatssteunmaatregel als exclusieve bevoegdheid over aan de Commissie. Voor deze beoordeling verricht de Commissie een afwegingstoets, waarbij zij de positieve gevolgen van een maatregel afweegt tegen de negatieve gevolgen ervan voor de handel en de mededinging op de gemeenschappelijke markt.

De algemene beginselen van deze afwegingstoets worden toegelicht, met overwegingen van de sectorale context, in een aantal richtsnoeren voor bepaalde categorieën staatssteun. Door een steunmaatregel te beoordelen volgens de (in het licht van het doel van de steun) relevante richtsnoeren, verricht de Commissie dus in elke zaak een afwegingstoets. De Commissie herinnert er in dit verband aan dat indien een bepaalde steunmaatregel, naar de aard van het doel ervan, binnen de werkingssfeer van bestaande richtsnoeren valt en daarom volgens deze richtsnoeren moet worden beoordeeld, alleen de beoordelingscriteria gelden zoals geformuleerd in die richtsnoeren.

Voor staatssteun aan banken legde de Commissie de beginselen van de afwegingstoets het meest recentelijk neer in de bankenmededeling van 2013. In deze richtsnoeren, die bedoeld zijn voor zeer uiteenlopende situaties, zijn beginselen vastgelegd die de Commissie consequent toepast in alle lidstaten, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de zaak. De criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid kunnen in drie pijlers worden ondergebracht:

1) het tot een minimum beperken van concurrentieverstoringen als gevolg van de toekenning van steun om eerlijke concurrentie zoveel mogelijk te verzekeren (bv. door de groei van de balans van banken die steun ontvangen te beperken, door te eisen dat bepaalde activiteiten of activa worden verkocht of door agressieve handelspraktijken te verbieden);

2) het verdelen van de lasten om het benodigde bedrag aan staatssteun te beperken en zo het morele risico te verkleinen (bv. door deelneming in de verliezen door de aandeelhouders en de achtergestelde crediteuren van de banken, maar ook door afstotingen en belonings- en tariefvereisten) en overigens ook de last voor de belastingbetaler te verminderen;

3) het aantonen van de levensvatbaarheid van de banken op lange termijn, rekening houdend met de maatregelen die volgens de andere twee pijlers vereist zijn. Als de levensvatbaarheid niet kan worden aangetoond, moet de bank de markt op gecontroleerde wijze verlaten.

De verenigbaarheidsbeoordelingen van de Commissie zijn altijd beoordelingen vooraf die gebaseerd zijn op de gegevens waarover de Commissie beschikt op het ogenblik dat zij de aangemelde maatregel beoordeelt.

De staatssteunregels die van toepassing zijn op de banksector, maken een onderscheid tussen drie soorten steun:

---

[8] De Commissie heeft haar interpretatie van de rechtspraak van de EU-rechters uiteengezet in de mededeling betreffende het begrip "staatssteun". PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1.

1) “liquiditeitssteun” om tijdelijke liquiditeitsproblemen van anders solvente entiteiten aan te pakken;

2) “herstructureringssteun” om noodlijdende entiteiten te helpen hun levensvatbaarheid op lange termijn te herstellen en zo hun economische activiteit in stand te houden;

3) “liquidatiesteun” om noodlijdende entiteiten waarvan de levensvatbaarheid op lange termijn niet kan worden hersteld, te helpen de markt op gecontroleerde wijze te verlaten.

Sinds de respectieve inwerkingtreding ervan heeft de Commissie het nieuwe EU-regelgevingskader voor de afwikkeling van banken en de specifieke regels inzake staatssteun voor de banksector consequent en zonder discriminatie toegepast. Wanneer bepalingen van de EU-regels voor de afwikkeling van banken zo onlosmakelijk met het voorwerp van de steun zijn verbonden dat ze niet afzonderlijk kunnen worden beoordeeld, heeft de Commissie, in overeenstemming met de jurisprudentie van het Gerecht en het Hof van Justitie van de Europese Unie, in het respectieve staatssteunbesluit een beoordeling van die bepalingen verricht. Aangezien de EU-regels voor de afwikkeling van banken alsook de kapitaalregelgeving door andere autoriteiten worden uitgevoerd, werkt de Commissie voorts nauw samen met de ECB, de GAR en de nationale toezichthoudende en afwikkelingsautoriteiten.[9] Hoewel elk van deze actoren binnen zijn eigen mandaat opereert, willen zij allemaal zorgen voor een gezonde en stabiele financiële sector. De Commissie interageert en coördineert regelmatig met de toezichthoudende en afwikkelingsautoriteiten op EU- en nationaal niveau om complexe en dringende situaties aan te pakken en het ongecontroleerde faillissement van banken, dat risico’s voor de financiële stabiliteit met zich meebrengt, te voorkomen. In de nieuwe regelgeving is echter een verdeling van rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd waarmee rekening moet worden gehouden wanneer het toezicht op staatssteun in de banksector wordt besproken.

Het is met name de taak van de ECB of van de nationale toezichthouder om vast te stellen dat een bank faalt of dreigt te falen. Na deze vaststelling moet de verantwoordelijke afwikkelingsautoriteit (in de bankenunie is dit de GAR voor belangrijke instellingen[10]) beslissen of het in het algemeen belang is dat er wordt overgegaan tot de afwikkeling van de bank, dan wel of een bank kan worden geliquideerd volgens het nationale insolventierecht. Als de GAR of de nationale afwikkelingsautoriteit van mening is dat de afwikkelingsmaatregel niet in het algemeen belang is, bepaalt het EU-recht dat de bank volgens het nationale insolventierecht moet worden geliquideerd. De Commissie wordt betrokken in haar rol als handhavingsinstantie voor de mededinging wanneer de afwikkeling van een bank het gebruik van bijvoorbeeld het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds[11] inhoudt of wanneer een lidstaat het in een nationale insolventieprocedure noodzakelijk acht om staatssteun te verlenen[12]. In beide gevallen moeten de steunmaatregelen bij de Commissie worden aangemeld om volgens de EU-staatssteunregels te worden beoordeeld.

Sinds 2008 gebruikt de Commissie artikel 107, lid 3, onder b), VWEU als rechtsgrondslag voor haar staatssteunbesluiten betreffende banken.[13] Deze rechtsgrondslag blijft een geldige rechtvaardiging,

---

9 Het ESRB heeft een ander doel en mandaat, dat de Commissie niet relevant acht voor het specifieke doel van de beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteun volgens artikel 107, lid 3, VWEU.

10 Buiten de bankenunie en voor minder belangrijke instellingen binnen de bankenunie wordt dit besluit door de nationale afwikkelingsautoriteiten genomen.

11 In het EU-afwikkelingskader wordt vereist dat, voordat het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (of het nationale afwikkelingsfonds) kan worden gebruikt, de verliezen van de bank moeten worden gedekt door de bail-in van aandeelhouders en crediteuren en waar nodig ook van niet-achtergestelde schuld.

12 Indien door lidstaten steun wordt verleend in nationale insolventieprocedures gelden de vereisten met betrekking tot lastenverdeling, dat wil zeggen dat de aandeelhouders en de houders van achtergestelde instrumenten ten volle moeten bijdragen aan de kosten van de maatregelen, maar dat deposanten en niet-achtergestelde crediteuren niet verplicht zijn om bij te dragen.

13 In maart 2020 heeft de Commissie in het licht van de huidige COVID-19-uitbraak op dezelfde rechtsgrondslag een tijdelijke kaderregeling goedgekeurd (PB C 91I van 20.3.2020, blz. 1).

aangezien er nog steeds bewijs is waaruit blijkt dat de financiële sector zich na de crisis nog niet volledig heeft aangepast, dat er nog steeds sprake is van heel wat kwetsbare plekken en dat er nieuwe risico's voor de sector zijn ontstaan.

OPMERKINGEN

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 21-25 (bepalen van doelstellingen en meten van prestaties)

Elke dienst van de Commissie stelt voor het volgende jaar een jaarlijks beheersplan op met daarin de activiteiten van de dienst en hoe die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Commissie die zijn vastgelegd in het strategische plan van de dienst. Aan de hand van prestatie-indicatoren wordt toegezien op de vooruitgang met betrekking tot de doelstellingen in het kader van de jaarlijkse verslaglegging. De Commissie wijst erop dat zij steeds tracht de beste prestatie-indicatoren te vinden binnen de bestaande beperkingen, zoals de beschikbaarheid van de meest recente betrouwbare en consistente gegevens, gemeenschappelijk erkende methodologieën en vastgestelde unieke causale verbanden waarop de indicatoren worden gebaseerd. De Commissie staat open voor verbeteringen aan haar meting van prestaties, maar de resultaatindicatoren moeten geschikt zijn voor het doel van een jaarlijks beheersplan. Zij ziet dan ook heel wat uitdagingen voor het op eenvoudige, operationele wijze en met ondubbelzinnige causale richting meten van de jaarlijkse prestatieresultaten met betrekking tot brede verschijnselen, zoals de door de ERK vermelde *integriteit van de interne markt in het algemeen*.

In dit licht is de Commissie niet van mening dat het welslagen van herstructureringen van banken kan worden samengevat in een eenvoudige, geschikte indicator voor jaarlijkse beheersverslagen van de diensten van de Commissie. In haar rol van handhavingsinstantie voor staatssteun beoordeelt de Commissie noodzakelijkerwijs de levensvatbaarheid en de gerelateerde verbintenissen door de lidstaat vanuit een perspectief vooraf. De Commissie wordt ook op de hoogte gehouden van de tenuitvoerlegging van eventuele specifieke verbintenissen die de lidstaat heeft verstrekt, via speciale toezichtverslagen van de onafhankelijke trustees die zij heeft benoemd. Wettelijk controleerbare verbintenissen die betrekking hebben op specifieke acties verschillen evenwel van de vele factoren die invloed kunnen hebben op het welslagen van een herstructureringsperiode van vijf jaar, met name macro-economische of zakelijke ontwikkelingen die niet onder de verbintenissen vallen. De Commissie neemt de zeggenschap over gesteunde ondernemingen niet over en de tenuitvoerlegging van verbintenissen blijft de verantwoordelijkheid van de lidstaat. De Commissie treedt ook niet op als toezichthouder en kan dan ook geen toezicht houden op de dagelijkse prestaties van de banken of op de ruimere ontwikkelingen op de markt.

In de gecontroleerde periode keurde de Commissie individuele herstructureringssteun goed in meer dan 25 zaken; slechts enkele ontvingen herhaaldelijk kapitaalsteun. Volgens de ERK moest de overheid bij verscheidene banken in hun steekproef die zulke steun hadden gekregen, later nog ingrijpen, nadat zij door de Commissie levensvatbaar waren verklaard. Zonder verder in detail te treden over de individuele zaken, moet erop worden gewezen dat in elke zaak een complexe beoordeling van zeer uiteenlopende omstandigheden is gemaakt[14]. Daarnaast beoordeelden de

[14] Wanneer de lidstaat aanvoerde dat bijkomende overheidsinterventies nodig waren, kunnen veel factoren een rol spelen. In sommige gevallen werd de initiële steun verleend in het kader van een macro-economisch aanpassingsprogramma, in een situatie van grote volatiliteit. In andere gevallen werd herhaaldelijk steun verleend vóór 2013 of werd die steun terugbetaald vóór een volgende interventie. In een aantal gevallen leidde herhaaldelijke kapitaalsteun ertoe dat de banken in kwestie de markt verlieten, hetgeen vanuit mededingingsoogpunt een belangrijk resultaat is. Vanuit mededingingsoogpunt maakt het inderdaad een verschil of banken kapitaalsteun ontvangen voor herstructurering dan wel als liquidatiesteun. Het maakt eveneens verschil of banken kapitaalsteun of liquiditeitssteun ontvangen (in de vorm van garanties voor niet-achtergestelde financiering). Het is niet mogelijk te bepalen of het volume niet-renderende leningen of de blootstelling aan staatsschulden invloed heeft op het welslagen van herstructureringen zonder naar de individuele zaak te kijken.

diensten van de Commissie voor een steekproef van 175 banken het herstel van de levensvatbaarheid van banken die steun hadden ontvangen door ze te vergelijken met banken die geen steun hadden ontvangen. In de in 2015 gepubliceerde bevindingen wordt aangetoond dat de prestaties[15] van geherstructureerde banken gemiddeld convergeren naar de waarden van banken die geen steun ontvingen, zij het pas aan het einde van de herstructureringsperiode[16]. Daarom mogen bijkomende overheidsinterventies in een latere fase niet worden geïnterpreteerd als in strijd met de beoordeling van de levensvatbaarheid die de Commissie vooraf verrichtte.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 26-27(Risicobeoordeling)

De Commissie wijst erop dat het risico-inventarisatie- en selectieproces in het DG Concurrentie sectorneutraal is en onderscheid maakt tussen beheersbare risico's, waarvoor mitigatiemaatregelen moeten worden genomen, en aanvaarde risico's, waarvoor reeds mitigatiemaatregelen bestaan in overeenstemming met de interne richtsnoeren van de Commissie die op al haar diensten van toepassing zijn.

Om de mededinging in de EU op doeltreffende wijze te kunnen handhaven, houdt de Commissie haar rechtsinstrumenten afgestemd op de realiteit op de markt en op de huidige economische en juridische opvattingen door ze regelmatig te evalueren en te herzien. Zij doet dit hetzij zoals is vastgesteld in het rechtsinstrument of het rechtskader zelf, hetzij door op basis van haar kennis van de markt en haar interactie met de belanghebbenden, en nu ook in de context van het kader voor betere regelgeving, te beoordelen wanneer er een evaluatie en mogelijk een herziening van de regels moet worden opgestart, tenzij er een vrijstelling geldt. De afstemming van de rechtsinstrumenten op de realiteit op de markt en op de huidige economische en juridische opvattingen geldt dan ook als een algemeen beginsel; sectorspecifieke beleidsrichtsnoeren, zoals op het gebied van staatssteun aan financiële instellingen, zijn niet specifiek aangemerkt als een aanzienlijk risico. De ontwikkelingen op de markt worden evenwel voortdurend gevolgd. Er mag niet uit het oog worden verloren dat de mededingingsregels, met name de richtsnoeren, stabiliteit en rechtszekerheid bieden voor de marktdeelnemers en de lidstaten, en dat wijzigingen aan de regels dus zorgvuldig moeten worden overwogen.

Zoals reeds is vermeld, beschikt de Commissie over een alomvattend beleidskader voor staatssteun in de financiële sector dat zij consequent toepast. Het DG Concurrentie had dan ook geen reden om af te wijken van de sectorneutrale benadering en deze sector/dit instrument, anders dan andere sectoren/instrumenten, te kwalificeren als een aanzienlijk risico waardoor de doelstellingen van het DG mogelijk niet worden gehaald.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 28-30 (Effectbeoordeling en evaluatie)

Het kader voor betere regelgeving is een belangrijk instrument in de beleidsontwikkeling van de Commissie. Het trad in werking in 2015, na de goedkeuring van de bankenmededeling van 2013. In 2013 had de Commissie evenwel reeds aanzienlijke ervaring opgedaan met de toepassing van specifieke staatssteunregels voor de financiële sector; daarop voortbouwend verrichtte zij een zorgvuldige beoordeling van de relevante factoren, waarvoor zij alle lidstaten en andere belanghebbenden raadpleegde. Bovendien merkt de Commissie op dat er in de richtsnoeren voor betere regelgeving geen specifiek tijdstip is voorgeschreven waarop beleid moet worden geëvalueerd, maar dat wordt beschreven hoe een evaluatie moet worden uitgevoerd in geval van een politiek besluit om de evaluatie van bepaalde beleidslijnen op te starten of als de beleidswetgeving bepalingen bevat in verband met het verrichten van evaluaties.

---

[15] Gemeten aan de hand van operationele en risico-indicatoren, winstgevendheid en financierings- en solventieposities.

[16] European Commission, Competition State aid Brief (2015/1): State aid to European banks: returning to viability, beschikbaar op: https://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015_001_en.pdf

In elk geval is de Commissie van mening dat haar regels die van toepassing zijn op de beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteun in de financiële sector adequaat en geschikt voor het beoogde doel zijn, en dat tijdens de hele gecontroleerde periode geweest zijn. Zoals reeds is verduidelijkt, bestond er geen vereiste om de bankenmededeling van 2013 formeel te evalueren tijdens de gecontroleerde periode en is de Commissie van mening dat de regels waren afgestemd op de realiteit op de markt en tegelijk een stabiele en beproefde leidraad vormden voor alle lidstaten en marktdeelnemers.

Antwoord van de Commissie op paragraaf 32 (Beheersstructuren)

De Commissie acht het positief dat de ERK oordeelt dat de beheersstructuren van het DG Concurrentie adequaat zijn. De hoofdeconoom en zijn team in het DG Concurrentie leveren belangrijke bijdragen aan het toezicht op staatssteun van de Commissie, en het DG Concurrentie houdt met deze bijdragen rekening tijdens de voorbereiding van zijn besluiten op dat gebied.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 33-34 (Ethisch kader)

De Commissie is ingenomen met de algemene erkenning van een sterk ethisch kader en is van mening dat haar regels ook geschikt zijn voor het personeel dat omgaat met marktgevoelige informatie. De Commissie wijst erop dat artikel 11 tot en met artikel 26, onder a), van het personeelsstatuut het ethisch kader vormen dat door de medewetgevers is vastgesteld voor het personeel van de Europese instellingen. Op basis daarvan keuren de instellingen meer gedetailleerde regels voor hun personeel goed. Op basis van de bij het DG Concurrentie uitgevoerde risicobeoordeling zou het een onevenredige controle zijn om het personeel te verplichten vooraf goedkeuring te vragen voor bepaalde financiële privétransacties, ook gezien de verwerking van (gevoelige) persoonsgegevens volgens artikel 4, lid 1, onder c), van Verordening 2018/1725, dat bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moet zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt ("minimale gegevensverwerking").

Bovendien merkt de Commissie op dat de ERK tijdens een recente eerdere controle met betrekking tot het ethische kader van de EU-instellingen positieve opmerkingen maakte over de richtsnoeren en procedures van het DG Concurrente inzake ethiek[17].

De Commissie wijst er tot slot op dat er in de zaken in verband met banken (of meer in het algemeen) geen gevallen van vergrijp zijn gemeld door de bevoegde autoriteiten die in de EU daartoe zijn aangewezen.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 35-36 (Personele en IT-middelen)

De Commissie is ingenomen met de conclusie van de ERK over de kwaliteit van het personeel van de Commissie dat actief is op het gebied dat het voorwerp is van de controle. De Commissie brengt in herinnering dat het DG Concurrentie, dankzij alle genomen beperkende maatregelen, op elk moment kon (en kan) rekenen op hooggekwalificeerd en competent personeel om zijn taken uit te voeren.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 38-42 (Procedureel kader voor het toezicht op staatssteun)

De Commissie en haar diensten verrichten het toezicht op staatssteun volgens het mandaat in het Verdrag en aan de hand van formele en informele processen. De formele procedures zijn vastgelegd

[17] Zie de paragrafen 37 en 71 van Speciaal verslag nr. 13/2019: De ethische kaders van de gecontroleerde EU-instellingen: ruimte voor verbetering Online beschikbaar op: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks_NL.pdf

in verordeningen van de Raad[18], terwijl de Commissie en de lidstaten als de verleners van steun ook beste praktijken voor informele samenwerking hebben erkend, die op transparante wijze in de gedragscode[19] zijn neergelegd. Die informele samenwerking, de prenotificatiefase genoemd, biedt de lidstaten de mogelijkheid om de Commissie op informele en niet-bindende basis te raadplegen in verband met geplande maatregelen. De duur en de diepgang van zulke informele uitwisselingen hangen af van hoe geavanceerd het plan van de lidstaat is. Uiteraard zijn er voor een eerder vaag idee omtrent een mogelijke maatregel doorgaans meer uitwisselingen nodig voordat de Commissie over de juiste hoeveelheid details beschikt om de lidstaat zinvolle feedback te kunnen geven. De resultaten van de openbare raadpleging die in het kader van de herziening van de gedragscode — die niet specifiek voor een bepaalde sector geldt — in 2018 werd uitgevoerd, tonen aan dat de meeste respondenten positief stonden tegenover een langere prenotificatiefase en dat deze inderdaad de beste praktijk vormt. Bovendien kan de Commissie niet weigeren om zulke informele besprekingen aan te vangen met lidstaten, zelfs als die ervoor kiezen om de in de gedragscode vermelde beste praktijken niet te volgen. Aangezien de Commissie zelfs in geval van zulke informele prenotificatiecontacten pas na een formele aanmelding een besluit inzake een steunmaatregel kan nemen, worden tot slot de procedurele rechten van derden, zoals ze zijn bepaald in de procedureverordening[20], op dezelfde manier geëerbiedigd als in een staatssteunprocedure zonder deze informele prenotificatiefase. In deze context wijst de Commissie erop dat het Gerecht tot de bevinding is gekomen dat louter de duur van de prenotificatiecontacten niet kan worden beschouwd als een indicatie van twijfel over de verenigbaarheid.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 43-50 (Staatssteunregels)

De Commissie wijst erop dat de ontwikkeling van richtsnoeren voor de beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteun in een bepaalde sector onder haar exclusieve bevoegdheid inzake toezicht op staatssteun valt, zoals vastgelegd in het Verdrag. De keuze van de rechtsgrondslag is onderdeel van de uitoefening van deze bevoegdheid en de Commissie is van mening dat artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, ook tijdens de gecontroleerde periode de passende rechtsgrondslag bleef voor de beoordeling van de verenigbaarheid van steunmaatregelen voor financiële instellingen. Dit geldt in het bijzonder vandaag, aangezien de COVID-19-uitbraak een grote schok is voor de economieën in de EU-lidstaten.

De Commissie is met name van mening dat haar besluiten i) om artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, tijdens de gecontroleerde periode te blijven gebruiken als rechtsgrondslag voor staatssteun aan banken, en ii) om de bankenmededeling van 2013 nog niet te herzien, passend waren in het licht van de volgende overwegingen:

- Tijdens de gecontroleerde periode en ook nu nog zijn er niet te verwaarlozen zwakke plekken in de economieën, ook al zijn de gevolgen hiervan niet in alle lidstaten even groot[21]. Zo zijn de negatieve gevolgen van de crisis (bv. in de vorm van grote volumes niet-renderende leningen) nog steeds aanwezig in verscheidene lidstaten. Er moet worden opgemerkt dat deze problemen uit het verleden een gevaar vormen voor de levensvatbaarheid van banken. De Commissie is van mening dat wanneer de lidstaten besluiten dat steunmaatregelen noodzakelijk zijn om zulke problemen aan te pakken, dit nog steeds een gevolg is van de crisis. Daarom is de Commissie van mening dat de beoordeling die zij in 2013 bij de goedkeuring van haar richtsnoeren verrichtte over de algemene toepassing van artikel 107, lid 3, onder b, VWEU, en die in punt 6 van de

[18] Met name de procedureverordening (Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9)) en de uitvoeringsverordening (Verordening (EU) 2015/2282 van de Commissie van 27 november 2015 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004 wat betreft de aanmeldings- en informatieformulieren (PB L 325 van 10.12.2015, blz. 1)).

[19] Mededeling van de Commissie "Gedragscode voor een goed verloop van de staatssteunprocedures" (PB C 253 van 19.7.2018, blz. 14).

[20] Zie voetnoot 18.

[21] Zie bijvoorbeeld punt 4.1 van het Europees Semester 2020. Online beschikbaar op: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1584543632863&uri=CELEX%3A52020DC0150

bankenmededeling van 2013 is samengevat, nog steeds geldig is. Bovendien heeft de toepassing van dezelfde beginselen van de bankenmededeling van 2013 ervoor gezorgd dat alle lidstaten gelijk werden behandeld. Het regelgevingskader inzake afwikkeling geldt uiteraard sinds de inwerkingtreding ervan.

- Voor een evaluatie, en eventueel een herziening, van de bankenmededeling van 2013 zou een beroep kunnen worden gedaan op de ervaring met betrekking tot de wijze waarop falende banken worden aangepakt binnen het afwikkelingskader. Er moet worden opgemerkt dat het EU-afwikkelingskader, en met name de GAR, volledig operationeel werd in 2016, maar er tot nog toe slechts enkele gevallen zijn geweest[22].

De staatssteunregels en het afwikkelingskader voor banken zijn naast elkaar van toepassing. Het toezicht op staatssteun is een exclusieve bevoegdheid die in het Verdrag is toegekend aan de Commissie en waarop de goedkeuring van secundaire wetgeving op het gebied van prudentiële vereisten en afwikkeling niet rechtstreeks van invloed is. De Commissie kan haar bevoegdheden op het gebied van toezicht op staatssteun ook niet gebruiken om de naleving van andere bepalingen van het Unierecht te handhaven, tenzij die bepalingen van toepassing zijn op en onlosmakelijk verbonden zijn met de verenigbaarheid van een concrete steunmaatregel. In de tekst van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken wordt rechtstreeks verwezen naar het EU-kader inzake staatssteun en uit de tekst van de richtlijn herstel en afwikkeling blijkt duidelijk dat de medewetgevers erkenden dat het staatssteunkader (en de bankenmededeling van 2013) van toepassing is, terwijl zij in de richtlijn herstel en afwikkeling zelf voorwaarden vaststelden voor het gebruik van buitengewone overheidssteun in uitzonderlijke gevallen (bv. voor preventieve herkapitalisatie en overheidsinstrumenten voor financiële stabilisatie) binnen het nieuwe afwikkelingskader. Bovendien wordt in de richtlijn herstel en afwikkeling steun uit afwikkelingsfinancieringsmechanismen in afwikkeling of staatssteun buiten afwikkeling (bv. in het kader van nationale insolventieprocedures) niet uitgesloten. Voor het soort procedure die wordt gevolgd (met name afwikkeling of nationale insolventieprocedures) zijn uiteindelijk de toezichthoudende en afwikkelingsautoriteiten verantwoordelijk, maar uiteraard blijven ook de mededingingsbevoegdheden van de Commissie van belang.

In het algemeen wordt er in de bankenmededeling van 2013 een onderscheid gemaakt tussen banken waarvoor het herstel van de levensvatbaarheid kan worden aangetoond en banken waarvoor dat niet mogelijk is en die, vanuit mededingingsoogpunt, de markt zouden moeten verlaten. In de staatssteunregels is het dan ook belangrijk dat de begrippen "herstructureringssteun" (voor banken die op lange termijn levensvatbaar zijn) en "liquidatiesteun" (om banken die op lange termijn niet levensvatbaar zijn, te helpen de markt op gecontroleerde wijze te verlaten) worden gescheiden. Wat betreft de mogelijkheid om steun te verlenen om een bank te helpen de markt te verlaten, zijn de desbetreffende bepalingen in de bankenmededeling van 2013 gericht op het beperken van concurrentieverstoringen. De bepalingen over de verenigbaarheid van liquidatiesteun met de mededingingsregels zijn niet afhankelijk van een bepaald wettelijk stelsel en gelden daarom zowel in afwikkeling, wanneer openbaar beheerde fondsen worden gebruikt, als buiten afwikkeling (met name in nationale insolventieprocedures).

In antwoord op de opmerking dat de strengere bail-invereisten van de richtlijn herstel en afwikkeling niet terugkwamen in de staatssteunregels, is het van belang op te merken dat de Commissie in de staatssteunbesluiten die tijdens de controleperiode werden goedgekeurd, de onlosmakelijk verbonden bepalingen van de richtlijn herstel en afwikkeling heeft beoordeeld als onderdeel van de beoordeling van de verenigbaarheid. Hieronder zou ook het bail-invereiste vallen in gevallen waarin het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds of nationale afwikkelingsfondsen zouden tussenkomen[23].

---

[22] Zie voetnoot 4 voor meer bijzonderheden.

[23] De Commissie merkt op dat er tot dusver geen gevallen zijn geweest waarin dit vereiste moest worden gecontroleerd.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 52-63 (Naleving van interne processen en procedures)

Het overleg tussen de diensten is een belangrijk element in de besluitvorming van de Commissie. Terwijl het DG Concurrentie het ontwerp voor het besluit (een intern ontwerpdocument en dus onderhanden werk) opstelt, waarborgt het overleg tussen de diensten de betrokkenheid van andere diensten van de Commissie met betrekking tot hun respectieve bevoegdheidsgebieden. In overeenstemming met de interne procedureregels van de Commissie houdt een gunstig advies met opmerkingen van een andere dienst akkoord in op voorwaarde dat er rekening wordt gehouden met de opmerkingen. De leidende dienst (in casu het DG Concurrentie) herziet het ontwerpbesluit vervolgens door de gegeven opmerkingen te verwerken en legt het pas aan de Commissie voor nadat een akkoord is bereikt met de diensten die opmerkingen hebben gegeven. In het licht daarvan merkt de Commissie op dat de in paragraaf 54 vermelde opmerkingen zeer beperkt in aantal en heel specifiek voor de context van de respectieve zaken waren. Dat de diensten van de Commissie elkaar constructieve opmerkingen geven, maakt in elk geval normaal onderdeel uit van de besluitvorming van de Commissie en deze opmerkingen worden tijdens dit proces op gepaste wijze verwerkt. In elk van de gecontroleerde zaken werd er met de geraadpleegde diensten een akkoord bereikt over het definitieve ontwerp van het staatssteunbesluit, zodat het vervolgens bij het college van leden van de Commissie kon worden ingediend voor formele aanneming.

Wat betreft de registratie van documenten is in het beleid inzake documentbeheer van de Commissie bepaald dat de voor het besluitvormingsproces relevante documenten moeten worden geregistreerd. Deze registratie gebeurt in een van de systemen voor documentbeheer van het DG Concurrentie. De Commissie is van mening dat er geen relevante documenten systematisch ontbraken en dat de lopende upgrade van de infrastructuur van het DG Concurrentie voor de registratie van zaken de naleving van de interne richtsnoeren op dit gebied zal vereenvoudigen.

Het procedurehandboek van het DG Concurrentie bevat niet-bindende richtsnoeren met beginselen voor de interne werkafspraken voor het personeel. Zoals hierboven reeds is vermeld, worden er in de gedragscode niet-bindende beste praktijken uiteengezet voor informele samenwerking met de lidstaten. Hoewel de beste praktijk er inderdaad in zou bestaan dat lidstaten tijdens de informele prenotificatiefase een ontwerpaanmelding moeten indienen, kan de Commissie niet weigeren om met de lidstaat te overleggen indien dit niet is gebeurd. Dit is in het bijzonder zo in zaken in verband met banken, waarin informele contacten nuttig kunnen zijn zelfs als de maatregelen nog maar in een voorlopig, vroeg planningsstadium zitten. Het spreekt zich voor zich dat dit strikt vertrouwelijk moet gebeuren. Indien lidstaten er evenwel voor kiezen om deze niet-bindende beste praktijken niet toe te passen, houdt dit geen schending van de procedureregels van het DG Concurrentie in.

De Commissie wenst de verklaring in paragraaf 60 dat "*sommige relevante informatie niet [werd] gepubliceerd*" te nuanceren. De Commissie moet twee verplichtingen verzoenen, namelijk de verplichting om overeenkomstig artikel 296 VWEU haar besluiten te motiveren en er derhalve op toe te zien dat haar besluiten alle essentiële elementen bevatten waarop deze gebaseerd is, en de verplichting om de geheimhouding in acht te nemen[24]. Dit houdt in dat bepaalde informatie relevant kan zijn voor de beoordeling van de Commissie, maar dat deze niet volledig openbaar kan worden gemaakt. Toch blijkt uit de ervaring van de Commissie dat het proces om met de lidstaten overeenstemming te bereiken over vertrouwelijke informatie soms moeilijk kan zijn.

De Commissie wijst erop dat zij niet wettelijk verplicht is om de resultaten van het toezicht op de specifieke toegezegde maatregelen te publiceren. De verbintenissen maken deel uit van de aanmelding door de lidstaat en worden beoordeeld en gepubliceerd als onderdeel van de besluiten. Het aansluitende toezicht op de verbintenissen, doorgaans met de steun van een onafhankelijke trustee, dient echter als bron van vertrouwelijke informatie voor de Commissie. Indien de Commissie verdere

[24] Punt 18 van de mededeling van de Commissie C(2003) 4582 van 1 december 2003 over geheimhouding bij beschikkingen inzake staatssteun (PB C 297 van 9.12.2003, blz. 6).

maatregelen moet nemen omdat verbintenissen niet zijn nagekomen, wordt haar besluit openbaar gemaakt. Anderzijds merkt de Commissie op dat indien daarvan geen sprake is, de tijdens het toezicht verkregen informatie vertrouwelijk wordt behandeld.

Evenzo kan een lidstaat altijd voorstellen om de ingediende verbintenissen te wijzigen zodat de Commissie de afwegingstoets kan verrichten voor een steunmaatregel. De Commissie beoordeelt vervolgens of de voorgestelde wijziging van de verbintenissen het evenwicht van het oorspronkelijke besluit handhaaft, en keurt daartoe een gemotiveerd besluit goed en publiceert het. De Commissie deelt het in paragraaf 63 vermelde standpunt van de ERK niet. Zij is van mening dat in de besluiten van de Commissie afdoende is uitgelegd waarom de wijziging van de verbintenissen het evenwicht van het oorspronkelijke besluit niet verandert.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 64-70 (Besluiten inzake staatssteun aan financiële instellingen — inhoudelijk)

De Commissie is van mening dat zij altijd heeft nagegaan of er sprake was van een ernstige verstoring. Door richtsnoeren (d.w.z. de bankenmededeling van 2013) aan te nemen, heeft de Commissie zich ertoe verbonden staatssteun voor banken te toetsen aan artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, in het licht van de crisissituatie en het gevaar voor de algehele financiële stabiliteit die neerkomen op een ernstige verstoring in de economie. Voor de toepassing van deze richtsnoeren in een bepaalde zaak wijst de Commissie erop dat de autoriteiten van de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het besluit of zij steun wensen te verlenen om het ongecontroleerd verlaten van de markt door een bepaalde bank, dat een gevaar zou opleveren voor de financiële stabiliteit, te voorkomen. Indien een lidstaat besluit dat dergelijke steun moet worden verleend, meldt hij de geplande steun aan bij de Commissie. Vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de Commissie om te beoordelen of die steun verenigbaar is met de interne markt. De Commissie merkt op dat de betrokken lidstaat moet aantonen dat de steun noodzakelijk was omdat het uitblijven van staatssteun een gevaar zou opleveren voor de financiële stabiliteit. In deze context ging de Commissie na of de door de nationale autoriteiten aangevoerde argumenten deugdelijk waren, dan wel of er, indien van toepassing en noodzakelijk, bijkomend bewijs nodig was. Daarnaast is de Commissie van mening dat de gevolgen van de crisis ten minste nog in bepaalde delen van de banksector in de EU aanhouden; daarom bleef zij dezelfde regels toepassen in alle lidstaten. In deze context benadrukt de Commissie de verplichting tot loyale samenwerking van de betrokken lidstaat in overeenstemming met artikel 4, lid 3, VWEU. De Commissie merkt ook op dat er tegen geen van haar besluiten op grond hiervan beroep is aangetekend.

Tegen deze achtergrond bevestigt de Commissie dat zij bij de beoordeling van de ernstige verstoring in elke afzonderlijke zaak rekening hield met de opmerkingen van de lidstaat. De Commissie combineerde dit met haar kennis van de algemene economische situatie in de betrokken lidstaat, hetgeen niet moet worden geregistreerd in het dossier van de zaak[25]. Bovendien wijst de Commissie erop dat de Raad bij elke goedkeuring (of wijziging) van een economisch aanpassingsprogramma (bv. voor Griekenland) erkende dat er gevaar bestond voor de financiële stabiliteit.

Met name ten aanzien van liquidatiesteun merkt de Commissie op dat de ERK erkent dat het ongecontroleerde faillissement van zelfs een kleine bank een gevaar voor de financiële stabiliteit kan inhouden. Voor de aangemelde maatregelen inzake liquidatiesteun achtte de Commissie het door de lidstaten verstrekte bewijs voldoende. In voorkomend geval werd dit bewijs gecombineerd met de kennis van de Commissie van de algemene economische situatie in de betrokken lidstaat. De Commissie erkent dat in de bankenmededeling van 2013 niet staat beschreven welk bewijs de lidstaten moeten overleggen wanneer zij voornemens zijn liquidatiesteun te verlenen. De Commissie is evenwel van mening dat het niet noodzakelijk was om zulke gedetailleerde voorschriften in haar

[25] De Commissie merkt op dat het ESRB geen enkele aanbeveling aan de Commissie heeft gericht over de vraag of er al dan niet sprake is van een ernstige verstoring die verband houdt met een noodlijdende bank, en kan derhalve niet zeggen of het ESRB dat zou doen.

richtsnoeren op te nemen. De procedureverordening volstaat immers als basis voor de Commissie om bij de lidstaten verdere informatie op te vragen die zij nodig heeft om haar beoordeling van de verenigbaarheid te kunnen verrichten. De Commissie heeft hierboven uitgelegd dat zij nagaat of de door de nationale autoriteiten aangevoerde argumenten deugdelijk zijn, en dat zij indien nodig om meer bewijs vraagt.

De verbintenissen worden voorgesteld door de lidstaten en bieden een antwoord op de specifieke omstandigheden van de zaak. Ze worden in de staatssteunbesluiten beoordeeld als onderdeel van de afwegingstoets om ervoor te zorgen dat buitensporige concurrentieverstoringen ten gevolge van de voorgestelde steunmaatregel worden beperkt. Een aantal verbintenissen zijn binair (bv. een verbod op dividenduitkering of een verbod op acquisities geldt of geldt niet). Andere verbintenissen (zoals afstotingen of de uitstap uit bedrijfsonderdelen) zorgen duidelijk voor meer vrije ruimte voor concurrenten op de markt en de Commissie gaat na of de verbintenis evenredig is met het steunbedrag. Ook het beperkende effect van verbintenissen voor de begunstigde om te handelen volgens wat op de markt gangbaar is, bijvoorbeeld qua tarieven, is duidelijk. Hoewel de Commissie toeziet op de naleving van de specifieke toegezegde maatregelen, houdt dit verband met de geldigheid van de steun, maar niet met de beoordeling achteraf van de gevolgen voor de markt van de maatregelen zoals deze zijn uitgevoerd. Hierboven is al uitgelegd dat de beoordeling van de verenigbaarheid een beoordeling vooraf is, dat wil zeggen voordat de steunmaatregel door de lidstaat wordt uitgevoerd, op basis van de op dat moment beschikbare informatie. De verbintenissen zijn derhalve in elke zaak afgestemd op het verstorende effect en de Commissie is van mening dat zij in haar besluiten voldoende beoordeling heeft verstrekt.

Punt 9 van de herstructureringsmededeling van 2009 betreffende de vergelijking met alternatieve scenario's, zoals opsplitsing van de bank of overname door een andere bank, heeft betrekking op de mogelijke inhoudelijke punten in de aanmelding voor een herstructureringsplan, met name een indiening door de lidstaat, en vormt geen verplichting voor de Commissie. In overeenstemming met de jurisprudentie van de EU-rechters[26] is de Commissie alleen verplicht om de maatregel te beoordelen zoals die door de lidstaat is aangemeld. Zij kan niet alle mogelijke alternatieve maatregelen waarmee dezelfde doelstelling kan worden gehaald, analyseren om de aangemelde maatregel als verenigbaar aan te merken. A fortiori heeft de Commissie niet de bevoegdheid om de aangemelde maatregel te vervangen door een alternatieve maatregel die zij passender, evenrediger of minder verstorend vindt. Bovendien is de keuze voor een bepaalde steunmaatregel vaak afhankelijk van toezichtvereisten of van het besluit van een afwikkelingsautoriteit (in geval van middelen uit het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds of een nationaal afwikkelingsfonds), die de Commissie als staatssteunautoriteit beoordeelt met betrekking tot de verenigbaarheid ervan met de staatssteunregels.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Antwoord van de Commissie op paragraaf 71

De Commissie is van mening dat haar ethische kader, dat volgens de ERK robuust is, ook geschikt is om het risico van onjuiste behandeling van marktgevoelige informatie tot een minimum te beperken om de redenen die hierboven in het antwoord op de paragrafen 33-34 zijn uiteengezet.

Antwoord van de Commissie op paragraaf 72

De Commissie is van mening dat de staatssteunregels tijdens de gecontroleerde periode volledig geschikt waren om toezicht te houden op staatssteun aan financiële instellingen en bijgevolg niet moesten worden herzien om de redenen die hierboven in het eerste deel en in het gedetailleerde antwoord op de paragrafen 30 en 43-50 zijn uiteengezet.

[26] Zaak T-135/17, SCOR/Commissie, punten 94 en 123; zaak T-57/11, Castelnou Energía/Commissie, punt 171; zaak C-159/94, Commissie/Frankrijk, punt 101.

Aanbeveling 1 – Evalueer of de staatssteunregels nog steeds passend zijn en tref indien nodig corrigerende maatregelen

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Met betrekking tot aanbeveling 1 stemt de Commissie ermee in om een evaluatie op te starten, in overeenstemming met haar richtsnoeren voor betere regelgeving. De economische gevolgen van de crisis die is ontstaan door de COVID-19-uitbraak zorgen voor een ernstige verstoring in de economie van de lidstaten en er heerst grote onzekerheid over de economische vooruitzichten. Daarom zal de Commissie een evaluatie verrichten wanneer de economie is hersteld en uiterlijk in 2023.

Antwoord van de Commissie op paragraaf 73

De Commissie benadrukt dat zij de bindende procedureverordening en de uitvoeringsverordening te allen tijde heeft nageleefd. Dit moet strikt gescheiden gehouden worden van de interne (niet-bindende) en meer gedetailleerde richtsnoeren voor het personeel van de Commissie. Eventuele afwijkingen van deze interne richtsnoeren waren evenwel niet van wezenlijk belang en hadden geen invloed op de uitkomst van de beoordelingen van de Commissie. Dat de staatssteunprocedures in sommige zaken met betrekking tot banken lang duurden, is het gevolg van de gevoeligheid en de complexiteit van die steunmaatregelen, die afhangen van besluiten van andere actoren. Deze actoren zijn met name onder andere toezichthouders en afwikkelingsautoriteiten die, net als de Commissie in deze zaken, vertrouwelijke besprekingen en marktgevoelige informatie moeten beschermen. Er moet tevens aan worden herinnerd dat de Commissie niet kan weigeren de lidstaten in eender welke fase van het proces advies te geven over de mogelijke implicaties op het vlak van staatssteun van mogelijke plannen, ook al houden de lidstaten zich niet altijd volledig aan de gedragscode. Tot slot herinnert de Commissie eraan dat bij de publicatie van besluiten moet worden voorkomen dat er zakengeheimen worden onthuld terwijl er voor maximale transparantie moet worden gezorgd, zoals hierboven in het antwoord op de paragrafen 58-61 is uitgelegd, en dat de tijdigheid van deze publicatie bovenal afhangt van de goede samenwerking met de lidstaten.

Aanbeveling 2 – Verbeter de naleving van interne processen en procedures verder

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Wat betreft aanbeveling 2, punt 1, merkt de Commissie op dat zij een nieuw instrument voor het beheer van zaken (Case@EC) zal uitrollen waarmee ook voor staatssteunzaken het documentbeheer zal worden vergemakkelijkt. In deze context zal de Commissie haar personeel ook herinneren aan de geldende regels met betrekking tot de registratie van documenten en zal zij haar interne richtsnoeren herzien in verband met het nieuwe instrument voor documentbeheer.

Wat betreft aanbeveling 2, punt 2, zal de Commissie de lidstaten herinneren aan de beste praktijken voor prenotificatiecontacten zoals beschreven in de gedragscode. De Commissie zal dit met name doen in de werkgroep voor de modernisering van het staatssteunbeleid met de lidstaten.

Wat betreft aanbeveling 2, punt 3, herinnert de Commissie eraan dat zij sterk afhankelijk is van de samenwerking met de lidstaten om een tijdige publicatie van haar besluit te waarborgen, wat door de ERK wordt erkend. Hoewel de Commissie de beschikbare instrumenten heeft gebruikt om staatssteunbesluiten te publiceren zonder de goedkeuring van de lidstaten, zou het onevenredig zijn om die onmiddellijk en in alle gevallen te gebruiken. De Commissie kan derhalve niet alleen toezeggen dat dit proces in de praktijk kan worden versneld. De Commissie zal de lidstaten evenwel herinneren aan het proces voor verzoeken om vertrouwelijke behandeling in de werkgroep voor de modernisering van het staatssteunbeleid met de lidstaten. De Commissie zal ook overwegen om verdere interne richtsnoeren voor het personeel op te stellen om ervoor te zorgen dat verzoeken om vertrouwelijke behandeling door de lidstaten efficiënt en consequent worden behandeld.

Antwoord van de Commissie op paragraaf 74

De Commissie bevestigt dat haar staatssteunbesluiten allemaal zijn gebaseerd op juridisch en economisch deugdelijke beoordelingen en is ingenomen met de conclusie van de ERK met betrekking tot de diepgaande analyse van herstructureringsplannen. De Commissie is van mening dat haar benadering voor de beoordeling van de aanwezigheid van een ernstige verstoring passend was om de redenen die hierboven in het gedetailleerde antwoord op de paragrafen 64-70 zijn uiteengezet. Wat betreft de gevolgen van maatregelen die erop zijn gericht concurrentieverstoringen te beperken, wijst de Commissie erop dat zij deze maatregelen (die de vorm aannemen van verbintenissen) in elke zaak in de afwegingstoets heeft afgestemd op het verstorende effect. De Commissie is van mening dat zij elk besluit voldoende heeft gemotiveerd. Wat betreft de prestatie-indicatoren voor het jaarlijkse beheer herinnert de Commissie eraan dat de vaststelling van betrouwbare en relevante indicatoren met heel wat uitdagingen gepaard gaat, zoals hierboven in het gedetailleerde antwoord op de paragrafen 21-25 is uiteengezet. Tot slot heeft de Commissie reeds uitgelegd dat er tijdens de gecontroleerde periode geen reden was om een formele evaluatie van de bankenmededeling van 2013 op te starten. De Commissie verwijst in dit verband naar de argumenten die zij hierboven in de samenvatting en de antwoorden op de paragrafen 28-30 en de paragrafen 43-50 heeft uiteengezet.

Aanbeveling 3 – Verbeter de prestatiemeting

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Wat betreft deze aanbeveling stemt de Commissie ermee in haar prestatie-indicatoren te herzien in de context van het Strategisch Plan 2020-2024 en het Beheersplan 2020, die momenteel worden opgesteld. Deze indicatoren hebben noodzakelijkerwijs betrekking op de outputs en resultaten die voortvloeien uit de activiteiten van het DG Concurrentie, waarover het DG Concurrentie controle kan hebben en die op een betrouwbare en efficiënte wijze meetbaar zijn. De Commissie zal monitoren of deze prestatie-indicatoren geschikt blijven.

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd uitgevoerd door controlekamer IV "Marktregulering en concurrerende economie", die onder leiding staat van ERK-lid Alex Brenninkmeijer. De controle werd geleid door ERK-lid Mihails Kozlovs, ondersteund door Edīte Dzalbe, kabinetschef en Laura Graudiņa, kabinetsattaché; Zacharias Kolias, hoofdmanager; Jörg Genner, taakleider; Giorgos Tsikkos, Vasileia Kalafati, Marc Hertgen en Maria Isabel Quintela, controleurs. Michael Pyper verleende taalkundige ondersteuning.

Als gevolg van de COVID-19-pandemie en de strikte beperkende maatregelen kon er geen foto van het controleteam worden verstrekt.

Tijdlijn

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM) / aanvang van de controle	22.1.2019
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	14.5.2020
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	28.7.2020
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	27.8.2020

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2020.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor de inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)-licentie. Dit betekent dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U dient aanvullende rechten te verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Figuren 3 en 4: Iconen gemaakt door Pixel perfect van https://flaticon.com.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik; hiervoor wordt u ook geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-5139-6	1977-575X	doi:10.2865/63250	QJ-AB-20-018-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-5128-0	1977-575X	doi:10.2865/818468	QJ-AB-20-018-NL-Q

Onze controle wees uit dat de Commissie in de periode van augustus 2013 tot eind 2018 over passende middelen en instrumenten, met inbegrip van een passende organisatorische opzet, beschikte om haar toezicht op staatssteun aan financiële instellingen uit te oefenen. Zij was echter niet altijd in staat om deze optimaal te benutten.

De prestatie-indicatoren van de Commissie gaven haar prestaties niet volledig weer. Wij hebben geconstateerd dat de marktsituatie tijdens de gecontroleerde periode en tot de uitbraak van COVID-19 is verbeterd en dat het regelgevingskader is veranderd, maar dat de toepasselijke staatssteunregels zelf sinds 2013 niet zijn gewijzigd.

Daarnaast hebben we vastgesteld dat de doeltreffendheid van het toezicht op staatssteun door de Commissie nu en dan mogelijk te lijden had onder het feit dat de Commissie de verklaringen van de lidstaten dat werd voldaan aan de voorwaarden voor een uitzonderlijke goedkeuring van de staatssteun in elke individuele zaak, niet heeft betwist.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.

CURIA RATIONUM
EUROPESE REKENKAMER

Bureau voor publicaties van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors