PL 2020

21

Sprawozdanie specjalne

Kontrola pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych w UE – należy przeprowadzić ocenę adekwatności

CURIA RATIONUM

EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-X
Wstęp	01-16
Kontrola pomocy państwa zgodnie z TFUE	01-02
Kontrola sądowa zapewniana przez sądy UE	03-06
Pomoc państwa na rzecz instytucji finansowych – podczas globalnego kryzysu finansowego i po jego zakończeniu	07-14
Pomoc państwa na rzecz instytucji finansowych – zasady	15-16
Zakres kontroli i podejście kontrolne	17-20
Uwagi	21-70
Osiągnięcie celów, ocena ryzyka i oceny	21-30
Ustanawianie celów i pomiar wyników	22-25
Ocena ryzyka	26-27
Ocena i ocena skutków	28-30
Struktury zarządzania, ramy etyczne i zasoby	31-36
Struktury zarządzania	32
Zasady etyczne	33-34
Zasoby kadrowe i informatyczne	35-36
Ramy kontroli pomocy państwa i zasady pomocy państwa	37-50
Ramy proceduralne dotyczące kontroli pomocy państwa	38-42
Zasady pomocy państwa	43-50
Wykonywanie kontroli pomocy państwa	51-70
Przestrzeganie procesów i procedur wewnętrznych	52-63
Decyzje merytoryczne w sprawie pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych	64-70
Wnioski i zalecenia	71-74

Glosariusz

Wykaz akronimów

Odpowiedzi Komisji

Zespół kontrolny

Kalendarium

Streszczenie

I Pomoc państwa może zakłócać konkurencję, ponieważ beneficjenci tej pomocy zyskują korzyść względem podmiotów konkurencyjnych. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zasadniczo zakazuje pomocy państwa, chyba że zachodzą ściśle określone nadzwyczajne okoliczności, które uzasadniałyby jej udzielenie. Za zagwarantowanie, że zasada ta jest przestrzegana, odpowiada Komisja Europejska.

II Gdy w latach 2007–2008 wybuchł globalny kryzys finansowy, uznano, że konieczne jest podjęcie interwencji rządowych, by zmniejszyć ryzyko dla stabilności finansowej wynikające ze słabej kondycji banków. Od tamtej pory UE wprowadziła istotne reformy w przepisach dotyczących sektora finansowego, tak aby w przyszłości ratowanie banków nie było już konieczne. Wciąż występują jednak przypadki, gdy banki otrzymują wsparcie z pieniędzy podatników. Komisja jest odpowiedzialna za ocenę zgodności takich działań z unijnym rynkiem wewnętrznym, a w szczególności z zasadami, które zostały ustanowione podczas kryzysu i ostatni raz zmienione w 2013 r.

III Niniejsza kontrola Trybunału miała na celu ocenę, czy w skontrolowanym okresie Komisja odpowiednio realizowała powierzone jej zadania w zakresie kontroli pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych, tak aby zagwarantować, że pomoc ta jest udzielana wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach i nie przekracza niezbędnego minimum. Trybunał stwierdził, że Komisja posiada odpowiednie zasoby i narzędzia, by realizować powierzone jej zadanie kontroli pomocy państwa, ale nie zawsze była w stanie w pełni skutecznie je wykorzystać.

IV Kontrolą Trybunału objęto okres od sierpnia 2013 r. – kiedy to weszły w życie obowiązujące obecnie zasady Komisji dotyczące pomocy państwa na rzecz sektora finansowego – do końca 2018 r. Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali elementy ram kontroli wewnętrznej (a w szczególności sposób, w jaki Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji dokonywała pomiaru wyników), struktury organizacyjne, w tym zasoby, a także ramy (prawne) dotyczące kontroli pomocy państwa, z uwzględnieniem istotnych zasad w tym obszarze. Ponadto Trybunał zbadał sposób przeprowadzania przez Komisję kontroli pomocy państwa, w tym sprawdził, czy Komisja przestrzegała własnych procedur wewnętrznych.

V Trybunał ustalił, że Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji ustanowiła wystarczająco jasne cele dotyczące kontroli pomocy państwa i wskazała zagrożenia dla realizacji tych celów. Zgodnie z wymogami ustanowiła ponadto wskaźniki do pomiaru uzyskanych

wyników, które nie pozwalały jednak zmierzyć w pełni wyników uzyskanych przez Komisję w zakresie kontroli pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych. Ponadto w okresie objętym kontrolą Trybunału Dyrekcja nie przeprowadziła formalnej oceny, na ile skuteczne były stosowane przez nią zasady kryzysowe.

VI Komisja posiadała odpowiednie struktury organizacyjne na potrzeby kontroli pomocy państwa udzielanej instytucjom finansowym, zapewniające właściwy przepływ informacji oraz nadzór zarządczy. Ustanowiła przy tym solidne ramy etyczne, a Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji promowała etos zawodowy, w tym zobowiązanie do przestrzegania najwyższych standardów zawodowych. Ponadto Komisja przydzieliła wystarczające zasoby kadrowe na potrzeby kontroli pomocy państwa udzielanej instytucjom finansowym, posiadała też uprawnienia konieczne do prowadzenia skutecznej i wydajnej kontroli w tej dziedzinie. W związku z tym dysponowała narzędziami gwarantującymi, że podejmowane przez nią decyzje będą opierać się na prawidłowych informacjach.

VII Zasady Komisji dotyczące kontroli pomocy państwa na rzecz sektora finansowego były ogólnie dobrze opracowane i przejrzyste. Komisja dokonała przeglądu i dostosowań w odnośnych komunikatach w 2010, 2011 i 2013 r., w miarę jak polepszały się warunki gospodarcze. Od tamtej pory zasady te nie były jednak zmieniane. Trybunał odnotował ponadto, że zasady pomocy państwa obowiązują niezmienione od 2013 r., choć sytuacja rynkowa poprawiła się w okresie objętym kontrolą aż do momentu wybuchu pandemii COVID-19, a do ram regulacyjnych wprowadzono zmiany.

VIII Sposób rozpatrywania spraw przez Komisję był w dużej mierze zgodny z procedurami wewnętrznymi. Komisja bardzo skrupulatnie oceniała plany restrukturyzacji, wymagając przedstawienia szczegółowych informacji i drobiazgowo je analizując. W poszczególnych przypadkach nie kwestionowała jednak deklaracji państw członkowskich, że wystąpiły warunki umożliwiające zatwierdzenie pomocy państwa w drodze wyjątku. Podobnie Komisja zatwierdzała środki mające zmniejszyć zakłócenia konkurencji, nie analizując przy tym odnośnych skutków w opublikowanych decyzjach.

IX W związku z tym należałoby rozważyć usprawnienie prowadzonej przez Komisję kontroli pomocy państwa na rzecz sektora finansowego. Na podstawie uwag przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu Trybunał zaleca, by Komisja:

- przeprowadziła ocenę, czy zasady pomocy państwa są wciąż odpowiednie, i w stosownych przypadkach podjęła działania naprawcze;

- zapewniła jeszcze większą zgodność z procedurami wewnętrznymi i najlepszymi praktykami;

- usprawniła pomiar wyników.

X Niniejsza kontrola wykonania zadań stanowi część prac Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczących zarządzania finansami i gospodarką i jest uzupełnieniem wcześniej opublikowanych sprawozdań Trybunału dotyczących nadzoru finansowego i polityki konkurencji. Może ponadto zapewnić wkład w dyskusje na temat przywracania dobrej kondycji sektora bankowego w UE. Na decyzji o przeprowadzeniu niniejszej kontroli zaważyła obserwacja, że dziesięć lat po wybuchu kryzysu finansowego sektor bankowy w UE pozostaje istotnym beneficjentem pomocy państwa pomimo usilnych starań Unii, by ratowanie banków przestało być konieczne. Prace kontrolne Trybunału zostały zakończone przed wybuchem pandemii COVID-19.
W związku z tym w sprawozdaniu nie uwzględniono nowych okoliczności oraz zmian w polityce, które wprowadzono w reakcji na pandemię. Niemniej ze sprawozdania można wyciągnąć wnioski, które nie straciły na ważności w zmienionej sytuacji: a) należy dopilnować, by pomoc mająca złagodzić skutki danego kryzysu była ograniczona do szkód wywołanych przez ten kryzys; b) stosowanie zasad kryzysowych należy poddać ponownej ocenie, gdy tylko kryzys ustąpi. Zasady pomocy państwa na rzecz banków będące przedmiotem niniejszej kontroli mają wciąż zastosowanie, niezależnie od inicjatyw podjętych przez Komisję od czasu zakończenia niniejszej kontroli, takich jak tymczasowe ramy pomocy państwa.

Wstęp

Kontrola pomocy państwa zgodnie z TFUE

01 Kontrola pomocy państwa, należąca do wyłącznych kompetencji Komisji Europejskiej, ma na celu zapewnienie integralności rynku wewnętrznego przez ochronę konkurencji przed zakłóceniami na rynku wywołanymi przez państwa członkowskie. Jeśli określone przedsiębiorstwo otrzymuje wsparcie od swojego rządu, zyskuje przewagę nad konkurentami. Postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) ogólnie zakazują przyznawania pomocy państwa, chyba że jest ona uzasadniona względami ogólnego rozwoju gospodarczego lub udziela się jej w ściśle określonych sytuacjach nadzwyczajnych, np. w celu zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE (zob. ***ramka 1***).

Ramka 1

Artykuł 107 TFUE (dawny art. 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską)

1. Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.

[…] 3. Za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana:

[…] b) pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego;

02 Komisja Europejska odpowiada za dopilnowanie, by zakaz ten był przestrzegany, a odstępstwa od niego stosowano skutecznie i jednolicie w całej UE. Komisji powierzono szerokie uprawnienia dyskrecjonalne, jeśli chodzi o egzekwowanie art. 107 ust. 3 TFUE[1]. Może one wykonywać te uprawnienia, przyjmując wytyczne, w których określa się, w jaki sposób Komisja ocenia zgodność poszczególnych środków

[1] Zob. sprawa C-290/07 P, Komisja przeciwko Scott, EU:C:2010:480, pkt 64–66.

z przepisami. Ta ocena zgodności musi opierać się na stosowaniu solidnych zasad ekonomicznych. W związku z tym w komunikacie Komisji z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie unowocześnienia unijnych zasad dotyczących pomocy państwa stwierdzono, że złożoność obowiązujących przepisów stwarzała wyzwania dla kontrolowania tej pomocy, i wezwano do ustalenia i zdefiniowania wspólnych zasad, tak aby zapewnić spójność wytycznych i równe traktowanie poszczególnych środków i sektorów gospodarki[2]. Komisja nie posiada przy tym uprawnień dyskrecjonalnych przy ocenianiu, czy dany środek wdrażany przez państwo członkowskie stanowi pomoc państwa, z wyjątkiem wszelkich złożonych ocen ekonomicznych przeprowadzonych przez Komisję np. w celu ustalenia, czy dany środek przynosi beneficjentowi korzyść.

Kontrola sądowa zapewniana przez sądy UE

03 Decyzje Komisji w sprawie pomocy państwa oraz procedury podejmowania tych decyzji są objęte kontrolą sądową sprawowaną przez sądy UE, na warunkach określonych w TFUE i orzecznictwie unijnym. Jeśli uznaje się, że określony akt unijny narusza postanowienia Traktatów Unii, prawo wtórne przyjęte w celu wykonania Traktatów lub prawa podstawowe, można zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości, by dany akt unieważnił. Zgodnie z art. 263 akapit drugi TFUE skargę o stwierdzenie nieważności aktu mogą wnieść uprzywilejowane podmioty, takie jak państwa członkowskie lub instytucje unijne. Podmioty te nie muszą uzasadniać swojego interesu prawnego, by wszcząć postępowanie. Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE skargę o stwierdzenie nieważności aktu unijnego mogą również wnieść do Trybunału Sprawiedliwości osoby fizyczne lub przedsiębiorstwa, pod warunkiem że akt ten dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie.

04 Jak wynika z powyższego, państwa członkowskie i beneficjenci mają możliwość odwołania się od decyzji w sprawie pomocy państwa. Podmioty konkurencyjne z kolei mogą utrzymywać, że przysługujące im prawa procesowe zostały naruszone, w przypadku gdy uznają, że Komisja powinna była wszcząć formalne postępowanie. Jeśli chodzi o kwestionowanie decyzji w sprawie pomocy państwa na gruncie merytorycznym, podmioty konkurencyjne nie posiadają legitymacji procesowej, chyba że są w stanie wykazać, iż ich pozycja na rynku istotnie zmieniła się w sposób, który nadaje ich sytuacji szczególny charakter. Skarg wniesionych przez inne osoby fizyczne

---

[2] Zob. motyw 6 komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa” (COM(2012) 209 final) – https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:PL:PDF

lub przedsiębiorstwa (w tym właścicieli udziałów i obligacji, w stosunku do których zastosowano umorzenie lub konwersję) ogólnie nie uznaje się za dopuszczalne, chyba że są w stanie oni wykazać, że dana decyzja w sprawie pomocy państwa dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie.

05 Zakres kontroli sądowej sprawowanej przez sądy UE jest różny w zależności od merytorycznych podstaw decyzji w sprawie pomocy państwa. Aby ocenić, czy dane działanie jest pomocą w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, Sąd musi dokonać kompleksowego przeglądu mającego na celu ustalenie, czy dany środek jest objęty zakresem tego artykułu. Przegląd ten jest jednak bardziej ograniczony w przypadkach, gdy oceny przeprowadzone przez Komisję mają techniczny lub złożony charakter.

06 Jeśli chodzi o ocenę zgodności na mocy art. 107 ust. 3 TFUE, w ramach której przysługują Komisji szerokie uprawnienia dyskrecjonalne, kontrola sądowa jest ograniczona do ustalenia, czy przestrzegano zasad proceduralnych i zasad związanych z obowiązkiem uzasadnienia, a także do sprawdzenia poprawności faktów, na których oparto decyzję, oraz zweryfikowania, czy nie popełniono błędu w stosowaniu prawa ani oczywistego błędu w ocenie faktów oraz czy nie doszło do nadużycia władzy. Ponadto Komisja powinna działać w sposób spójny. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził w szczególności, że kontrola sądowa sprawowana przez sądy UE w odniesieniu do ocen Komisji co do tego, czy dane wydarzenie stanowi poważne zaburzenie gospodarki, polega jedynie na badaniu, czy doszło do oczywistego błędu, jak opisano powyżej[3].

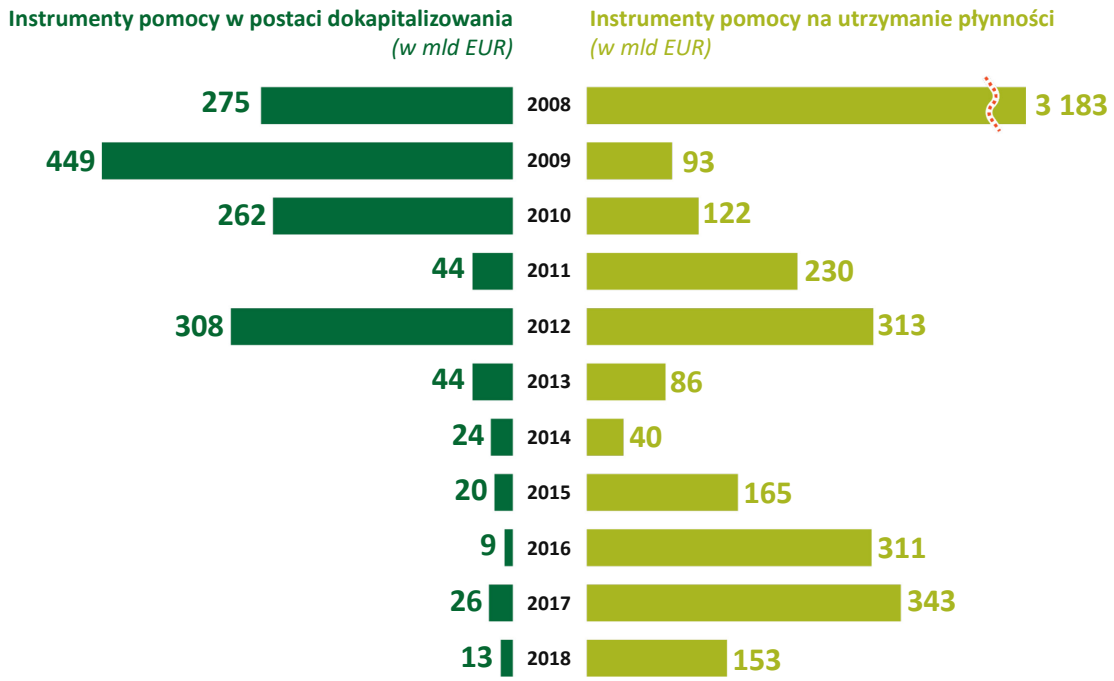
Pomoc państwa na rzecz instytucji finansowych – podczas globalnego kryzysu finansowego i po jego zakończeniu

07 Globalny kryzys finansowy z lat 2007 i 2008 doprowadził w późniejszych latach do bezprecedensowego zwiększenia pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych. Te interwencje publiczne uznano za konieczne, by ograniczyć ryzyko dla stabilności finansowej wynikające ze słabej kondycji banków. Ponadto działania te uważano za niezwykle istotne dla rozwiązania kryzysu dotyczącego banków o znaczeniu systemowym oraz kryzysu związanego z długiem państwowym, do których doszło

[3] Zob. sprawy połączone C-57/00 P oraz C-61/00 P, pkt 99–100.

w szeregu państw w UE. Pieniądze podatników wykorzystane na potrzeby ratowania banków daleko przewyższały kwotą pomoc państwa na rzecz innych sektorów przyznaną podczas kryzysu finansowego. Unijny sektor bankowy, który zgodnie z informacjami Europejskiej Federacji Bankowej w 2017 r. odpowiadał za 4% łącznego PKB państw członkowskich UE[4], pozostaje istotnym odbiorcą pomocy państwa. Na ***rys. 1*** przedstawiono informacje na temat kwot pomocy państwa zatwierdzonej w latach 2008–2018. Ogólnie rzecz biorąc, kwota zatwierdzonej pomocy państwa na rzecz sektora finansowego ustabilizowała się.

Rys. 1 – Kwoty pomocy państwa zatwierdzonej w latach 2008–2017



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie tabeli wyników Komisji Europejskiej.

08 Mniejsze zapotrzebowanie na interwencje rządowe w sektorze bankowym UE w ostatnich latach wpłynęło na działania Komisji w zakresie kontroli pomocy państwa. Spadek wartości przyznawanej pomocy znalazł odzwierciedlenie w malejącej liczbie spraw, które musiała rozpatrzyć Komisja. W latach 2009–2012 Komisja podejmowała średnio 57,5 decyzji rocznie, tymczasem w 2016 r. podjęła osiem decyzji, w 2017 r.

[4] Publikacja pt. „Banking in Europe: EBF Facts & Figures 2018", s. 12 – https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2018/09/Banking-in-Europe-2018-EBF-Facts-and-Figures.pdf.

– 21 decyzji, a w 2018 r. – sześć. W momencie przeprowadzania kontroli Komisja oczekiwała, że wartość pomocy będzie nadal maleć w przyszłości.

09 W wyniku kryzysu finansowego UE przyjęła szereg środków z myślą o zapewnieniu stabilności sektora finansowego. W marcu 2009 r. Rada Europejska zgodziła się, że konieczne jest usprawnienie regulacji i nadzorowania instytucji finansowych w UE, a w szczególności – zgodnie z raportem grupy de Larosière'a[5] – utworzenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) odpowiedzialnej za nadzór makroostrożnościowy (więcej szczegółowych informacji zamieszczono w ***ramce 2***).

Ramka 2

Monitorowanie ryzyka systemowego w unijnym sektorze finansowym po zakończeniu globalnego kryzysu finansowego

Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), która została utworzona w 2010 r., odpowiada za monitorowanie i ocenę czynników ryzyka systemowego w celu ograniczenia ryzyka zaburzeń elementów systemowych i zwiększenia odporności systemu finansowego na wstrząsy, co z kolei ma złagodzić negatywne skutki dla rynku wewnętrznego i gospodarki realnej.

Jeżeli ERRS wykryje ryzyko, które może poważnie zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu i integralności rynków finansowych lub stabilności całego systemu finansowego w Unii lub jego części, powinna niezwłocznie poinformować Radę o tej sytuacji.

Jeżeli ERRS uzna z kolei, że może wystąpić sytuacja nadzwyczajna, powinna skontaktować się z Radą i przedstawić ocenę sytuacji. Rada powinna wówczas ocenić potrzebę przyjęcia decyzji skierowanej do europejskich urzędów nadzoru, w której stwierdza się wystąpienie sytuacji nadzwyczajnej.

10 W ramach działań naprawczych podjętych w następstwie kryzysu dokonano ponadto gruntownego przeglądu ram nadzoru mikroostrożnościowego w UE. Utworzono ogólnounijne ramy zarządzania kryzysowego i promowano przyjęcie wspólnego podejścia nadzorczego. Wiosną 2014 r. przyjęto dyrektywę w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Miała ona zapewnić właściwym organom kompleksowe i skuteczne mechanizmy do radzenia

---

[5] Raport grupy wysokiego szczebla ds. nadzoru finansowego, Bruksela, 25 lutego 2009 r., https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf.

sobie z przypadkami upadających banków na szczeblu krajowym, jak również mechanizmy współpracy pozwalające rozwiązać transgraniczne przypadki upadłości banków. Do tej pory te nowe ramy zastosowano jedynie w niewielkiej liczbie spraw. W przeglądzie dotyczącym wykonania dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Komisja wskazała pewne uchybienia, w szczególności w zakresie koordynacji działań między poszczególnymi podmiotami, uznała jednak, że jest zbyt wcześnie, by opracować i przedstawić nowe wnioski ustawodawcze[6].

11 Dyrektywę w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków przyjęto, aby uniknąć w przyszłości konieczności ratowania banków oraz chronić podatników w UE[7]. Nie przesądza ona o zgodności danego środka z Traktatami UE w oparciu o unijne zasady pomocy państwa. Zgodnie z przepisami dyrektywy jeśli dany bank wymaga nadzwyczajnego wsparcia publicznego, uznaje się go za instytucję będącą na progu upadłości lub zagrożoną upadłością, przy czym decyzję w tym względzie podejmują organy nadzorcze lub organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, z wyjątkiem szczególnych okoliczności określonych w dyrektywie. Bank musi zostać zlikwidowany w ramach normalnego postępowania upadłościowego lub, w wyjątkowych przypadkach, poddany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ponadto w dyrektywie wprowadzono rygorystyczne warunki regulujące przyznawanie wsparcia rządowego w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Więcej szczegółowych informacji zamieszczono w ***ramce 3***.

---

[6] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania i przeglądu dyrektywy 2014/59/UE (dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków) oraz rozporządzenia 806/2014 (rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji), s. 5 – https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/PL/COM-2019-213-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF.

[7] Komisja Europejska, komunikat prasowy pt. „Nowe środki zarządzania w sytuacjach kryzysowych mają w przyszłości zapobiec konieczności ratowania banków”, czerwiec 2012 r. – https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_12_570.
Zob. również pkt 11 konkluzji Rady Europejskiej z dni 12–13 grudnia 2012 r. z Brukseli.

Ramka 3

Warunki udzielenia nadzwyczajnego wsparcia zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków

Wsparcie państw członkowskich dla wypłacalnych instytucji – środki zapobiegawcze (art. 32 ust. 4 lit. d) dyrektywy) – podlega następującym warunkom:

- jest wymagane w celu zaradzenia poważnym zakłóceniom w gospodarce państwa członkowskiego i utrzymania stabilności finansowej;
- pozostaje ograniczone do wypłacalnych instytucji;
- ma tymczasowy i zapobiegawczy charakter;
- jest proporcjonalne do celów zaradzenia konsekwencjom poważnych zakłóceń;
- nie jest wykorzystywane do kompensowania strat, które instytucja poniosła lub może ponieść w bliskiej przyszłości.

Wsparcie dla niewypłacalnych instytucji – fundusz na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i alternatywne mechanizmy finansowania (art. 44 ust. 5 oraz art. 101 dyrektywy) – podlega następującym warunkom:

- strat nie można przenieść na innych wierzycieli;
- straty wynoszące ogółem nie mniej niż 8% całkowitych zobowiązań, w tym funduszy własnych, zostały już pokryte;
- finansowanie zapewnione przez fundusz na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostało ograniczone do poziomu niższej z następujących kwot: 5% całkowitych zobowiązań, w tym funduszy własnych, lub środków dostępnych dla funduszu na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz kwoty, która może zostać zgromadzona z wkładów *ex post* w ciągu trzech lat.

Wsparcie dla niewypłacalnych instytucji – rządowe instrumenty stabilizacji finansowej (art. 56 dyrektywy) – podlega następującym warunkom:

- jest stosowane wyłącznie jako ostateczność po tym, jak ocenione i wykorzystane zostały w jak największym zakresie inne instrumenty

restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, przy jednoczesnym utrzymaniu stabilności finansowej.

12 Kolejnym elementem odpowiedzi na kryzys finansowy było utworzenie unii bankowej. Choć wciąż jest ona nieukończona, integracja instytucjonalna postąpiła nawet dalej w przypadku państw członkowskich należących do strefy euro[8]. Ustanowiono dwa pierwsze filary unii bankowej – Jednolity Mechanizm Nadzorczy oraz jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Brakuje jeszcze trzeciego filara, wspólnego systemu ochrony depozytów. Ponadto zgodnie z informacjami Komisji konieczne są dalsze działania mające na celu wyeliminowanie utrzymujących się czynników ryzyka w sektorze bankowym (w szczególności działania związane z kredytami zagrożonymi lub inicjatywy, które mają ułatwić bankom dywersyfikację inwestycji w obligacje skarbowe)[9].

13 Od czasu globalnego kryzysu finansowego warunki ekonomiczne w UE istotnie się poprawiły i pozostawały ogólnie sprzyjające do momentu wybuchu pandemii COVID-19. Istnieje powszechna zgoda co do tego, że dzięki działaniom podjętym w następstwie kryzysu finansowego odporność banków w Europie zwiększyła się. Rentowność tych instytucji utrzymuje się jednak na niskim poziomie. W Europie działa zbyt wiele banków, a fragmentacja europejskiego sektora bankowego wzdłuż granic krajowych jest jeszcze większa niż w okresie przed kryzysem[10]. Niektóre państwa od

---

[8] Kompleksowy przegląd informacji na ten temat zamieszczono w sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącym stosowania i przeglądu dyrektywy 2014/59/UE (dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków) oraz rozporządzenia 806/2014 (rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji), wstęp – https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/PL/COM-2019-213-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF.

[9] Komisja Europejska, informacja na stronie internetowej pt. „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] Zob. np. Mario Draghi, wstęp do sprawozdania rocznego EBC na temat działań nadzorczych w 2018 r. – https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2018~927cb99de4.en.html#toc1.

bardzo dawna borykają się z pewnymi problemami. Poczyniono wprawdzie postępy w restrukturyzacji kredytów zagrożonych, ale obecnie w Unii Europejskiej udział tych kredytów jest wciąż wyższy niż w innych dużych gospodarkach rozwiniętych[11]. Ponadto udział ten może ponownie wzrosnąć, jeśli nie uda się złagodzić skutków gospodarczych pandemii COVID-19.

14 Należy zauważyć, że roli Komisji polegającej na kontrolowaniu pomocy państwa nie można rozpatrywać w oderwaniu od całego sektora finansowego. Komisja jest jedynie jednym z istotnych ogniw całego łańcucha, na który składają się również państwa członkowskie, które decydują o przyznaniu wsparcia danemu bankowi, kadry zarządzające banków, audytorzy zewnętrzni, organy nadzorujące banki oraz organy zajmujące się restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. Wszystkie te podmioty mają własne funkcje do wypełnienia. Może się również zdarzyć, że kontrola pomocy państwa jest prowadzona w sytuacji, gdy nowo stworzony system nie funkcjonuje zgodnie z oczekiwaniami. W sprawozdaniach specjalnych Trybunału opublikowanych w 2017 r.[12] i styczniu 2018 r.[13] wskazano niedociągnięcia w przygotowaniach do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (w przypadku Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji) oraz wady koncepcyjne i dowody na

---

W sprawozdaniu Eurofi Financial Forum 2019 przedstawiono szczegółowy przegląd opinii przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego na temat ostatnich zmian regulacyjnych w sektorze finansowym oraz sposobów usprawnienia funkcjonowania unijnego rynku finansowego – http://helsinki2019.eurofi.net.

[11] Kwota (658 mld euro) oraz udział kredytów zagrożonych (3,2%) osiągnęły najniższe wartości w ostatnim kwartale 2018 r., przy czym wciąż występowały znaczne różnice między poszczególnymi państwami UE/EOG (od 0,45% do 41,2%). Zob. tablica wskaźników ryzyka EUNB dla czwartego kwartału 2018 r. – https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2666948/5836f313-b390-4f24-99bf-815fc036a7ce/EBA%20Dashboard%20-%20Q4 %202018.pdf.

[12] Sprawozdanie specjalne nr 23/2017 pt. „Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji – prace nad stanowiącym wyzwanie stworzeniem unii bankowej zostały rozpoczęte, ale wciąż pozostaje wiele do zrobienia” – https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_23/SR_SRB-BU_PL.pdf.

[13] Sprawozdanie specjalne nr 2/2018 pt. „Skuteczność zarządzania kryzysowego EBC w odniesieniu do banków” – https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_02/SR_SSM2_PL.pdf.

nieskuteczne wdrożenie, jeśli chodzi o ramy zarządzania kryzysowego (w przypadku EBC). Ponadto nadal istnieją obawy, że sektor bankowy wciąż może nie być gotowy na wprowadzenie nowych, bardziej rygorystycznych zasad. Stąd rola Komisji jest zarazem niezwykle istotna, jak i wymagająca.

Pomoc państwa na rzecz instytucji finansowych – zasady

15 Zadania powierzone Komisji w wykonaniu art. 107 i 108 TFUE polegają na ochronie konkurencji na rynku wewnętrznym i równych warunków działania w UE. Podczas kryzysu finansowego ramy regulujące pomoc państwa dostosowano, aby ukierunkować ją na nadrzędny cel zachowania stabilności finansowej, przy czym jednocześnie starano się ograniczyć do koniecznego minimum kwoty pomocy, jak i zakłócenia konkurencji między poszczególnymi bankami i państwami członkowskimi. Dążenie do ograniczenia zakłóceń ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia, by pomoc państwa nie poskutkowała zaburzeniem równych warunków konkurencji między odbiorcami pomocy i innymi konkurencyjnymi podmiotami znajdującymi się w lepszej kondycji. Pozwala też zmniejszyć kwotę pieniędzy podatników, które trafiają do niewypłacalnych instytucji finansowych[14]. W zastosowaniu art. 107 ust. 3 TFUE Komisja ustanowiła szczegółowe zasady pomocy państwa dotyczące wsparcia na rzecz instytucji finansowych podczas kryzysu (zwane dalej „zasadami kryzysowymi"). Były one zmieniane w 2010, 2011 i 2013 r. (zob. ***ramka 4***). Komunikat w sprawie sektora bankowego z 2013 r. zastąpił komunikat bankowy z 2008 r. i wprowadził pewne zmiany do komunikatu w sprawie aktywów o obniżonej wartości i komunikatu w sprawie restrukturyzacji[15].

---

[14] Informacja na stronie internetowej Komisji pt. „Competition policy and economic recovery, Tackling the financial crisis, State aid" – https://ec.europa.eu/competition/recovery/financial_sector.html (ostatnia aktualizacja strony – 16.4.2012).

[15] Zob. sekcja 7 komunikatu bankowego z 2013 r.

Ramka 4

Komunikaty Komisji dotyczące instytucji finansowych

Komunikat Komisji z dnia 13 października 2008 r. pt. „Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego” (zob. IP/08/1495)

Komunikat Komisji z dnia 5 grudnia 2008 r. pt. „Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji” (zob. IP/08/1901)

Komunikat Komisji z dnia 25 lutego 2009 r. w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym (zob. IP/09/322)

Komunikat Komisji z dnia 17 grudnia 2008 r. pt. „Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego” (zob. IP/08/1993), zmieniony 25 lutego 2009 r.

Komunikat Komisji z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regułami pomocy państwa (zob. IP/09/1180)

Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2011 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (zob. IP/10/1636)

Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2012 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (zob. IP/11/1488)

Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (zob. IP/13/672)

16 Dnia 19 marca 2020 r. Komisja przyjęła tymczasowe ramy pomocy państwa, które mają pozwolić państwom członkowskim na wspieranie gospodarki w większym zakresie w kontekście wybuchu pandemii COVID-19[16]. Jeśli chodzi o banki, w komunikacie stwierdzono, że pomoc na rzecz podmiotów innych niż banki nie

[16] Komunikat Komisji pt. „Tymczasowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa mające na celu wsparcie gospodarki w związku z obecną epidemią COVID-19” (2020/C 91 I/01) – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320(03).

zostanie uznana za (pośrednią) pomoc na rzecz banków oraz że środki wspierające banki wdrożone w związku z bezpośrednimi szkodami poniesionymi w wyniku pandemii COVID-19 zostaną uznane za środki podlegające postanowieniom art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE i nie będą oceniane na podstawie obowiązujących reguł. Wszelkie środki nieobjęte przedmiotowym komunikatem lub postanowieniami art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE należy zgłaszać Komisji. Będą one oceniane w oparciu o zasady pomocy państwa mające zastosowanie do sektora bankowego. W związku z powyższym zasady pomocy państwa będące przedmiotem niniejszej kontroli mają wciąż zastosowanie.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

17 Trybunał przeprowadził już wcześniej kontrole dotyczące polityki konkurencji, w tym kontroli pomocy państwa, nigdy jednak nie przeprowadził odrębnej kontroli wykonania zadań w odniesieniu do egzekwowania przepisów unijnej polityki konkurencji w obszarze pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych. Decyzję o rozpoczęciu tej kontroli podjęto w kontekście wprowadzenia nowych ram regulacyjnych w unijnym sektorze bankowym oraz zmieniającej się sytuacji rynkowej.

18 W ramach kontroli uwagę skupiono na okresie od sierpnia 2013 r. do końca 2018 r. Kontrolerzy Trybunału ocenili, czy Komisja odpowiednio kontrolowała pomoc państwa na rzecz instytucji finansowych, tak aby zagwarantować, że pomoc ta jest udzielana jedynie w wyjątkowych okolicznościach i nie przekracza niezbędnego minimum. W ramach kontroli szczególną uwagę poświęcono DG ds. Konkurencji. Zadano następujące pytania kontrolne:

- Czy Komisja dysponowała odpowiednimi narzędziami oraz zasobami, by zapewnić kontrolę pomocy państwa?

- Czy Komisja kontrolowała pomoc państwa na rzecz instytucji finansowych w taki sposób, by zagwarantować, że pomoc ta jest udzielana wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach i nie przekracza niezbędnego minimum?

19 Jeśli chodzi o osiągnięcie założonych celów, kontrolerzy Trybunału zbadali proces ustalania celów w DG ds. Konkurencji, a także procedury oceny ryzyka w Dyrekcji oraz adekwatność ram pomiaru wyników. Sprawdzili też, czy Dyrekcja przeprowadzała oceny *ex post* i oceny skutków. Przeanalizowano strukturę organizacyjną w obrębie DG ds. Konkurencji (w tym mechanizmy kontroli wewnętrznej oraz odpowiedniość przydziału zasobów), a także zasady etyczne obowiązujące w Dyrekcji. Ponadto Trybunał przeanalizował, czy Komisja posiada konieczne uprawnienia oraz czy ramy proceduralne oraz procesy wewnętrzne ułatwiały wydajne i przejrzyste prowadzenie działań. Zbadał również, czy zasady pomocy państwa dotyczące banków opierały się na ocenach *ex ante*, czy obecne zasady były odpowiednie do założonych celów oraz czy uwzględniały bieżące realia rynkowe i otoczenie regulacyjne.

Aby ocenić, czy Komisja w sposób skuteczny prowadziła kontrole dotyczące pomocy państwa, Trybunał dokonał przeglądu całej procedury udzielania pomocy państwa oraz

sprawdził, czy procedury stosowane przez Komisję gwarantują, że podejmowane przez nią decyzje są należycie uzasadnione[17].

20 Kontrola *ex ante* pomocy państwa przez organ publiczny jest wyjątkowym rozwiązaniem stosowanym wyłącznie w UE. Z tego względu do ustalenia standardów na potrzeby niniejszej kontroli Trybunał skorzystał z dokumentów unijnych. Dowody kontroli zgromadzono w drodze przeglądu dokumentów przekazanych przez DG ds. Konkurencji oraz dzięki wywiadom z pracownikami. Główne rezultaty prac kontrolnych Trybunału omówiono podczas panelu eksperckiego.

[17] Kontrola wykonania zadań to niezależne, obiektywne i wiarygodne badanie w celu ustalenia, czy przedsięwzięcia, systemy, operacje, programy, działania lub organizacje funkcjonują zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności oraz czy istnieje pole do poprawy (ISSAI 300). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) interpretuje przepisy prawa unijnego, aby zagwarantować, że są one jednakowo stosowane we wszystkich państwach UE, i rozstrzyga spory między rządami krajowymi i instytucjami unijnymi. Do Trybunału mogą również w określonych okolicznościach zwracać się osoby fizyczne, przedsiębiorstwa lub organizacje ze skargą przeciwko instytucji unijnej, jeśli uznają, że dana instytucja w jakiś sposób naruszyła przysługujące im prawa.

Uwagi

Osiągnięcie celów, ocena ryzyka i oceny

21 W ramach kontroli wewnętrznej obowiązujących w Komisji przewidziano wymogi ustanowienia celów, oszacowania czynników ryzyka zagrażających realizacji tych celów oraz pomiaru wyników. Istnieje ponadto wymóg przeprowadzania oceny skutków oraz oceny przepisów prawa i działalności niezwiązanej z wydatkami zgodnie z nadrzędnymi zasadami zapisanymi w wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa, chyba że w danym przypadku przyznano zwolnienie od tego wymogu. Oceny te mają na celu analizę wyników interwencji UE oraz dostępnych wariantów i odnośnych skutków w przypadku nowych inicjatyw.

Ustanawianie celów i pomiar wyników

22 **Zgodnie z ramami kontroli wewnętrznej obowiązującymi w Komisji[18] DG ds. Konkurencji ustanowiła wystarczająco jasne cele, by można było wskazać i oszacować odnośne czynniki ryzyka.** W odniesieniu do najistotniejszych działań należy ustanowić aktualne cele i określić deklaracje misji, przy czym powinny one obejmować wszystkie poziomy, aż do zadań i celów odnoszących się do pojedynczych pracowników. Deklaracje misji muszą być dostosowane do zadań powierzonych Komisji na mocy Traktatów i jej celów politycznych. Zgodnie z wymogami DG ds. Konkurencji ustanowiła cele na tyle przejrzyście, by w swoim planie strategicznym na lata 2016–2020 mogła wskazać czynniki ryzyka zagrażające realizacji tych celów. Ponadto doprecyzowała i aktualizowała te cele w rocznych planach zarządzania.

23 **DG ds. Konkurencji ustanowiła wskaźniki rezultatu i produktu zgodnie z wymogami. Niemniej stosowane wskaźniki nie pozwalają zmierzyć skutków działań Dyrekcji, po części ze względów pozostających poza jej kontrolą.** Wskaźniki wykonania powiązane z celami mają umożliwiać monitorowanie postępów w realizacji tych celów[19]. DG ds. Konkurencji przekazywała informacje na temat postępów

---

[18] Zasada 6 określona w komunikacie komisarza Oettingera do Komisji pt. „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.

[19] Zasada 6 ram kontroli wewnętrznej dotycząca monitorowania.

w osiąganiu celów w rocznych sprawozdaniach z działalności. W ***ramce 5*** przedstawiono wskaźniki, o których mowa w niniejszym punkcie, w odniesieniu do każdego istotnego celu.

Ramka 5

Odpowiednie cele i wskaźniki (na podstawie rocznych planów zarządzania DG ds. Konkurencji[20])

Cel szczegółowy 7 – Lepsze ukierunkowanie pomocy na rzecz wzrostu (stosowany w okresie od 2013 do 2015 r.)

- **Wskaźnik rezultatu 2 –** Ogólny poziom wsparcia kryzysowego na rzecz sektora finansowego faktycznie wykorzystany przez państwa członkowskie (wyrażony jako odsetek PKB 28 państw UE z 2013 r.)

Cel szczegółowy 9 – Stabilność i promowanie konkurencji w sektorze bankowym (wprowadzony w 2016 r.)

- **Wskaźnik rezultatu 1 (2016 r.) –** Dla każdego testu warunków skrajnych przeprowadzonego przez Jednolity Mechanizm Nadzorczy lub EUNB należy obliczyć wskaźnik: a) kwoty pomocy państwa oraz pomocy z funduszu na rzecz banków uwzględnionych w próbie, która byłaby konieczna do pokrycia niedoborów wykrytych w ramach testu warunków skrajnych; b) łącznych niedoborów kapitałowych wykrytych w ramach testu warunków skrajnych w określonym terminie.

- **Wskaźnik rezultatu 2 (2016 r.) –** Stosunek a) pomocy państwa dla wszystkich banków w UE przyznanej w postaci **odpowiednich** instrumentów kapitałowych do b) łącznego kapitału i rezerw wszystkich banków w UE.

- **Wskaźnik produktu (od 2017 r.) – Przyjęcie decyzji Komisji.**

Cel szczegółowy 12 – Zapewnienie ciągłego dostosowania instrumentów unijnego prawa konkurencji do realiów rynkowych i aktualnych standardów ekonomicznych i prawnych.

- **Wskaźnik rezultatu –** Konsultacje z udziałem zainteresowanych stron dotyczące nowych przepisów (badanie Eurobarometr z 2014 r.).

24 Powyższe wskaźniki rezultatu dotyczą jednak czynników zewnętrznych. Ponadto brak jest czytelnego związku przyczynowo-skutkowego między wartościami

[20] Zob. roczne plany zarządzania DG ds. Konkurencji za lata 2013–2018.

wskaźników a działalnością Komisji w zakresie kontroli pomocy państwa. Przykładowo w odniesieniu do celu dotyczącego lepszego ukierunkowania pomocy na rzecz wzrostu zastosowano wskaźnik rezultatu odnoszący się do wielkości kwot pomocy względem PKB[21]. Zmiana wskaźnika odzwierciedla fakt, że w ostatnich latach zmniejszyło się zapotrzebowanie na pomoc i wzrósł PKB. Wartości wskaźników rezultatu zastosowanych do pomiaru realizacji przez Komisję celu dotyczącego stabilności i promowania konkurencji w sektorze bankowym wskazują na ogólny wzrost odporności banków, po części dzięki wykorzystaniu pieniędzy podatników, a nie dzięki działaniom Komisji[22]. Ponadto wskaźnik dotyczący celu zakładającego utrzymanie unijnego prawa konkurencji w zgodzie z realiami rynkowymi odzwierciedlał poziom satysfakcji zainteresowanych stron w związku z zaangażowaniem ich w konsultacje[23], nie dotyczył natomiast tego, czy zasady były dostosowane do realiów rynkowych.

25 **Wskaźniki wykonania Komisji nie pozwalały ocenić, na ile powiodły się procesy restrukturyzacji, ani zmierzyć oddziaływania decyzji Komisji w sprawie pomocy państwa na rynki bankowe w UE.** Komisja nie zdefiniowała wskaźników wykonania, które pokazywałyby, czy procesy restrukturyzacji zakończyły się sukcesem, co ma zasadnicze znaczenie wobec dużej liczby przypadków, w których po jakimś czasie banki objęte restrukturyzacją okazywały się nierentowne[24]. Nie ustanowiono też wskaźników

---

[21] Zob. np. roczne plany zarządzania DG ds. Konkurencji na lata 2013–2015.

[22] Zob. roczny plan zarządzania DG ds. Konkurencji na 2016 r., cel szczegółowy 9 – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_mp_2016_en.pdf.

[23] Zob. standardowe badanie jakościowe Eurobarometr – ankieta wśród zainteresowanych stron DG ds. Konkurencji (2014 r.), sprawozdanie zbiorcze, s. 27: „Ogólnie poziom satysfakcji z konsultacji przeprowadzonych przez DG ds. Konkurencji i dotyczących nowych zasad był wysoki, choć niektórzy uczestnicy mieli poczucie, że ich punkt widzenia nie we wszystkich przypadkach został należycie uwzględniony”. http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/surveys_en.html

[24] Komisja wymaga przedstawiania planów restrukturyzacji i przeprowadza odnośne oceny *ex ante* w celu zagwarantowania, że rentowność zostanie przywrócona w rozsądnych ramach czasowych, w oparciu o solidne i trwałe fundamenty (zob. pkt 8 komunikatu bankowego z 2013 r.). Tymczasem kilka banków będących beneficjentami pomocy i dobranych do próby Trybunału wymagało dodatkowych interwencji rządowych (w postaci dodatkowej płynności lub kapitału) po tym, jak zostały uznane za rentowne przez Komisję. W gronie tym znalazł się bank, który po dwóch następujących po sobie dokapitalizowaniach musiał otrzymać dodatkową pomoc na likwidację (w trzecim roku pięcioletniego okresu

pozwalających zmierzyć wpływ pomocy państwa zatwierdzonej przez Komisję ogólnie na integralność rynku wewnętrznego, a w szczególności na działalność transgraniczną banków w UE.

Ocena ryzyka

26 DG ds. Konkurencji wyodrębniła czynniki ryzyka zagrażające osiągnięciu wyznaczonych celów i wskazała, w jaki sposób należy zarządzać tym ryzykiem. W ramach kontroli wewnętrznej obowiązujących w Komisji nałożono również wymóg przeprowadzania oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem[25]. Proces oceny ryzyka wdrożony w DG ds. Konkurencji opierał się na procesie oceny ryzyka opracowanym przez Komisję i pozostawał z nim zgodny. Dyrekcja wyodrębniła i oceniła czynniki ryzyka w ramach analizy o charakterze oddolnym, w której udział wzięły działy prowadzące działalność operacyjną w obszarze egzekwowania przepisów polityki konkurencji, działy zajmujące się koordynacją oraz inne działy, których działalność ma charakter przekrojowy.

27 W ocenie ryzyka DG ds. Konkurencji nie uwzględniono czynników ryzyka zagrażających osiągnięciu celów odnoszących się do kontroli pomocy na rzecz sektora finansowego ani ryzyka, że odnośne zasady przestaną być dostosowane do bieżących realiów rynkowych. Ocena ryzyka dokonana przez Dyrekcję nie obejmowała potencjalnych czynników ryzyka zagrażających osiągnięciu celów odnoszących się konkretnie do kontroli pomocy państwa na rzecz sektora finansowego. Tymczasem bieżące dostosowywanie zasad pomocy państwa do realiów rynkowych ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skutecznego egzekwowania przepisów unijnego prawa konkurencji[26]. Zdaniem Trybunału jest to szczególnie istotne w odniesieniu do zasad, które miały pomóc w uporaniu się z wyjątkową sytuacją wywołaną globalnym kryzysem finansowym[27]. Niemniej Komisja nie zaklasyfikowała zagrożenia, że zasady

---

restrukturyzacji). Utrzymujący się wysoki udział kredytów zagrożonych oraz wysoki stopień narażenia banków na ryzyko z tytułu długu publicznego są kolejnymi przyczynami, dla których można wątpić w powodzenie procesów restrukturyzacji.

[25] Zasada 7 ram kontroli wewnętrznej.

[26] Plan strategiczny DG ds. Konkurencji na lata 2016–2020, s. 39.

[27] W komunikacie bankowym z 2008 r. podkreślono, że powołanie się na art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu jest możliwe jedynie w tych wyjątkowych okolicznościach (zob. pkt ***44***).

kryzysowe przestaną odpowiadać realiom rynkowym, jako kluczowego czynnika ryzyka dla skutecznego egzekwowania zakazu pomocy państwa.

Ocena i ocena skutków

28 **W wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa nałożono wymóg, by proces oceny skutków wspierał kształtowanie polityki dzięki gromadzeniu i analizowaniu dostępnych dowodów.** Zgodnie z wspomnianymi wytycznymi proces kształtowania polityki należy wspierać zarówno za pomocą ocen, jak i ocen skutków. W obu przypadkach analizuje się, w jaki sposób określony problem jest lub powinien być rozwiązany, by można było osiągnąć zamierzone cele[28]. Komisja wykorzystuje oceny do ustalenia, czy unijne strategie lub akty prawne są wciąż uzasadnione, czy konieczne jest wprowadzenie zmian, czy też należy po prostu zaniechać ich realizacji. W zasadach dotyczących lepszego stanowienia prawa podkreślono również, że prawidłowe wdrażanie polityki obejmuje ponadto monitorowanie stosowania przepisów w praktyce. Ma to na celu zagwarantowanie, że dzięki tym przepisom osiągnięte zostaną zamierzone cele oraz że – w razie gdy tych celów nie udało się osiągnąć lub wystąpiły niezamierzone skutki – można podjąć działania naprawcze.

29 **W dokumencie roboczym służb Komisji[29]oraz w ramach zewnętrznego badania zleconego przez Parlament Europejski[30] przeanalizowano, czy dzięki zasadom kryzysowym udało się w 2011 r. osiągnąć zamierzone cele.** Pracownicy DG ds. Konkurencji stwierdzili, że zatwierdzona pomoc państwa i kontrola pomocy państwa zapewniona przez Komisję przyczyniły się do ochrony rynku wewnętrznego w okresie kryzysu. Autorzy dokumentu ustalili, że konkurencja została zakłócona na wiele sposobów, niemniej:

---

[28] Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa, sekcja 3.3, s. 8.

[29] Dokument roboczy służb Komisji pt. „Skutki tymczasowych zasad pomocy państwa przyjętych w związku z kryzysem finansowym i gospodarczym”, Bruksela, 5.10.2011 (SEC(2011) 1126 final) – https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/working_paper_en.pdf.

[30] Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Departament Tematyczny A – Polityka Gospodarcza i Naukowa, badanie w obszarze spraw monetarnych i gospodarczych pt. „State Aid Crisis Rules for the Financial Sector and the Real Economy” – https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110714ATT24010/20110714ATT24010EN.pdf (badanie PE).

- Komisja skutecznie korzystała z narzędzia koordynacji, które zapewniło jednakowe traktowanie wszystkich państw członkowskich i banków;

- najbardziej wydajnym sposobem, który pozwolił Komisji na zminimalizowanie ryzyka wystąpienia zakłóceń konkurencji, były kompleksowe zobowiązania związane z restrukturyzacją.

W wyniku badania PE ustalono, że w okresie do 2011 r. znaczna część środków mających przeciwdziałać kryzysowi finansowemu nie była objęta zasadami pomocy państwa oraz że skutki pomocy państwa trudno było oddzielić od skutków wywołanych przez inne czynniki. W podsumowaniu stwierdzono, że:

- Komisji nie udało się zachować jednolitego podejścia w stosunku do różnych państw i przedsiębiorstw;

- zróżnicowanie praktyk w poszczególnych państwach członkowskich osłabiło funkcjonowanie rynku wewnętrznego, pomimo wysiłków podejmowanych przez Komisję[31].

Ponadto w badaniu wyrażono obawy w związku z brakiem przejrzystości i podkreślono konieczność, by decyzje Komisji były publikowane szybciej[32].

30 **Nie przeprowadzono żadnej formalnej oceny obowiązujących obecnie zasad kryzysowych.** Komisja przeprowadziła wprawdzie konsultacje z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami przed wprowadzeniem zmian w 2013 r., lecz nie dokonała formalnej oceny skuteczności zasad kryzysowych. Obecną wersję komunikatu bankowego opublikowano w sierpniu 2013 r. po konsultacjach z państwami członkowskimi i dialogu z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym, w tym z bankami centralnymi. Komisja wprowadziła ponadto pewne modyfikacje do innych zasad kryzysowych, które wciąż obowiązywały w momencie prowadzenia kontroli przez Trybunał. Od tamtej pory nie przeprowadziła jednak formalnej oceny, czy osiągnięte zostały założone cele ani czy zasady kryzysowe zapewniają unijną wartość dodaną, z myślą o ewentualnej zmianie lub zawieszeniu stosowania tych zasad[33]. Nie

---

[31] Badanie PE, rozdział 2.4.2 „Maintaining a consistent approach across countries and firms” i rozdział 2.5 „Main findings”.

[32] Badanie EP, s. 39.

[33] Jedynym dostępnym dokumentem, w którym omówiono skutki pomocy państwa zatwierdzonej przez Komisję, jest publikacja DG ds. Konkurencji pt. „State aid to European

oceniła też w sposób formalny oddziaływania samych zasad oraz ich stosowania na konkurencję na rynku bankowym w UE.

Struktury zarządzania, ramy etyczne i zasoby

31 **Ramy kontroli wewnętrznej obowiązujące w Komisji przewidują wymóg ustanowienia kompleksowych struktur zarządzania.** Struktury zarządzania muszą umożliwiać skuteczny nadzór wewnętrzny nad wszystkimi stosownymi działaniami oraz wspierać realizowanie odnośnych celów. Struktury te muszą pozwalać na delegowanie odpowiednich zadań oraz zapewnić koncepcję i wdrożenie właściwej hierarchii służbowej, która umożliwia sprawowanie władzy, wypełnianie obowiązków i przepływ informacji[34]. Ponadto Komisja powinna posiadać kompetentnych pracowników i wydajnie korzystać z posiadanych zasobów z myślą o realizowaniu własnych priorytetów i prowadzeniu podstawowej działalności[35].

Struktury zarządzania

32 **Struktura macierzowa wraz z odpowiednią hierarchią służbową zapewniała właściwy przepływ informacji i odpowiedni nadzór wewnętrzny ze strony wyższej kadry kierowniczej.** DG ds. Konkurencji ustanowiła strukturę macierzową w oparciu o poszczególne instrumenty i sektory, tak aby promować wiedzę dotyczącą tych instrumentów i sektorów. Za rozpatrywanie spraw dotyczących pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych odpowiadały trzy odrębne działy. Dział zajmujący się koordynacją zapewniał wsparcie w kwestiach merytorycznych i proceduralnych, natomiast zespół głównego ekonomisty uczestniczył w tych działaniach, ale brak było dokumentacji potwierdzającej wkład zespołu, jeśli chodzi o szczegółową analizę ekonomiczną odnoszącą się do zakłóceń konkurencji lub występowania niedoskonałości rynku w poszczególnych przypadkach. Na ***rys. 2*** przedstawiono strukturę organizacyjną podmiotów odpowiedzialnych za kontrolę pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych.

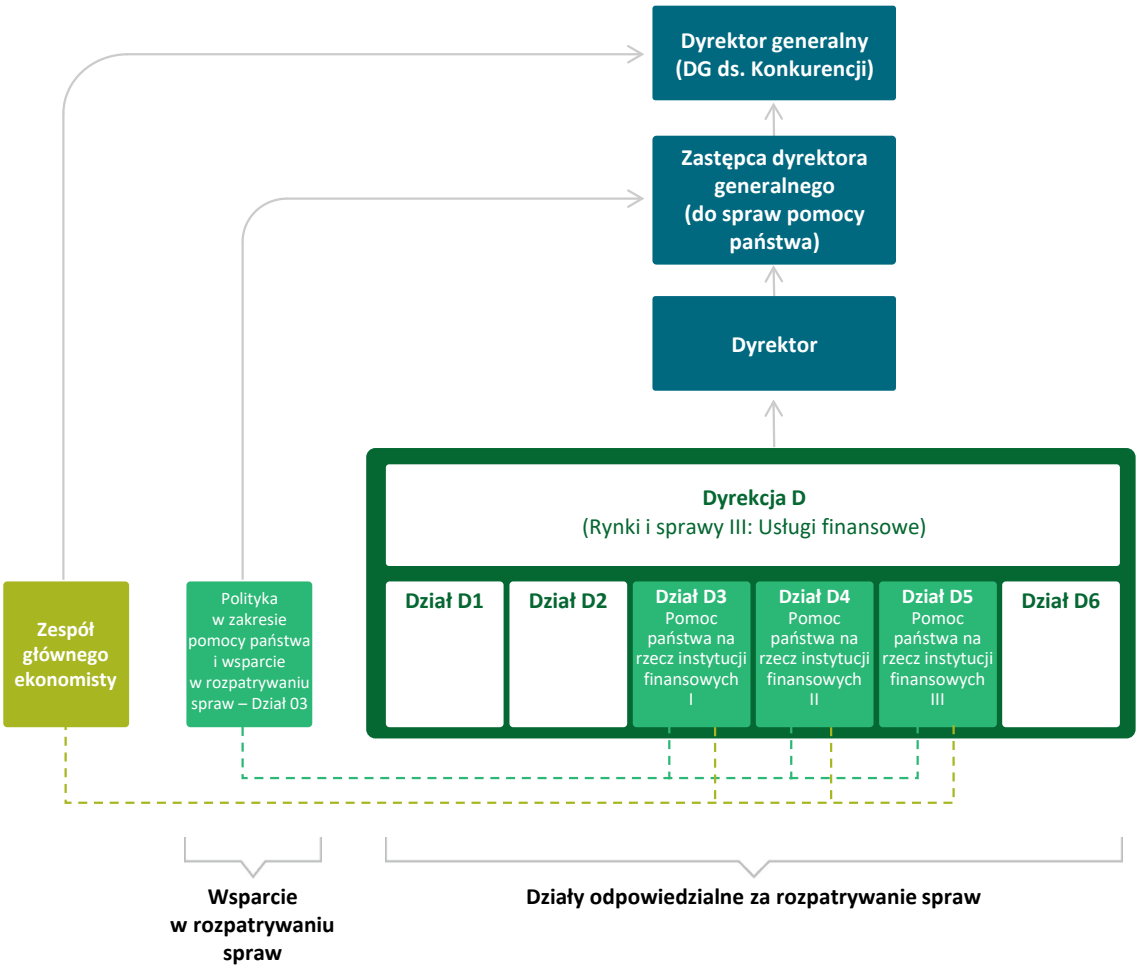
---

banks: returning to viability". W dokumencie tym, w którym przedstawiono wyłącznie poglądy autorów, a nie stanowisko Komisji, usiłowano wykazać, że plany restrukturyzacji zatwierdzone przez Komisję zgodnie z zasadami pomocy państwa przyczyniły się do uratowania wielu europejskich banków i przywrócenia im rentowności.

[34] Zasada 3 ram kontroli wewnętrznej.

[35] Roczny plan zarządzania DG ds. Konkurencji na 2018 r., cel 2.

Rys. 2 – Struktura organizacyjna podmiotów odpowiedzialnych za kontrolę pomocy państwa na rzecz sektora finansowego



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie schematu organizacyjnego DG ds. Konkurencji.

Zasady etyczne

33 **W DG ds. Konkurencji promowano rygorystyczne zasady etyczne, przy czym szczególną uwagę zwrócono na zapobieganie nieprawidłowościom.** Zgodnie z polityką Komisji polegającą na promowaniu zasad etyki zawodowej DG ds. Konkurencji szczególną uwagę skupiła na działaniach zapobiegawczych w postaci kształcenia i szkoleń. Pracownicy muszą co roku składać deklarację, w której potwierdzają, że będą przestrzegać zasad etycznych. Osoby zajmujące się rozpatrywaniem spraw są zobowiązane do podpisania formularza w sprawie konfliktu interesów w odniesieniu do każdej sprawy, którą się zajmują. Przypadki potencjalnych konfliktów interesów oceniane są indywidualnie.

34 **Zasady etyczne DG ds. Konkurencji odwołują się do ogólnych zobowiązań ciążących na pracownikach UE. Zwraca się w nich uwagę, że rozpowszechnianie i wykorzystywanie informacji poufnych stanowi przestępstwo.** W odróżnieniu od personelu innych służb Komisji pracownicy DG ds. Konkurencji – podobnie jak inni pracownicy zajmujący się rozpatrywaniem spraw dotyczących pomocy państwa – mogą zyskać uprzywilejowany dostęp do poufnych informacji rynkowych na temat poszczególnych uczestników rynku. Ponadto podejmowane przez Komisję decyzje w sprawie pomocy państwa mają istotny wpływ na rynki finansowe, w szczególności na cenę akcji i obligacji emitowanych przez beneficjenta. Tymczasem w DG ds. Konkurencji nie wprowadzono mechanizmów monitorowania ani innych mechanizmów, które pozwoliłyby sprawdzić, czy pracownicy stosowali się do obowiązujących zasad przy dokonywaniu transakcji finansowych.

Zasoby kadrowe i informatyczne

35 **Komisja przydzieliła wystarczające zasoby kadrowe, lecz przyciągnięcie i zatrzymanie niezbędnych utalentowanych pracowników nastręcza coraz większych trudności.** Ogólnie pracownicy mają bardzo dobre wykształcenie i wiedzę specjalistyczną, a także odpowiednie doświadczenie zawodowe. Dobrze zorganizowane szkolenia w miejscu pracy oraz program mentorski, a także narzędzie dzielenia się wiedzą dostępne w intranecie pozwoliły nowym pracownikom zapoznać się z powierzonymi im zadaniami, a bardziej doświadczonym specjalistom zajmującym się rozpatrywaniem spraw – aktualizować wiedzę. W Dyrekcji D w 2015 i 2016 r. doszło do licznych odejść pracowników. Niedawno z Dyrekcji odeszło wielu bardzo doświadczonych specjalistów[36]. DG ds. Konkurencji miała trudności ze znalezieniem odpowiednich kandydatów, ale podjęła działania łagodzące skutki tych zmian kadrowych. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja była dobrze przygotowana do rozpatrywania istotnie mniejszej liczby spraw, które wpłynęły w kontrolowanym okresie.

36 **Komisja planuje wprowadzenie nowych systemów informatycznych, aby ułatwić kadrze kierowniczej i pracownikom wykonywanie, dokumentowanie i monitorowanie pracy w sposób bardziej wydajny.** Systemy informatyczne Komisji mają przyczyniać się do bezpiecznego, wydajnego i zintegrowanego zarządzania sprawami w dziedzinie konkurencji oraz zapewniać kluczowe wsparcie w prowadzeniu bieżącej działalności. DG ds. Konkurencji nie posiadała pojedynczego systemu na potrzeby automatycznego zbierania i archiwizowania wszystkich dokumentów

[36] Plan zarządzania sprawami z kwietnia i listopada 2018 r., s. 23.

powiązanych z określoną sprawą, ale korzystała z wielu aplikacji. Dyrekcja zdecydowała się jednak pokierować pracami nad rozwojem nowego wspólnego systemu zarządzania sprawami, który miałby zastąpić starzejące się systemy zarządzania dokumentami i sprawami. Zamierza w ten sposób zmodernizować własne systemy informatyczne oraz wyeliminować ryzyko, że nie będzie już w stanie utrzymać zdolności do egzekwowania przepisów ze względu na niewystarczającą wydajność obecnego systemu informatycznego[37].

Ramy kontroli pomocy państwa i zasady pomocy państwa

37 **Odpowiednie uprawnienia i narzędzia proceduralne są niezbędnym warunkiem, by zapewnić wydajną i skuteczną kontrolę pomocy państwa.** Zasady pomocy państwa powinny być właściwie sformułowane, tak aby zagwarantować, że odpowiednio odzwierciedlają cele zapisane w Traktacie i promują ograniczającą interpretację dopuszczalnych odstępstw od zakazu udzielania pomocy państwa. W związku z tym jest niezwykle istotne, by odzwierciedlały one realia rynkowe (w tym istotne zmiany w ramach prawnych) w danym momencie.

Ramy proceduralne dotyczące kontroli pomocy państwa

38 **Komisja posiada uprawnienia konieczne do prowadzenia skutecznej i wydajnej kontroli pomocy państwa.** Zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE państwa członkowskie muszą poinformować Komisję o planowanych działaniach i nie wolno im wdrożyć tych działań bez uzyskania uprzedniej zgody Komisji. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy UE i państwa członkowskie mają obowiązek wspierać się wzajemnie. Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane podejmować wszelkie działania właściwe dla zapewnienia wykonania spoczywających na nich zobowiązań wynikających z Traktatów oraz ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i urzeczywistnianie jej celów[38].

39 **Rozporządzenie proceduralne zapewnia odpowiednie ramy dla wykonywania uprawnień przez Komisję.** W rozporządzeniu proceduralnym – podobnie jak w poprzedzających to rozporządzenie aktach prawnych – określono zasady

---

[37] Tabela rejestru czynników ryzyka, czynnik ryzyka wymagający podjęcia działań nr 22.

[38] Art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

prowadzenia procedur dotyczących pomocy państwa. Państwa członkowskie są zobowiązane zgłosić Komisji w odpowiednim czasie wszelkie plany przyznania nowej pomocy. W zgłoszeniu państwo członkowski musi przedstawić wszystkie informacje konieczne, by umożliwić Komisji podjęcie decyzji[39]. Komisja z kolei ma obowiązek zbadać zgłoszenie bezzwłocznie po jego otrzymaniu. Po badaniu wstępnym, w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania kompletnego zgłoszenia[40], Komisja:

- w przypadku gdy stwierdzi, że środek będący przedmiotem zgłoszenia nie stanowi pomocy, podejmuje stosowną decyzję;
- w przypadku gdy nie ma żadnych wątpliwości co do zgodności środka z rynkiem wewnętrznym, podejmuje decyzję, że dany środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym (decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń)[41];
- w przypadku gdy zaistniały wątpliwości co do zgodności danego środka z rynkiem wewnętrznym, podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE (decyzja o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia)[42].

W przypadku gdy Komisja nie podejmuje decyzji w danej sprawie, pomoc uznaje się za przyjętą[43].

40 **W szczególności Komisja posiada uprawnienia gwarantujące, że podejmowane przez nią decyzje opierają się na kompletnych i prawidłowych informacjach.** Wnioski o udzielenie informacji składane zgodnie z rozporządzeniem proceduralnym pozwalają Komisji uzyskać informacje konieczne do przeprowadzenia oceny. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia proceduralnego Komisja może zwrócić się o informacje do państwa członkowskiego, które dokonało zgłoszenia, na dowolnym etapie procedury. Po

---

[39] Art. 2 rozporządzenia proceduralnego.

[40] Zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia proceduralnego „zgłoszenie zostaje uznane za kompletne, jeżeli w terminie dwóch miesięcy od jego otrzymania lub od otrzymania wszelkich dodatkowych informacji, o jakie się zwrócono, Komisja nie zażąda żadnych dalszych informacji. Okres ten może zostać przedłużony za zgodą zarówno Komisji, jak i zainteresowanego państwa członkowskiego. W przypadku gdy jest to właściwe, Komisja może ustalić krótsze terminy".

[41] Art. 4 rozporządzenia proceduralnego.

[42] Art. 4 ust. 4 rozporządzenia proceduralnego.

[43] Art. 4 ust. 6 rozporządzenia proceduralnego (znany również pod nazwą procedury Lorenza).

wszczęciu przez Komisję formalnej procedury dochodzenia na podstawie art. 4 ust. 4 rozporządzenia proceduralnego zainteresowane strony mogą przedłożyć uwagi, natomiast Komisja może pod pewnymi warunkami zwrócić się o informacje rynkowe do innych źródeł[44]. Ponadto w przypadku gdy o podjęciu danej decyzji przesądziły nieprawidłowe informacje przekazane przez państwo członkowskie dokonujące zgłoszenia, art. 11 rozporządzenia proceduralnego uprawnia Komisję do cofnięcia takiej decyzji.

41 W uzupełnieniu do formalnych procedur i uprawnień określonych w rozporządzeniu proceduralnym Komisja opracowała procedury dobrowolnej współpracy, w szczególności praktykę kontaktów przedzgłoszeniowych, która została opisana w kodeksie najlepszych praktyk. Kodeks najlepszych praktyk dotyczących prowadzenia procedur w zakresie kontroli pomocy państwa (zwany dalej „kodeksem najlepszych praktyk")[45] zaktualizowano w 2018 r.[46] po konsultacjach z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami. Zdaniem Komisji etap przedzgłoszeniowy stanowi dla stron szansę, by omówić zakres informacji, które mają zostać przekazane, i umożliwia przekazanie danemu państwu członkowskiemu wytycznych mających zapewnić kompletność zgłoszenia. W zaktualizowanej wersji kodeksu najlepszych praktyk z 2018 r. uznano za najlepszą praktykę omówienie prawnych i ekonomicznych aspektów danego środka w sposób nieformalny i poufny na etapie kontaktów przedzgłoszeniowych, zanim ów środek nie stanie się przedmiotem formalnego zgłoszenia, co w szczególności miało pozwolić na poruszenie tych kwestii, które mogą nie być w pełni zgodne z zasadami pomocy państwa. Obejmuje to również przypadki, gdy konieczne jest wprowadzenie istotnych zmian w danym środku[47]. Na ***rys. 3*** przedstawiono przegląd różnic między procedurą formalną i nieformalną.

---

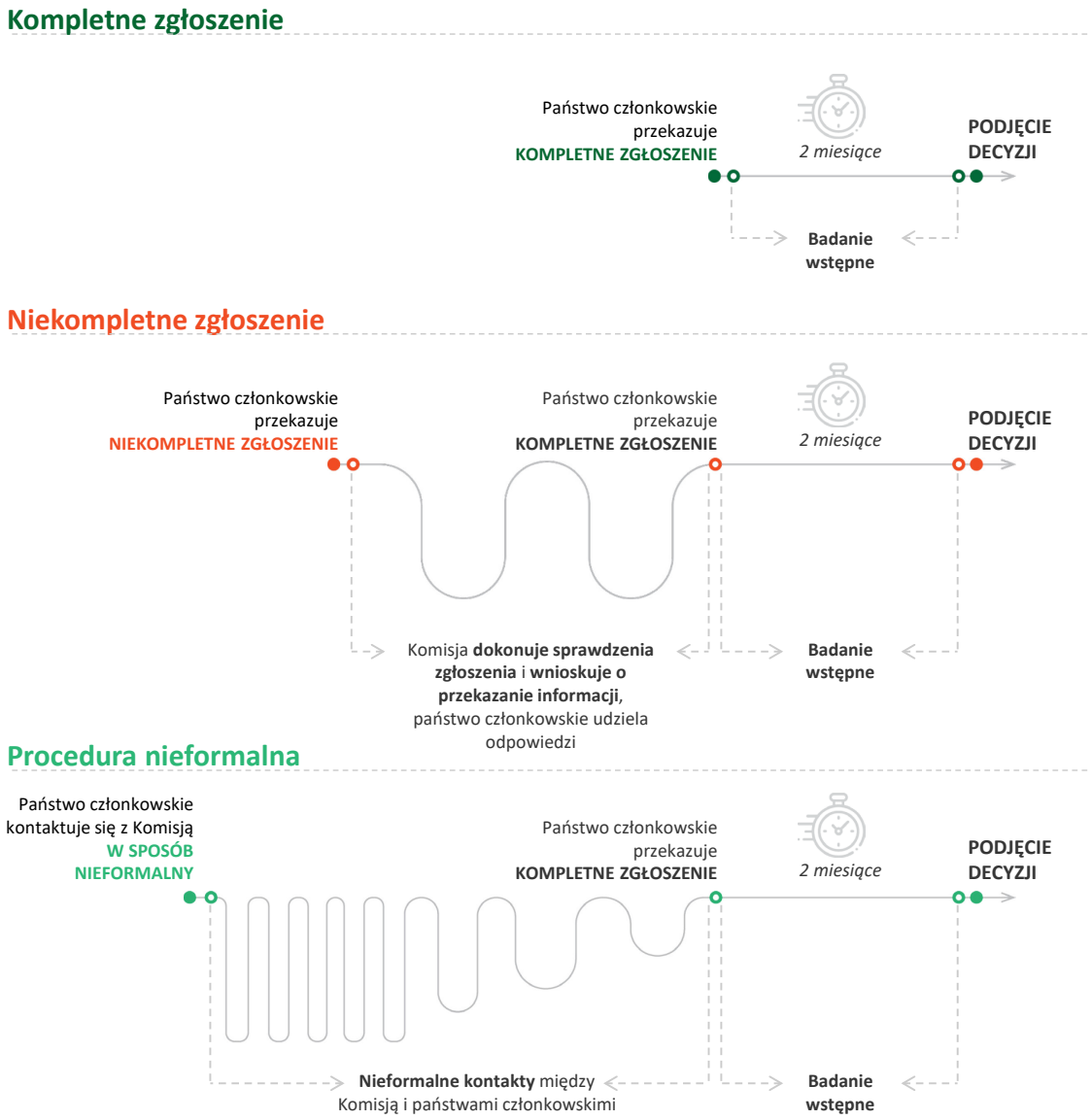
[44] Zob. art. 7 rozporządzenia proceduralnego.

[45] Kodeks najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa (2009/C 136/04) – https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:136:0013:0020:PL:PDF

[46] Kodeks najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa (2018/C 253/05): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719(01)&from=PL

[47] Zob. pkt 11 kodeksu najlepszych praktyk z 2018 r.

Rys. 3 – Procedura dotycząca pomocy będącej przedmiotem zgłoszenia



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

42 **Komisja opowiedziała się za uznaniem za najlepszą praktykę zwiększonego zakresu i wydłużenia etapu przedzgłoszeniowego.** W zmianie z 2018 r. wydłużono zatem zalecany orientacyjny okres kontaktów przedzgłoszeniowych z dwóch do sześciu miesięcy. Jak wynika ze streszczenia odpowiedzi udzielonych w ramach konsultacji publicznych[48], państwa członkowskie ogólnie z zadowoleniem przyjęły istnienie procedury nieformalnej. Niemniej niektóre z nich uznały ten okres za zbyt długi. Dwóch

[48] Streszczenie odpowiedzi udzielonych w ramach konsultacji publicznych dotyczących kodeksu najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa – https://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_cbp/submissions_summary_en.pdf.

z ogólnej liczby 21 respondentów wezwało do zwiększenia przejrzystości działań. Zdaniem Trybunału przedłużanie się etapu przedzgłoszeniowego, które obok innych elementów może wskazywać na istnienie wątpliwości po dokonaniu zgłoszenia, pociąga za sobą większe ryzyko wystąpienia sporów prawnych.

Zasady pomocy państwa

43 **Zasady Komisji dotyczące kontroli pomocy państwa na rzecz sektora finansowego są ogólnie dobrze opracowane i przejrzyste.** Komunikat bankowy Komisji z 2013 r. został opracowany w sposób jasny i przejrzysty. Treść tego komunikatu jest w dużej mierze spójna z treścią wcześniejszych komunikatów kryzysowych. Ma on podobną strukturę jak komunikat bankowy z 2008 r., co ułatwia zrozumienie ogólnej logiki i sposobu funkcjonowania przepisów. Brak wyraźnych kryteriów pozwalających ustalić, czy doszło do poważnego zaburzenia, oznacza jednak, że Komisja posiada dużą swobodę oceny.

44 **Komisji zależy na tym, by zasady pomocy państwa były adekwatne do założonych celów i dostosowane do realiów rynkowych i aktualnych standardów ekonomicznych i prawnych.** Potrzebę aktualizowania zasad pomocy państwa podkreślono ponadto wyraźnie w komunikacie bankowym z 2013 r.[49] Początkowo zasady kryzysowe, w tym komunikat bankowy z 2008 r., opierały się na konkluzjach Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych i odzwierciedlały realia rynkowe panujące w tamtym okresie. W 2008 r. w reakcji na skutki globalnego kryzysu finansowego Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych podjęła decyzję o wdrożeniu wszelkich koniecznych działań w celu poprawy kondycji i stabilności systemu bankowego, tak aby przywrócić zaufanie do prawidłowego funkcjonowania sektora finansowego. W panujących wówczas warunkach nawet banki znajdujące się zasadniczo w dobrej kondycji nie miały dostępu do finansowania ze względu na ogólne zakłócenia na rynku. W tamtym czasie, zgodnie z treścią komunikatu bankowego z 2008 r., Komisja uznała, że wyjątkowe okoliczności dopuszczały zastosowanie ówczesnego art. 87 ust. 3 lit. b) TWE, który obecnie stał się art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE (zob. ***ramka 6***). W obecnie obowiązującym komunikacie bankowym z 2013 r. również

[49] Pkt 93 komunikatu bankowego z 2013 r.: „W miarę potrzeb Komisja dokona przeglądu niniejszego komunikatu, w szczególności w celu uwzględnienia zmian warunków rynkowych lub otoczenia regulacyjnego, które mogą mieć wpływ na zasady określone w komunikacie”.

podkreślono, że odstępstwo na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE jest możliwe tylko podczas trwania sytuacji kryzysowej, ale komunikat ten nie jest równie szczegółowy w tym względzie[50].

Ramka 6

Poważne zaburzenie zgodnie z treścią komunikatu bankowego z 2008 r.

„Równocześnie należy podkreślić, że w świetle powyższych uwag trzeba przyjąć, że nie będzie można zasadniczo stosować art. 87 ust. 3 lit. b) w sytuacjach kryzysowych w innych indywidualnych sektorach, chyba że wystąpi porównywalne ryzyko, że będą one miały bezpośredni wpływ na gospodarkę państwa członkowskiego w ujęciu całościowym. W odniesieniu do sektora finansowego, na przepis ten można powoływać się wyłącznie w nadzwyczajnych okolicznościach, w których zagrożone jest funkcjonowanie rynków finansowych jako takie.

Jeżeli dochodzi do poważnego zaburzenia gospodarki państwa członkowskiego, o wyżej opisanych cechach, zastosowanie art. 87 ust. 3 lit. b) jest możliwe, ale nie na czas nieograniczony, lecz tylko tak długo, jak długo sytuacja kryzysowa uzasadnia stosowanie tego przepisu”.

45 **Komisja dokonała przeglądu i dostosowała swoje komunikaty w 2010 i 2011 r., w miarę jak stopniowo poprawiały się warunki gospodarcze.** Komisja dokonała przeglądu swojego komunikatu bankowego z 2008 r. w 2010, a następnie w 2011 r. W obu tych przypadkach stwierdziła, że art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE wciąż ma zastosowanie. W zmienionych komunikatach Komisja uzasadniła stosowanie wspomnianego artykułu wobec szybszego niż spodziewane ożywienia gospodarczego oraz dostosowała komunikaty w celu przygotowania przejścia do systemu pokryzysowego oraz opracowania trwałych zasad pomocy państwa w odniesieniu do ratowania i restrukturyzacji banków w normalnych warunkach rynkowych. W 2011 r. Komisja wyjaśniła, że nasilenie napięć na rynkach długu państwowego, do którego wówczas doszło, doprowadziło do zwiększenia presji na sektor bankowy w UE.

46 **W 2013 r. Komisja zmieniła zasady kryzysowe po konsultacjach z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami.** Obecną wersję komunikatu bankowego opublikowano w sierpniu 2013 r. po konsultacjach z państwami członkowskimi i dialogu z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym. W odróżnieniu od

[50] Pkt 6 komunikatu bankowego z 2013 r.

pierwotnych zasad kryzysowych ostatniej wersji zasad nie towarzyszyła rezolucja Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych.

47 **Od tego czasu nie przeprowadzono żadnego przeglądu ostatniej wersji komunikatu z 2013 r. ani nie planowano takiego przeglądu w momencie prowadzenia kontroli Trybunału.** W komunikacie bankowym z 2013 r. wyraźnie stwierdzono, że „w miarę potrzeb Komisja dokona przeglądu niniejszego komunikatu, w szczególności w celu uwzględnienia zmian warunków rynkowych lub otoczenia regulacyjnego, które mogą mieć wpływ na zasady określone w komunikacie". Parlament Europejski wielokrotnie wzywał Komisję do corocznej regularnej oceny, czy wymogi dotyczące stosowania art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE w sektorze finansowym wciąż są spełnione[51]. Od 2013 r. aż do końca skontrolowanego okresu Komisja nie przeprowadziła formalnej oceny komunikatu bankowego z 2013 r. ani tego, czy stosowanie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE było wciąż uzasadnione. W momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał nie planowano też takiej formalnej oceny w bliskiej przyszłości. Zdaniem Komisji nie ma ona obowiązku dokonywać przeglądu w ustalonym z góry terminie ani nie ma czynników, które automatycznie prowadziłyby do podjęcia takiego działania.

48 **Zasady kryzysowe stosowano bez zmian, choć warunki gospodarcze w UE i na unijnych rynkach finansowych zmieniły się od czasu ostatniej modyfikacji zasad pomocy państwa w 2013 r. i były ogólnie korzystne aż do wybuchu pandemii COVID-19.** Sektor bankowy w UE wciąż zmagał się z problemami, ale miały one mniejszy zakres. Żadna z pozostałych instytucji unijnych odpowiedzialnych za stabilność finansową nie zbadała w okresie objętym kontrolą, czy czynniki ryzyka systemowego wciąż poważnie zagrażają prawidłowemu funkcjonowaniu i integralności rynków finansowych lub stabilności całości lub części systemu finansowego UE. Ponadto w komunikacie bankowym z 2013 r. Komisja zwróciła uwagę na potrzebę zapewnienia sprawnego przejścia do przyszłego systemu opartego na przepisach dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz sprawnego współfunkcjonowania różnych ról i obowiązków wszystkich zaangażowanych organów[52]. Zasady kryzysowe nie zostały poddane przeglądowi po transpozycji przepisów dyrektywy w styczniu 2015 r. i styczniu 2016 r.

49 **Co więcej, w zasadach kryzysowych nie zawarto szczegółowych przepisów dotyczących oceniania pomocy państwa w odniesieniu do interwencji rządowych**

---

[51] Przykładowo pkt 33 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie sprawozdania rocznego dotyczącego polityki konkurencji (2017/2191(INI).

[52] Pkt 13 i 14 komunikatu bankowego z 2013 r.

zgodnych z przepisami dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Środki zapobiegawcze i tymczasowe dopuszczone na mocy art. 32 przedmiotowej dyrektywy są ograniczone co do zakresu do instytucji wypłacalnych (zob. ***ramka 3***). W komunikacie bankowym z 2013 r. Komisja przyznała, „że – ze względu na szczególne cechy instytucji kredytowych oraz brak mechanizmów umożliwiających rozwiązanie instytucji kredytowej bez stwarzania zagrożenia dla stabilności finansowej – likwidacja instytucji kredytowej w ramach standardowego postępowania upadłościowego może być niewykonalna. Z tego względu środki państwowe na rzecz wsparcia likwidacji upadających instytucji kredytowych można uznać za pomoc zgodną z rynkiem wewnętrznym, pod warunkiem spełnienia wymogów określonych w pkt 44". Mechanizmy tego rodzaju w formie narzędzi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji musiały zostać wprowadzone do 1 stycznia 2016 r. Komisja uznała, że przyjęte przez nią podejście jest wciąż odpowiednie.

50 **Jeśli chodzi o podział obciążeń, przepisy dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków są bardziej rygorystyczne niż komunikat bankowy z 2013 r.** Od momentu transpozycji przepisów dyrektywy wsparcie rządowe musi być zgodne nie tylko z unijnymi zasadami pomocy państwa, ale również z zapisanymi w dyrektywie wymogami dotyczącymi umorzenia lub konwersji długu. Ponadto kiedy Komisja wszczyna procedurę oceny pomocy państwa w odniesieniu do rządowych instrumentów stabilizacji finansowej, o których mowa w przepisach dyrektywy, powinna osobno ocenić spełnienie wymogów zapisanych w dyrektywie, w szczególności wymogu minimalnego pokrycia strat na poziomie 8%, a także czy zaistniała szczególnie nadzwyczajna sytuacja kryzysu systemowego, która uzasadnia korzystanie z takich narzędzi[53]. W dyrektywie wprowadzono bardziej rygorystyczne wymogi umorzenia lub konwersji długu niż w przypadku komunikatu bankowego z 2013 r., tak aby osiągnąć jeden z celów prawodawcy – chronić środki publiczne dzięki mniejszemu korzystaniu z nadzwyczajnego wsparcia finansowego ze środków publicznych na rzecz instytucji znajdujących się na progu upadłości[54]. Te wymogi dyrektywy nie zostały uwzględnione w zasadach pomocy państwa. Więcej szczegółowych informacji zamieszczono na ***rys. 4***.

---

[53] Motyw 57 dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

[54] Motyw 45 dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

Rys. 4 – Wymogi dotyczące umorzenia lub konwersji długu w ramach wsparcia ze środków publicznych na rzecz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wykonywanie kontroli pomocy państwa

51 **Zachowanie zgodności z procedurami wewnętrznymi pozwala osiągnąć zamierzone cele i sprzyja rozliczalności.** Przestrzeganie najwyższych standardów profesjonalizmu i rzetelności intelektualnej (w tym w zakresie analizy prawnej i ekonomicznej) oraz zagwarantowanie sprawiedliwości proceduralnej i przejrzystości mają kluczowe znaczenie dla jakości działań w zakresie kontroli pomocy państwa. Zgodnie z ramami kontroli wewnętrznej Komisja powinna określić strategie instytucjonalne, w których wskazuje się oczekiwane rezultaty oraz procedury realizowania polityki[55]. W ramach działań kontrolnych należy sprawdzać przestrzeganie zasad i w ten sposób dopilnowywać, by zamierzone cele były osiągane.

Przestrzeganie procesów i procedur wewnętrznych

52 **Działania kontrolne Komisji dotyczące pomocy państwa były realizowane zgodnie ze strukturami, hierarchią służbową, uprawnieniami i obowiązkami ustanowionymi do tego celu, co zapewniało odpowiednie zarządzanie i nadzór nad**

[55] Zasada 12 ram kontroli wewnętrznej dotycząca działań kontrolnych i ich wdrażania za pośrednictwem strategii i procedur.

polityką. Wewnętrzny proces przygotowywania decyzji – który ma miejsce przed przedstawieniem jakiegokolwiek projektu decyzji komisarzowi do spraw konkurencji – jest objęty wieloma mechanizmami kontroli i równowagi. Wspólnie z innymi istotnymi zaangażowanymi podmiotami kadra kierownicza podejmuje decyzję co do podejścia, jakie należy przyjąć, i preferowanych rozwiązań. Liczne spotkania na szczeblu kierowniczym i operacyjnym stanowią okazję do omówienia kluczowych kwestii, poddania ich przeglądowi i podjęcia stosownych decyzji. Spotkania poświęcone rozpatrywaniu poszczególnych spraw pozwalają właściwemu zastępcy dyrektora generalnego zaangażować się w prace na wczesnym etapie, w zależności od złożoności i zaawansowania danej sprawy. Ostateczną decyzję w sprawie podejmuje kolegium komisarzy i to na kolegium spoczywa ogólna odpowiedzialność polityczna.

53 **Proces podejmowania decyzji umożliwiał innym dyrekcjom generalnym zgłaszanie swoich zastrzeżeń.** Ostateczne konsultacje między różnymi jednostkami w obrębie Komisji prowadzone przed podjęciem decyzji znane są pod nazwą konsultacji między służbami. Celem tych konsultacji jest uzgodnienie stanowisk tych służb i wypracowanie wspólnego podejścia przed przedstawieniem propozycji kolegium komisarzy. Jeśli w ramach konsultacji dana propozycja spotka się z opinią negatywną, będzie musiała zostać zmieniona, zanim nie trafi przed kolegium. Jeśli z kolei propozycja uzyska opinię pozytywną z uwagami, uznaje się ją za przyjętą. W takiej sytuacji do służby prowadzącej daną sprawę, w tym przypadku DG ds. Konkurencji, należy rozważenie zgłoszonych uwag.

54 **We wszystkich przypadkach objętych próbą inne służby Komisji zatwierdziły propozycje DG ds. Konkurencji, zgodnie z obowiązującymi wymogami.** We wszystkich przeanalizowanych przypadkach zwrócono się do innych służb Komisji, a w szczególności DG ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych oraz służby prawnej, a służby te wyraziły swoje opinie. W próbie Trybunału brak było spraw, w których inne dyrekcje generalne wyraziłyby opinie negatywne. W kilku przypadkach opinie pozytywne zawierały uwagi i pytania, np. dotyczące uzasadnienia, argumentacji i oceny ekonomicznej.

55 **Działania Komisji w zakresie rozpatrywania spraw były w dużej mierze zgodne z niewiążącymi i regularnie aktualizowanymi wytycznymi wewnętrznymi.** Wewnętrzne narzędzia robocze takie jak podręcznik procedur[56] określają, jak w realiach operacyjnych należy prowadzić postępowanie, a także opisują mechanizmy wewnętrzne takie jak hierarchia służbowa i szczegółowe etapy procedury administracyjnej w rozpatrywaniu spraw. Ma to zagwarantować spełnienie wymogów proceduralnych. W podręczniku omówiono każdy ewentualny etap w całym cyklu rozpatrywania sprawy, tak aby zapewnić bezproblemowy przebieg tego procesu.

56 **Komisja dąży do zapewnienia spójnego zarządzania dokumentami w celu ułatwienia obywatelom dostępu do dokumentów.** Dostęp do dokumentów stanowi kluczowy element polityki przejrzystości, która jest realizowana przez unijne instytucje. Zgodnie z postanowieniami Traktatów wszystkim unijnym obywatelom i rezydentom przysługuje prawo do takiego dostępu[57]. Komisja wdrożyła standardowe zasady umożliwiające jej udostępnienie w dowolnym momencie informacji dotyczących kwestii, za które odpowiada. 16 stycznia 2015 r., w związku z tym, że odnajdywanie istotnych dokumentów często zajmowało zbyt wiele czasu, ponieważ nie były one odpowiednio rejestrowane, archiwizowane i przechowywane, Sekretariat Generalny Komisji opublikował notę na temat zarządzania dokumentami i dostępu do dokumentów. Podkreślono w niej, że prawidłowe zarządzanie dokumentami w obrębie Komisji ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia wydajności i skuteczności instytucji, dla ułatwienia wymiany i odnajdowania informacji oraz dla zapewnienia zgodności z obowiązującymi przepisami, w tym przepisami dotyczącymi dostępu do dokumentów. Więcej szczegółowych informacji na temat zarządzania dokumentami w Komisji zamieszczono w ***ramce 7***.

---

[56] Publiczna wersja tego dokumentu jest dostępna na stronie internetowej Komisji – dokument pt. „Manual of Procedures – Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 107 and 108 TFEU”, wersja z 10.7.2013 – https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf.

[57] Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43–48).

Ramka 7

Zarządzanie dokumentami w Komisji[58]

W wytycznych Komisji dotyczących zarządzania dokumentami i dostępu do dokumentów oraz w decyzji Komisji w sprawie zarządzania dokumentami przewidziano wymóg, by każdy dokument sporządzony lub otrzymany przez Komisję podlegał rejestracji, o ile zawiera istotne informacje, które nie mają charakteru krótkotrwałego lub mogą wymagać podjęcia działań lub monitorowania ze strony Komisji lub jednej z jej służb. Przechowywanie dokumentów w przestrzeni roboczej takiej jak dyski współdzielone czy foldery poczty elektronicznej nie zapewnia integralności, ochrony i możliwości odszukania informacji. Z tego względu jest niezwykle istotne, by wszystkie dokumenty spełniające kryteria rejestracji określone w zasadach eDomec były faktycznie rejestrowane w systemie Ares lub innym systemie zarządzania dokumentami używanym przez Komisję.

W wytycznych podano niewyczerpujący wykaz dokumentów, które wymagają podjęcia działań lub monitorowania lub które wiążą się z odpowiedzialnością instytucji i w związku z tym są istotne i powinny zostać zarejestrowane:

- formalne noty i wiadomości, zarówno otrzymane, jak i przesłane;
- dokumenty finansowe (zgodnie z wytycznymi DG ds. Budżetu);
- protokoły ze spotkań, w szczególności z przedstawicielami innych instytucji lub podmiotów zewnętrznych, w odniesieniu do ważnych spotkań natomiast – analizy, przemówienia, kontrargumenty itd.;
- informacje otrzymane od innych instytucji i podmiotów zewnętrznych oraz im przesłane;
- informacje stanowiące część konsultacji między służbami lub etapu poprzedzającego konsultacje;
- dokumenty, nawet nieformalne (wiadomości elektroniczne i notatki dołączone do pliku), które stanowią potwierdzenie określonych sytuacji lub wydarzeń, uzasadniają podjęte decyzje lub w inny sposób pozwalają wyjaśnić przebieg działań urzędowych;
- instrukcje, wytyczne.

Do dokumentów nieobjętych obowiązkiem rejestracji należą:

- wersje wstępne (tj. dokumenty niezatwierdzone jeszcze przez osobę, która je podpisze lub poniesie za nie odpowiedzialność);

- wiadomości poczty elektronicznej i inne wiadomości przesyłane w ramach nieformalnej wymiany poglądów między kolegami i koleżankami;
- korespondencja dotycząca kwestii o charakterze krótkoterminowym (np. zaproszenia);
- informacje dotyczące sytuacji osobistej.

57 **Zarządzanie dokumentami w DG ds. Konkurencji było w dużej mierze zgodne ze standardami.** W podręczniku procedur DG ds. Konkurencji dotyczącym pomocy państwa określono wymogi w zakresie zarządzania dokumentami w Dyrekcji. Stanowią one uzupełnienie i doprecyzowanie uniwersalnych zasad ustalonych przez Komisję[59]. W podręczniku stwierdzono, że wszystkie „istotne" informacje powiązane ze sprawami należy przechowywać w systemie ISIS[60], dodając przy tym, że wymóg rejestracji odnosi się w szczególności do wszystkich dokumentów, które mogą mieć znaczenie w razie sporu sądowego. Dokumenty nie są rejestrowane automatycznie, ale raczej na wniosek

---

[58] Sekretariat Generalny, nota skierowana do dyrektorów generalnych, szefów gabinetów i dyrektorów agencji wykonawczych pt. „Document management and access to documents" – https://www.asktheeu.org/de/request/2786/response/9713/attach/6/Ares%202015 %20182108 %20persdataremoved%20Redacted.pdf?cookie_passthrough=1.
Wytyczne te zostały zaktualizowane w 2018 r. z myślą o zapewnieniu aktualnych wskazówek na temat informacji, które mają być rejestrowane. Zawarto w nich zaktualizowane praktyczne kryteria rejestracji, tak aby zagwarantować, że wszystkie istotne dokumenty zostaną zarejestrowane i że będzie można uzyskać do nich dostęp. Zaktualizowany wykaz dokumentów zawiera wszystkie dokumenty, które ujęto we wcześniejszym wykazie z 2015 r.

[59] Sekcja 2.2 podręcznika procedur pt. „Document management – ISIS".

[60] System ISIS jest systemem zarządzania dokumentami wykorzystywanym na potrzeby obsługi spraw. W DG ds. Konkurencji wykorzystuje się różne systemy do gromadzenia i przechowywania dokumentów. ISIS jest jednym z takich systemów. Do użytkowanych aplikacji należą ponadto DECIDE służąca do monitorowania i rejestrowania procesu podejmowania decyzji w całej Komisji, a także aplikacja SANI pozwalająca państwom członkowskim przesyłać formularze zgłoszeń dotyczących pomocy państwa. Dokumenty robocze związane ze sprawami i akta sporządzone przez zespół zajmujący się sprawą, które nie są bezpośrednio istotne, przechowuje się w elektronicznej bibliotece spraw danego działu (na dysku wspólnym).

osób rozpatrujących sprawę. Wyjątkiem są informacje przekazane za pośrednictwem systemu SANI stanowiącego oficjalne narzędzie przesyłania zgłoszeń. Ogólnie Komisja systematycznie rejestrowała dokumenty w systemie ISIS zgodnie z wymogami. Niemniej analizy, protokoły spotkań koordynacyjnych i protokoły spotkań z komisarzem (dotyczące poszczególnych spraw) nie były rejestrowane w aktach związanych z daną sprawą, ale w odrębnych aktach[61]. W przypadku większości spotkań z przedstawicielami państw członkowskich sporządzono i zarejestrowano odnośne protokoły. Niemniej wystąpiły również nieliczne przypadki, gdy takich protokołów nie zarejestrowano[62]. Ponadto kontrolerzy Trybunału znaleźli dowody świadczące o kontaktach na etapie przedzgłoszeniowym, które nie zostały udokumentowane w systemie ISIS.

58 **W wewnętrznym podręczniku procedur dotyczących pomocy państwa i kodeksie najlepszych praktyk w tej dziedzinie zamieszczono niewiążące kompleksowe wytyczne dotyczące kontaktów przedzgłoszeniowych, których nie zawsze w pełni przestrzegano.** Zgodnie z podręcznikiem procedur[63] kontakty przedzgłoszeniowe powinny co do zasady odbywać się w oparciu o pisemny projekt zgłoszenia. Ten projekt zgłoszenia powinien zostać przesłany zabezpieczoną pocztą elektroniczną, a następnie zarejestrowany w systemie ISIS. W odniesieniu do każdej z procedur dotyczących pomocy państwa ujętych w próbie Trybunału prowadzono osobne akta dla kontaktów przedzgłoszeniowych. W większości przypadków zawierały one elementy oceny zgodności takie jak analiza planów restrukturyzacji i negocjowanie zobowiązań, nie uwzględniono w nich jednak pisemnych wersji wstępnych zgłoszeń.

---

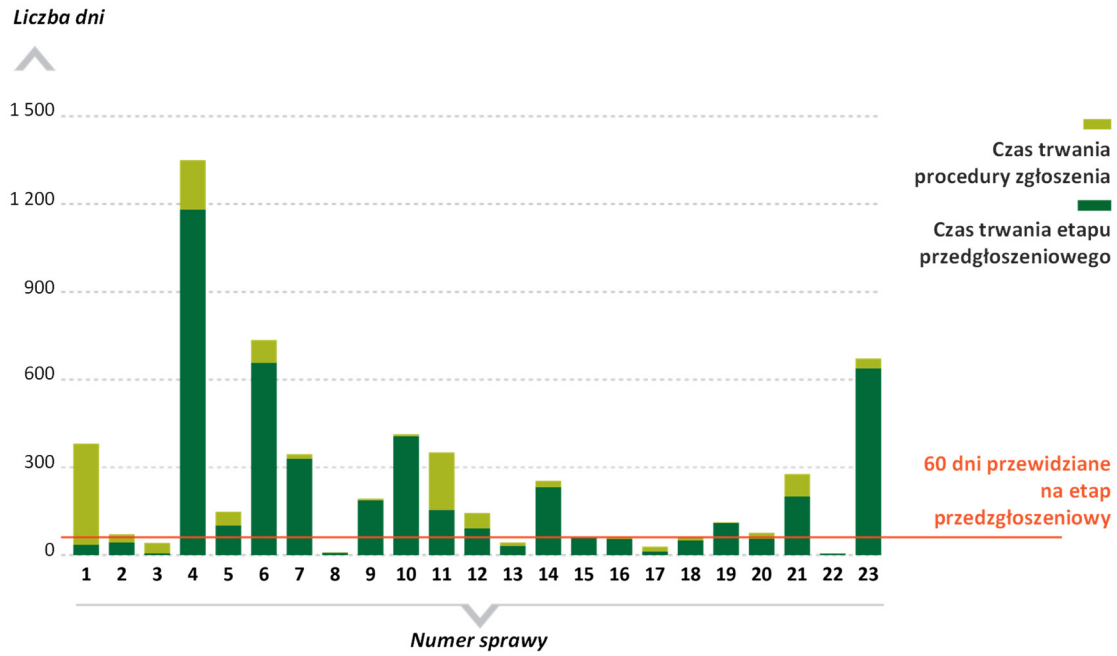
[61] Akta te nie były objęte przeglądem Trybunału, który ograniczał się do akt dotyczących poszczególnych spraw.

[62] Takie podejście nie jest zgodne z wytycznymi Komisji, w których podkreśla się, że protokoły spotkań, w szczególności z przedstawicielami innych instytucji i podmiotów zewnętrznych, mają istotne znaczenie i powinny być rejestrowane. W przypadku ważnych spotkań uwaga ta odnosi się również do analiz, przemówień i kontrargumentów. Komisja twierdziła, że dokumenty te zawierały informacje, które były nieistotne i miały charakter krótkotrwały, i podała wyjaśnienia dla każdego z takich przypadków.

[63] Sekcja 5.3 podręcznika procedur pt. „Pre-notification – Steps”.

59 **Wbrew zamierzeniom etap przedzgłoszeniowy nie zawsze prowadził do skrócenia ogólnego okresu trwania procedur.** Zgodnie z podręcznikiem procedur w idealnych warunkach etap przedzgłoszeniowy w normalnych sprawach nie powinien trwać dłużej niż dwa miesiące, a po jego zakończeniu powinno zostać przesłane pełne zgłoszenie. W bardziej złożonych sprawach odpowiednie może okazać się wydłużenie etapu przedzgłoszeniowego[64]. W 11 spośród 23 skontrolowanych przypadków etap przedzgłoszeniowy nie przekroczył dwóch miesięcy. Niemniej w sprawach, w których etap ten zajął dłużej, wystąpiły znaczne opóźnienia: w dziewięciu spośród 12 przypadków kontakty przedzgłoszeniowe trwały ponad 150 dni (do 1 181 dni). W większości przypadków, gdy doszło do kontaktów przedzgłoszeniowych (18 z ogólnej liczby 23), Komisja była w stanie podjąć decyzję w ciągu dwóch miesięcy od oficjalnego zgłoszenia. Średni okres trwania procedur z uwzględnieniem kontaktów przedzgłoszeniowych wyniósł jednak 253 dni, a najdłużej trwająca procedura zakończyła się po 1 350 dniach, co można wyjaśnić techniczną złożonością spraw dotyczących bankowości. Po konsultacjach z państwami członkowskimi Komisja wprowadziła w 2018 r. zmiany do kodeksu najlepszych praktyk i wydłużyła orientacyjny okres kontaktów przedzgłoszeniowych do sześciu miesięcy. Na *rys. 5* przedstawiono czas trwania poszczególnych spraw dobranych do próby Trybunału.

Rys. 5 – Czas trwania procedur dotyczących pomocy państwa



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez DG ds. Konkurencji.

[64] Sekcja 5.4 podręcznika procedur pt. „Pre-notification – Timing”.

60 **Do opublikowania decyzji mijało wiele czasu, a niektórych istotnych informacji nie publikowano wcale.** Komisja jest zobowiązana opublikować treść decyzji lub ich streszczenie w Dzienniku Urzędowym. Państwa członkowskie mogą jednak zwrócić się o nieujawnianie pewnych informacji objętych obowiązkiem zachowania tajemnicy służbowej. Zazwyczaj państwa członkowskie mają 15 dni roboczych na złożenie wniosku w tej sprawie. Jeśli wniosek nie wpłynie w tym terminie, publikuje się co do zasady pełną treść decyzji[65]. Zgodnie z podręcznikiem procedur w takich przypadkach publikacja powinna nastąpić w ciągu dwóch miesięcy[66]. Trybunał stwierdził, że w 19 spośród 29 przypadków dobranych do próby Komisja potrzebowała ponad 100 dni na opublikowanie jawnej treści decyzji w Dzienniku Urzędowym[67]. Więcej szczegółowych informacji zamieszczono na ***rys. 6***. Trybunał ustalił ponadto, że w niektórych przypadkach, gdy za opóźnienia odpowiadały państwa członkowskie, Komisja usiłowała przyspieszyć cały proces – publikując niekiedy decyzje bez zgody ze strony państw członkowskich[68].

---

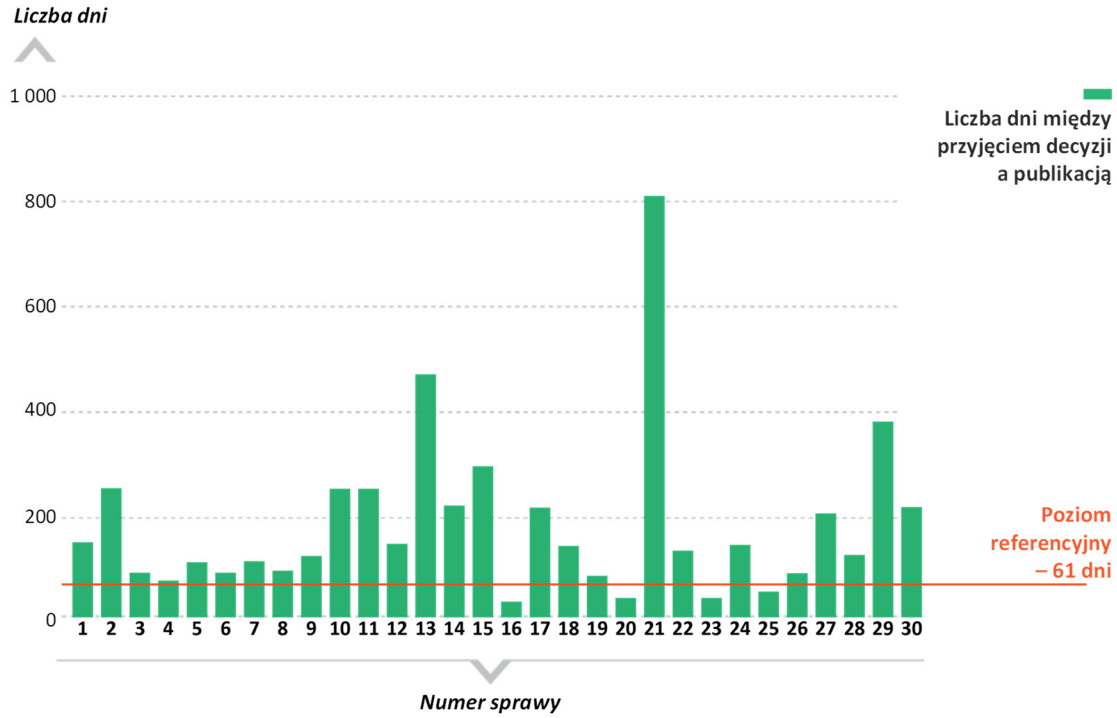
[65] Sekcja 4.2 komunikatu Komisji z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie zachowania tajemnicy służbowej w decyzjach w sprawie pomocy państwa: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XC1209(02)&from=EN.

[66] Sekcja 1.1.1 – 1.2 podręcznika procedur pt. „The non-confidential version”.

[67] Odnotowano również przypadki, gdy publikacja zajęła ponad rok, w tym jedną sprawę, w której Komisja potrzebowała ponad dwóch lat na opublikowanie decyzji, którą przyjęła w ciągu jedynie dwóch miesięcy.

[68] Pkt 26 komunikatu w sprawie zachowania tajemnicy służbowej: „Jeśli w terminie wyznaczonym przez Komisję zainteresowane państwo członkowskie nie wskaże, które informacje uważa za objęte obowiązkiem zachowania tajemnicy służbowej, w zwyczajnych okolicznościach ujawniona zostanie pełna treść decyzji”.

Rys. 6 – Okres od podjęcia do opublikowania decyzji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez DG ds. Konkurencji.

61 **Komisja odrzucała nieuzasadnione wnioski o zachowanie poufności informacji, ale rzadko publikowała tekst całej decyzji.** W podręczniku procedur dotyczących pomocy państwa opisano ogólne zasady publikowania decyzji określone w komunikacie Komisji z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie tajemnicy służbowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa i zwrócono uwagę na nadrzędny interes uzasadniający udostępnianie pełnej treści przedmiotowych decyzji, przy zachowaniu poufności tajemnic handlowych. W rezultacie Komisja rzadko zgadzała się na zachowanie poufności w stosunku do wszystkich informacji, których dotyczyły wnioski państw członkowskich. Większość decyzji w sprawie pomocy państwa była jednak redagowana, a informacji istotnych dla zrozumienia skutków tych decyzji nie ujawniano w pełni[69]. Państwa członkowskie nie wskazywały często w odpowiednim terminie, jakie informacje uznają za poufne, bądź nie przedstawiały odpowiednich dowodów. Jak ustalił Trybunał, w szeregu przypadków osoby rozpatrujące określone sprawy stwierdzały, iż przesłane wnioski nie spełniają warunków określonych

[69] Przykładowo informacje dotyczące wartości docelowych w zakresie restrukturyzacji, np. przyszłej stopy zwrotu z kapitału własnego, która ma zostać osiągnięta, rzadko podaje się w formie, która pozwoliłaby zainteresowanym stronom ocenić, czy wartości te zostały osiągnięte.

we wspomnianym komunikacie (w ***ramce 8*** zamieszczono przykłady informacji, które Komisja uznaje za tajemnicę przedsiębiorstwa). Ponadto Komisja nie zawsze spójnie stosowała przyjęte podejście. Przykładowo publikowała dane liczbowe jedynie częściowo, w formie zakresów lub niekiedy nie publikowała ich wcale.

Ramka 8

Tajemnice przedsiębiorstwa zgodnie z podręcznikiem procedur

Do typowych przykładów tajemnic przedsiębiorstwa należą:

- metody oceny kosztów wytwarzania i dystrybucji,
- tajemnice produkcji i procesy produkcyjne,
- źródła dostaw,
- ilości wyprodukowanych i sprzedanych towarów,
- udziały w rynku,
- wykazy klientów i dystrybutorów,
- plany marketingowe,
- struktura kosztów i cen,
- strategia sprzedażowa,
- informacje dotyczące wewnętrznej organizacji przedsiębiorstwa.

W normalnych okolicznościach wielkość obrotu nie jest uznawana za tajemnicę przedsiębiorstwa, ponieważ informacje na ten temat publikowane są w sprawozdaniu rocznym lub w inny sposób ogólnie znane na rynku. Wnioski o zachowanie poufności informacji dotyczących obrotu, które nie są ogólnodostępne, należy odpowiednio uzasadnić, a następnie są one poddawane indywidualnej ocenie.

Ten rodzaj danych można uznać za tajemnicę przedsiębiorstwa, jeśli są one „tajemnicą", tj. nie są ogólnodostępne (zob. pkt 14 lit. a) przedmiotowego komunikatu).

62 Komisja monitorowała wdrożenie swoich decyzji za pośrednictwem powierników monitorujących. Komisja wyznacza powierników opłacanych przez banki, aby ci monitorowali realizowanie zobowiązań w poszczególnych sprawach. Zobowiązania mogą być podejmowane albo w celu ograniczenia zakłóceń konkurencji,

albo w celu zapewnienia, by ratowane banki stały się na powrót rentowne. W związku z tym monitorowaniem objęto wyniki finansowe uzyskiwane przez beneficjentów oraz przestrzeganie innych zobowiązań. Ponadto ten proces monitorowania zapewnia Komisji wiele cennych danych analitycznych, w tym na temat ewentualnych niepowodzeń we wdrażaniu wcześniejszych środków, a także informacje na temat wszelkich nowych środków wsparcia zaplanowanych przez państwa członkowskie, a niezgłoszonych Komisji zgodnie z wymogami.

63 **Wyniki monitorowania nie były publikowane, a w zobowiązaniach wprowadzano niekiedy zmiany.** Komisja nie publikowała informacji ani nie rejestrowała danych statystycznych na temat przypadków, w których odpowiednio wypełniono zobowiązania albo zobowiązań nie zrealizowano. Komisja niekiedy zatwierdzała zmiany w zobowiązaniach i wydłużała terminy na ich realizację, nawet jeśli zgodnie z wymogami Komisji tego rodzaju modyfikacje powinny mieć charakter wyjątkowy i ograniczać się do przypadków, gdy istotnie zmieniła się sytuacja faktyczna. Komisja podkreśliła, że w przypadku wprowadzania takich zmian zawsze upewnia się, że nowo zaproponowane zobowiązania nie zaburzają równowagi zagwarantowanej w pierwotnej decyzji. Trybunał stwierdził jednak, że wyjaśnienia, w jaki sposób cel ten miałby zostać osiągnięty, nie były wystarczająco szczegółowe oraz że w niektórych opublikowanych decyzjach Komisji nie zawarto wystarczająco szczegółowych wyjaśnień.

Decyzje merytoryczne w sprawie pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych

64 **Decyzje w sprawie pomocy państwa muszą opierać się na solidnych analizach ekonomicznych i prawnych.** Co do zasady w Traktacie i w regulaminie wewnętrznym Komisji[70] nałożono na Komisję wymóg podania powodów, tj. uzasadnienia podjętych przez nią decyzji. Oznacza to również wymóg, by decyzje opierały się na solidnych analizach ekonomicznych i finansowych i były uzasadnione odnośnym stanem faktycznym. W podstawowych zasadach obowiązujących w DG ds. Konkurencji podkreślono, że dążenie do najwyższych standardów i najlepszej jakości przy sporządzaniu ocen prawnych i analiz ekonomicznych ma kluczowe znaczenie dla jakości ocen Dyrekcji. Zdaniem Komisji jej dotychczasowa praktyka w rozpatrywaniu spraw i orzecznictwo sądów UE stanowią najistotniejsze źródło wytycznych w tym zakresie. Skoordynowany proces podejmowania decyzji, mechanizmy kontroli

[70] Kodeks dobrego postępowania administracyjnego stanowi załącznik do regulaminu wewnętrznego Komisji.

i równowagi oraz mechanizmy kontroli jakości wdrożone przez Komisję mają łącznie zagwarantować, że przeprowadzane przez nią oceny spełniają powyższe wymogi w każdej pojedynczej sprawie.

65 Komisja bardzo skrupulatnie oceniała plany restrukturyzacji, wymagając przedstawienia szczegółowych informacji i drobiazgowo je analizując. W komunikacie w sprawie restrukturyzacji podano bardzo szczegółowe wymogi dotyczące informacji, jakie należy zawrzeć w planie restrukturyzacji. Komisja wymaga, by takie plany były kompleksowe i szczegółowe, a ponadto powinny opierać się na spójnej koncepcji. W planie należy wykazać, w jaki sposób bank zamierza powrócić do długoterminowej rentowności niewymagającej dalszej pomocy państwa. Szeroki zakres i bardzo szczegółowy charakter informacji, które państwa członkowskie są zobowiązane przedstawić, świadczy o wnikliwości kontroli, którym Komisja poddaje plany restrukturyzacji (zob. ***ramka 9***). W sprawach zbadanych przez Trybunał Komisja zwracała się w razie potrzeby o przedstawienie dodatkowych lub bardziej stosownych informacji.

Ramka 9

Informacje, które należy zawrzeć w planie restrukturyzacji zgodnie z odnośnym komunikatem[71]

- Jeżeli w związku z poprzednimi wskazówkami lub decyzjami Komisji państwo członkowskie ma obowiązek przedłożyć plan restrukturyzacji, powinien on być kompleksowy, szczegółowy i oparty na spójnej koncepcji.
- Należy w nim wykazać, w jaki sposób bank zamierza jak najszybciej powrócić do długoterminowej rentowności niewymagającej dalszej pomocy państwa.
- Zgłoszenie każdego planu restrukturyzacji powinno zawierać jego porównanie z innymi opcjami, takimi jak podział lub przejęcie przez inny bank, aby Komisja mogła ocenić, czy dostępne są rozwiązania oparte na warunkach rynkowych, mniej kosztowne lub mniej zakłócające konkurencję, zgodne z utrzymaniem stabilności finansowej.
- Jeżeli przywrócenie rentowności danego banku nie jest możliwe, w planie restrukturyzacji należy wskazać sposób jego zorganizowanej likwidacji.

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

- W planie restrukturyzacji należy podać przyczyny problemów banku i jego słabe punkty oraz wyjaśnić, jak proponowane środki restrukturyzacyjne pomogą rozwiązać najważniejsze problemy banku.

- W planie restrukturyzacji powinny znaleźć się informacje dotyczące modelu działalności beneficjenta, w tym w szczególności:

  — jego struktury organizacyjnej;

  — finansowania (wykazujące rentowność krótko- i długoterminowej struktury finansowania);

  — ładu korporacyjnego (wykazujące zapobieganie konfliktom interesu i konieczne zmiany w systemie zarządzania);

  — zarządzania ryzykiem (w tym ujawnienia aktywów o obniżonej jakości i rozważnego tworzenia rezerw na wypadek zagrożonych aktywów);

  — zarządzania aktywami i pasywami;

  — przepływów środków pieniężnych (które powinny osiągnąć wystarczający poziom bez udziału wsparcia państwa);

  — zobowiązań pozabilansowych (wykazujące ich bezpieczeństwo i konsolidację w przypadku znacznego zaangażowania banku);

  — stosunku zadłużenia do kapitału własnego;

  — bieżącej i przyszłej adekwatności kapitałowej z odpowiednimi przepisami dotyczącymi nadzoru (opartymi na zasadach ostrożnej wyceny i odpowiedniego tworzenia rezerw);

  — struktury zachęt w zakresie wynagrodzeń (wykazujące, w jaki sposób wspiera ona długoterminową rentowność beneficjenta).

- Analizę rentowności należy przeprowadzić dla każdej działalności gospodarczej i każdego ośrodka zysków, w odpowiednim rozbiciu. […]

[…] Przewidywane wyniki planowanej restrukturyzacji należy przedstawić w oparciu o scenariusz podstawowy oraz scenariusz „warunków skrajnych”. W tym celu w planach restrukturyzacji należy wziąć pod uwagę między innymi obecny stan rynków finansowych oraz ich perspektywy, zakładając zarówno scenariusz

podstawowy, jak i najgorszy. Przeprowadzanie testu warunków skrajnych powinno przebiegać z uwzględnieniem kilku scenariuszy […].

— Założenia należy porównać z odpowiednimi wskaźnikami dla całego sektora, odpowiednio zmienionymi w celu uwzględnienia nowych elementów obecnego kryzysu na rynkach finansowych. […]

66 **Komisja Europejska posiada wyłączną kompetencję do oceny zgodności pomocy państwa. Wykonując przysługujące jej uprawnienia, uznaje ona, że we wszystkich odnośnych przypadkach warunki wystąpienia poważnego zaburzenia w państwie członkowskim zostały spełnione.** Przy ocenie, czy w danym przypadku występuje poważne zaburzenie, Komisja uwzględniała dane przedłożone przez państwo członkowskie. Przyjmując komunikat bankowy, Komisja zobowiązała się do oceny pomocy państwa na rzecz utrzymania płynności, rentowności lub uporządkowanej likwidacji banków zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE ze względu na sytuację kryzysową i zagrożenie dla stabilności finansowej, które to elementy ogólnie rzecz biorąc składają się na poważne zaburzenie w gospodarce. Komisja uznała następnie, że państwa członkowskie mają najlepsze kompetencje, by dokonać początkowej oceny, czy nieuporządkowane wyjście z rynku określonego banku stanowiłoby zagrożenie dla stabilności finansowej (lub spowodowałoby inne poważne zaburzenie w państwie członkowskim). W związku z tym Komisja nie przeprowadzała w każdym indywidualnym przypadku krytycznej analizy, czy faktycznie wystąpiło poważne zaburzenie. Ponadto w zasadach kryzysowych nie określono, jakiego rodzaju informacje państwa członkowskie są zobowiązane przedstawić. Z wyjątkiem przypadków w państwach objętych programem dostosowań gospodarczych kontrolerzy Trybunału rzadko znajdowali w aktach spraw dane ekonomiczne lub inne dane istotne w ich mniemaniu, które potwierdzałyby wystąpienie poważnego zaburzenia.

67 **Nie we wszystkich opublikowanych decyzjach zawarto szczegółowe informacje na temat ocen dotyczących tego, czy doszło do poważnego zaburzenia**[72]**.** W wielu przypadkach Komisja zamieściła ogólne odniesienie do komunikatu bankowego

[72] Odnosi się to również do przypadków, gdy w danym państwie nie wystąpił ujemny wzrost gospodarczy, a bankom w tym państwie udało się uniknąć poważnych problemów podczas kryzysu finansowego.

z 2013 r., nie kwestionując argumentacji państwa członkowskiego dotyczącej szczególnych okoliczności związanych z daną sprawą (zob. ***ramka 10***). Takie ogólne odniesienie nie wyjaśnia jednak, dlaczego Komisja uznała, że w danym przypadku doszło do poważnego zaburzenia, przy czym uwaga ta nie odnosi się do państw objętych programem dostosowań gospodarczych. Zdaniem Trybunału takie wnioski nie znajdowały potwierdzenia ani w powiązanych ocenach przeprowadzonych przez Radę, ani w analogicznych ocenach ERRS (więcej informacji na temat zadań ERRS można znaleźć w ***ramce 2***)[73].

Ramka 10

Przykłady uzasadnień dla zastosowania art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE podawanych przez Komisję w poszczególnych decyzjach w sprawie restrukturyzacji

„Komisja przyznała, że globalny kryzys finansowy mógł doprowadzić do powstania poważnego zaburzenia w gospodarce państwa członkowskiego, któremu można zaradzić przez interwencje państwa wspierające instytucje finansowe. Kwestie te zostały z powodzeniem doprecyzowane i rozwinięte w sześciu komunikatach kryzysowych oraz w komunikacie bankowym z 2013 r."

„Komisja przypomina, że od początku kryzysu finansowego systematycznie stosowała art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE jako podstawę prawną do oceny wszelkiej pomocy na restrukturyzację i likwidację banków znajdujących się w trudnej sytuacji. Ocena przedmiotowych działań w ramach art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE jest zatem w pełni zgodna z wcześniejszymi przypadkami".

68 **W sprawach dotyczących pomocy na likwidację Komisja nie kwestionowała stwierdzeń państw członkowskich, że ewentualna upadłość danego banku stanowiłaby zagrożenie dla stabilności finansowej.** W komunikacie bankowym z 2013 r. nie zdefiniowano okoliczności, w których zlikwidowanie instytucji kredytowej w ramach normalnego postępowania upadłościowego nie byłoby możliwe bez jednoczesnego stworzenia zagrożenia dla stabilności finansowej. Nie wskazano też, jakie informacje państwo członkowskie powinno przedstawić, aby potwierdzić

[73] W ramach wyłącznych kompetencji przysługujących Komisji w zakresie kontroli pomocy państwa, nie jest ona związana wynikami takiej oceny ani ocena taka nie jest warunkiem koniecznym do zastosowania art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

występowanie takiego zagrożenia. Decyzje w sprawie pomocy na likwidację uwzględnione w próbie Trybunału opierały się na oświadczeniach państw członkowskich dotyczących potencjalnych zagrożeń dla stabilności finansowej[74] (zob. ***ramka 11***). Wszystkie te decyzje dotyczyły banków, których udział w rynku wahał się od 0,02% do 2%. Istnieje szereg przyczyn, dla których upadłość banku niemającego znaczenia systemowego może stanowić ewentualne zagrożenie dla stabilności finansowej. Trybunał uznaje, że w przypadkach objętych kontrolą Komisja nie wyjaśniła tych przyczyn w opublikowanych decyzjach[75].

Ramka 11

Przykłady uzasadnień dla zastosowania art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE podawanych przez Komisję w poszczególnych decyzjach w sprawie pomocy na likwidację

„W komunikacie bankowym z 2013 r. Komisja stwierdziła, że państwa członkowskie powinny zatem zachęcać nierentowne podmioty do wyjścia z rynku, umożliwiając jednocześnie przeprowadzenie procesu wyjścia w sposób uporządkowany, tak aby zachować stabilność finansową. Ponieważ działania […] mają na celu osiągnięcie pozytywnego wyniku sprzedaży, który umożliwi uporządkowane wyjście z rynku […] banków […] jako samodzielnych podmiotów za sprawą wchłonięcia przez potencjalnego nabywcę, Komisja stwierdza, że ocena zgodności działań […] z przepisami zostanie przeprowadzona w oparciu o komunikat bankowy z 2013 r.”

„W komunikacie bankowym z 2013 r. Komisja stwierdziła, że państwa członkowskie powinny zatem zachęcać nierentowne podmioty do wyjścia z rynku, umożliwiając jednocześnie przeprowadzenie procesu wyjścia w sposób uporządkowany, tak aby zachować stabilność finansową. Jak wspomniano w motywie […], organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stwierdził, że normalne postępowanie upadłościowe nie byłoby równie odpowiednie do osiągnięcia celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a w szczególności

---

[74] Zdaniem Komisji władze państw członkowskich mają największe kompetencje, by ocenić, czy niekontrolowane wycofanie się z rynku danego banku zagroziłoby stabilności finansowej, ponieważ to one posiadają dane na temat ekspozycji na inne banki oraz na temat wzajemnych powiązań lub zewnętrznych skutków ubocznych.

[75] Wśród badanych spraw znalazły się przypadki, gdy Jednolita Rada wcześniej odrzuciła stwierdzenie, że banków nie można zlikwidować w ramach normalnego postępowania upadłościowego bez stwarzania zagrożenia dla stabilności finansowej, i odmówiła zastosowania narzędzi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

nadrzędnego celu zachowania stabilności finansowej, jak przedmiotowe działania".

„W piśmie z dnia […] […] stwierdziły, że kondycja banku zagraża stabilności finansowej i że z tego względu konieczne było podjęcie pilnej interwencji, tak aby uniknąć wystąpienia poważnego zaburzenia w gospodarce […]. […] zwróciły uwagę, że normalne postępowanie upadłościowe nie leżałoby w interesie publicznym, ponieważ zagroziłoby stabilności finansowej, przerwało świadczenie usług o krytycznym znaczeniu, osłabiło ochronę deponentów i doprowadziło do utraty wartości. Ponadto […] stwierdziły, że w razie normalnej likwidacji banku skorzystano by z systemu gwarancji depozytów w celu bezzwłocznego zwrotu depozytów objętych gwarancjami. Wywarłoby to dodatkową znaczną presję na system bankowy ze względu na konieczność pobrania tych kwot od podmiotów wnoszących składki do systemu gwarancji depozytów, czyli […] banków.

Zdaniem władz […] nie można by uniknąć poważnego zaburzenia gospodarki w obszarach, w których prowadzą działalność […] oraz […], przy czym szczególnie odczuwalne byłyby skutki związane z przerwaniem działalności biznesowej MŚP oraz udzielania pożyczek gospodarstwom domowym".

69 **W zasadach kryzysowych przewidziano wymóg wdrożenia skutecznych działań na rzecz ograniczenia zakłóceń konkurencji.** W komunikacie bankowym z 2013 r. ustanowiono wymogi, które miały na celu zagwarantowanie, że kwoty pomocy będą ograniczone do niezbędnego minimum. Wymogi te obejmują współdzielenie obciążeń przez udziałowców i posiadaczy obligacji podporządkowanych, zapobieganie wypływom środków, ograniczenia dotyczące płatności na rzecz udziałowców i posiadaczy obligacji oraz górne limity wynagrodzeń. Do wymogów tych należą również zakaz przejęć innych podmiotów i stosowania cen dumpingowych, tak by ograniczyć zakłócenia konkurencji. Jak wynika z przeprowadzonej przez Trybunał analizy decyzji, państwa członkowskie podjęły zobowiązania do wdrożenia takich środków, jednak nie zawsze było jasne, w jaki sposób zakres tych zobowiązań został dostosowany do skali zakłóceń spowodowanych przez konkretny środek[76].
W przypadku opublikowanych decyzji objętych niniejszą kontrolą Trybunał stwierdził,

[76] Pkt 20 komunikatu bankowego z 2013 r.: „Środki ograniczające zakłócenia konkurencji powinny w każdym przypadku być skalibrowane w taki sposób, aby jak najbardziej odpowiadać sytuacji rynkowej, która miałaby miejsce, gdyby beneficjent pomocy opuścił rynek, nie otrzymawszy pomocy".

że Komisja nie przeanalizowała wpływu przedmiotowych środków na strukturę rynku i bariery wejścia, czego wymaga komunikat bankowy z 2013 r.[77] Zdaniem Komisji oceny tego rodzaju nie są wymagane, a ponadto nie przeprowadza się ich w odniesieniu do innych sektorów.

70 **W komunikacie w sprawie restrukturyzacji przewidziano wyraźny wymóg, że „zgłoszenie każdego planu restrukturyzacji powinno zawierać jego porównanie z innymi opcjami, takimi jak podział lub przejęcie przez inny bank, aby Komisja mogła ocenić, czy dostępne są rozwiązania oparte na warunkach rynkowych, mniej kosztowne lub mniej zakłócające konkurencję, zgodne z utrzymaniem stabilności finansowej”[78]. W odniesieniu do przypadków ujętych w próbie Trybunał stwierdził, że Komisja nie zweryfikowała, czy dla danego środka istniały mniej kosztowne lub wywołujące mniejsze zakłócenia rozwiązania alternatywne.** Komisja zwróciła uwagę, że zgodnie z orzecznictwem nie może narzucać takich rozwiązań alternatywnych państwom członkowskim, lecz jest jedynie uprawniona do oceny zgodności proponowanego środka z przepisami.

---

[77] Pkt 11 komunikatu bankowego z 2013 r.: „Ponadto w swojej ocenie podziału obciążenia oraz środków mających na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji Komisja ocenia wykonalność proponowanych środków, w tym zbycia, oraz ich wpływ na strukturę rynku oraz bariery wejścia. Jednocześnie Komisja musi zagwarantować, że rozwiązania opracowywane w danym przypadku lub państwie członkowskim są spójne z celem polegającym na zapobieganiu znacznej asymetrii pomiędzy państwami członkowskimi, która mogłaby doprowadzić do jeszcze większej fragmentacji jednolitego rynku i niestabilności finansowej, a tym samym utrudniać ożywienie gospodarcze w Unii”.

[78] Pkt 9 komunikatu w sprawie restrukturyzacji.

Wnioski i zalecenia

71 **Komisja posiadała zasoby i narzędzia odpowiednie do zapewnienia skutecznej kontroli pomocy państwa.** W Komisji wprowadzono jasno określone procedury wewnętrzne, które przyczyniają się do osiągnięcia zamierzonych celów i sprzyjają rozliczalności. Posiada ona właściwe struktury organizacyjne z odpowiednią hierarchią służbową, które zapewniają właściwy przepływ informacji i odpowiedni nadzór wewnętrzny ze strony wyższej kadry kierowniczej (zob. pkt ***31***–***32***). W Komisji obowiązują rygorystyczne zasady etyczne – choć odnotowano pewne uchybienia w odniesieniu do przetwarzania poufnych informacji rynkowych – a także kompleksowy zestaw zasad podstawowych mających na celu promowanie uczciwości i przestrzegania najwyższych standardów zawodowych (zob. pkt ***33***–***34***). Zapewniono zasoby kadrowe i informatyczne niezbędne do skutecznego egzekwowania przepisów prawa (zob. pkt ***35***–***36***). Komisja posiada uprawnienia konieczne do prowadzenia skutecznej kontroli pomocy państwa i ustanowiła odpowiednie ramy proceduralne (zob. pkt ***37***–***42***). Tym samym Komisja posiada wszystkie narzędzia konieczne do zagwarantowania, że podejmowane przez nią decyzje opierają się na poprawnych informacjach.

72 **Trybunał uznaje, że w okresie objętym kontrolą zasady pomocy państwa nie były w pełni odpowiednie do kontrolowania pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych zgodnie z celami zapisanymi w Traktacie** (zob. pkt ***48***). Zasady pomocy państwa dotyczące sektora finansowego mają na celu zapewnienie stabilności finansowej przy jednoczesnym ograniczeniu zakłóceń konkurencji do minimum. Zasady te są ogólnie dobrze opracowane i przejrzyste, lecz nie zdefiniowano w nich kryteriów pozwalających ustalić, czy doszło do poważnego zaburzenia (zob. pkt ***43***). W zasadach kryzysowych nie wprowadzono jednak zmian w następstwie poprawy sytuacji rynkowej w skontrolowanym okresie ani w związku z gruntowną modyfikacją ram prawnych po kryzysie finansowym, w tym w związku z faktem, że dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków ograniczyła możliwość przyznawania pomocy bankom bez jednoczesnego prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (zob. pkt ***48***–***50***).

Zalecenie 1 – Przeprowadzenie oceny, czy zasady pomocy państwa są wciąż odpowiednie, i wdrożenie w stosownych przypadkach działań naprawczych

Aby zagwarantować, że unijne zasady dotyczące pomocy państwa na rzecz sektora finansowego pozostaną odpowiednie względem realiów rynkowych oraz mających zastosowanie ram prawnych, Komisja powinna:

1) przeprowadzić ocenę obowiązujących zasad kryzysowych (w tym w odniesieniu do ogólnego wpływu kontroli pomocy państwa na konkurencję na rynkach bankowych w UE), tak aby podjąć decyzję co do odpowiednich działań.

2) Jeśli w ramach oceny stwierdzona zostanie konieczność wprowadzenia zmian do zasad kryzysowych, Komisja powinna m.in. rozważyć, czy:

   a) określić kryteria oceny „poważnego zaburzenia” w kontekście stosowania art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE;

   b) włączyć do zasad kryzysowych wspólne zasady oceny;

   c) dostosować warunki zgodności z przepisami w odniesieniu do środków zapobiegawczych i pomocy w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;

   d) doprecyzować, jak szczegółowe mają być informacje, które należy przedłożyć.

Termin realizacji: 2023 r. (w odniesieniu do oceny).

73 **Komisja realizowała procedury dotyczące pomocy państwa w dużej mierze zgodnie z (niewiążącymi) procedurami wewnętrznymi.** Działania kontrolne Komisji dotyczące pomocy państwa były realizowane zgodnie ze strukturami, hierarchią służbową, uprawnieniami i obowiązkami ustanowionymi do tego celu (zob. pkt ***52***). Kolegium komisarzy podejmowało decyzje dopiero po tym, jak inne dyrekcje generalne miały możliwość zgłoszenia swoich zastrzeżeń (zob. pkt ***53***–***54***). Działania Komisji w zakresie rozpatrywania spraw były w dużej mierze zgodne z procedurami wewnętrznymi (zob. pkt ***55***). Podobnie zarządzanie dokumentami było w dużym stopniu zgodne ze standardami obowiązującymi w Komisji (zob. pkt ***56***–***57***). Procedury dotyczące pomocy państwa były jednak długotrwałe i nie zawsze w pełni przejrzyste, co po części wynikało z powszechnego korzystania przez państwa członkowskie z nieformalnych kontaktów przedzgłoszeniowych przed złożeniem zgłoszenia (zob. pkt ***58***–***59***). Publikacja decyzji była w wielu wypadkach opóźniona ze względu na dyskusje

z państwami członkowskimi dotyczące prawa do utajenia informacji poufnych w ogólnodostępnych wersjach decyzji (zob. pkt *60*–*61*).

Zalecenie 2 – Zapewnienie jeszcze większej zgodności z procedurami wewnętrznymi

Aby zwiększyć wydajność i poprawić rozliczalność i przejrzystość, Komisja powinna:

1) usprawnić wewnętrzne zarządzanie dokumentami i dopilnować, by rejestrowano wszystkie istotne dokumenty;

2) zachęcać państwa członkowskie do tego, by kontakty przedzgłoszeniowe nie trwały dłużej niż orientacyjny sześciomiesięczny okres określony w kodeksie najlepszych praktyk i opierały się na pisemnych wstępnych wersjach zgłoszeń;

3) zacieśnić współpracę z państwami członkowskimi, aby przyspieszyć publikację jawnych wersji decyzji i przyjąć spójne podejście do utajniania określonych informacji.

Termin realizacji: 2022 r.

74 **Decyzje w sprawie pomocy państwa muszą opierać się na solidnych analizach ekonomicznych i prawnych (zob. pkt *64*).** Komisja skrupulatnie oceniała plany restrukturyzacji (zob. pkt *65*), nie kwestionowała jednak przedstawionych przez państwa członkowskie ocen dotyczących tego, czy w danym przypadku wystąpiło poważne zaburzenie, w tym zagrożenie dla stabilności finansowej (zob. pkt *66*–*67*). Wprowadziła ona wprawdzie środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji, nie przeanalizowała jednak, jaki był faktyczny wpływ poszczególnych środków na konkurencję (zob. pkt *69*). Wskaźniki wykonania nie były w pełni odpowiednie do założonego celu, ponieważ mierzyły wpływ czynników zewnętrznych pozostających poza kontrolą Komisji i nie we wszystkich przypadkach odnosiły się do działań samej Komisji (zob. pkt *23*–*24*). Komisja nie przeprowadziła też formalnej oceny, na ile skuteczne były przyjęte przez nią sektorowe zasady pomocy państwa i czy powinna ona zmienić lub po prostu zarzucić przyjęte przez siebie podejście (zob. pkt *28*–*30*).

Zalecenie 3 – Poprawienie pomiaru wyników

Aby móc wykazać wpływ kontroli pomocy państwa oraz zwiększyć przejrzystość i rozliczalność względem Parlamentu Europejskiego i obywateli UE, Komisja powinna:

1) zdefiniować odpowiednie i istotne wskaźniki odnoszące się do kontroli pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych, które pozwoliłyby zmierzyć rezultaty działań DG ds. Konkurencji, tak aby skutecznie monitorować postępy w realizacji celów w ramach corocznej sprawozdawczości, a także monitorować adekwatność ustalonych wskaźników.

Termin realizacji: 2022 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczy Alex Brenninkmeijer, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 28 lipca 2020 r.

W imieniu Europejskiego
Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Glosariusz

Dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków – dyrektywa, w której ustanowiono zasady i procedury dotyczące naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji różnych rodzajów instytucji finansowych.

Fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – fundusz utworzony w celu finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji finansowych znajdujących się na progu upadłości.

Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji – centralny organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w obrębie unii bankowej, któremu powierzono zadanie uporządkowanej restrukturyzacji i likwidacji instytucji finansowych znajdujących się na progu upadłości przy jednoczesnym minimalizowaniu kosztów dla podatników i reszty gospodarki.

Jednolity mechanizm nadzorczy – unijny system nadzorowania instytucji finansowych, który obejmuje EBC i krajowe organy nadzoru państw uczestniczących.

Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – mechanizm, w ramach którego Jednolitej Radzie oraz krajowym organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyznano scentralizowane uprawnienia w zakresie przeprowadzania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Odpowiadają one za ten proces w odniesieniu do wszystkich instytucji finansowych w państwach członkowskich uczestniczących w unii bankowej.

Jednolity zbiór przepisów – zbiór aktów prawnych, do których muszą stosować się wszystkie instytucje finansowe w UE.

Kredyty zagrożone – kredyty, w przypadku których spłata opóźnia się o określony czas (zazwyczaj 90 dni) lub istnieją dowody wskazujące, że całkowita spłata kredytu jest mało prawdopodobna.

Lepsze stanowienie prawa – nadrzędna koncepcja kształtowania polityki i stanowienia prawa w UE. Opiera się ona na zasadzie, że dany przepis powinien realizować założone cele jak najmniejszym kosztem i że należy opracować go w sposób przejrzysty, opierając się przy tym na dowodach i angażując obywateli i zainteresowane strony.

Obligacja skarbowa – papier dłużny wyemitowany przez rząd w celu sfinansowania wydatków publicznych.

Pomoc państwa – bezpośrednia lub pośrednia pomoc finansowa udzielana przez rząd przedsiębiorstwom lub organizacjom, które uzyskują w ten sposób przewagę nad konkurencją.

Raport grupy de Larosière'a – raport z lutego 2009 r., w którym wezwano do gruntownej zmiany europejskiego systemu przepisów finansowych.

Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja – uporządkowana likwidacja instytucji finansowej na progu upadłości, która ma zapewnić ciągłość świadczenia podstawowych funkcji przez daną instytucję, stabilność finansową i ochronę środków publicznych przez ograniczanie do minimum zapotrzebowania na wsparcie finansowe ze środków publicznych.

Umorzenie lub konwersja długu – sposób na uniknięcie upadłości banku polegający na rekapitalizacji banku przez obecnych udziałowców (w odróżnieniu od ratowania z wykorzystaniem środków publicznych).

Unia bankowa – jeden z głównych elementów potrzebnych do ukończenia unii gospodarczej i walutowej, na który składają się: zintegrowane ramy finansowe z jednolitym mechanizmem nadzoru, jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz jednolity zbiór przepisów.

Wykorzystywanie informacji poufnych w obrocie papierami wartościowymi – kupno lub sprzedaż udziałów w celu osiągnięcia zysków lub minimalizacji strat z wykorzystaniem informacji, które – gdyby były powszechnie znane – wpłynęłyby na wycenę tych udziałów.

Zespół głównego ekonomisty – zespół działający w obrębie DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP, który opracowuje, koordynuje i przedstawia analizy ekonomiczne, tak aby zagwarantować, że działania podejmowane przez Dyrekcję opierają się na solidnych danych ekonomicznych.

Wykaz akronimów

EBC – Europejski Bank Centralny

ECOFIN – Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych

ERRS – Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego

EUNB – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego

PE – Parlament Europejski

SRB – Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

OSTATECZNE ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„KONTROLA POMOCY PAŃSTWA NA RZECZ INSTYTUCJI FINANSOWYCH W UE – NALEŻY PRZEPROWADZIĆ OCENĘ ADEKWATNOŚCI"

STRESZCZENIE

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt I–X.

Od 2008 r. Komisja Europejska stosuje wobec sektora finansowego określone w Traktacie zasady pomocy państwa w oparciu o szczegółowe wytyczne. W ciągu ostatniej dekady Komisja przyjęła ponad 500 decyzji na podstawie tych wytycznych.

W okresie objętym kontrolą (lata 2013–2018), wraz z wdrożeniem unijnych ram naprawy od 2015 r., jednolite stosowanie kontroli pomocy państwa sprawowanej przez Komisję w sektorze finansowym przyczyniło się do ochrony stabilności finansowej Unii dzięki zapobieganiu niekontrolowanej upadłości rentownych banków oraz ułatwianiu uporządkowanego wycofywania się z rynku nierentownych podmiotów. Przyczyniło się to do wzmocnienia unijnego sektora bankowego za sprawą oczyszczenia bilansów banków, zainicjowania dogłębnej restrukturyzacji i wyjścia z rynku najmniej efektywnych podmiotów. Pozwoliło również zachować uczciwą konkurencję, ze względu na wymaganie od banków otrzymujących pomoc wdrożenia środków mających na celu złagodzenie zakłóceń konkurencji. Co więcej, wymagano podziału strat z sektorem prywatnym, tzn. z udziałowcami banków otrzymujących pomoc i wierzycielami nieuprzywilejowanymi. Komisja uważa, że wykorzystała swoje zasoby i narzędzia w sposób efektywny i skuteczny, zgodnie ze swoimi zasadami i procedurami.

Europejski Trybunał Obrachunkowy („ETO") uznaje, że Traktat daje Komisji szeroki margines swobody w zakresie interpretacji kryteriów, na których podstawie może ona uznać środki pomocy państwa za zgodne z zasadami. W tym celu Komisja musi dokładnie rozważyć różne elementy gospodarcze i prawne, zanim stwierdzi, że konkretna sytuacja uzasadnia pomoc państwa dla konkretnego beneficjenta. Ocenę mającą na celu znalezienie równowagi w kwestii tego, czy pomoc jest uzasadniona dla osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania, w tym dla zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce, powierzono w Traktacie Komisji.

Dokonując tej oceny, w 2013 r. Komisja przeprowadziła przegląd wytycznych określających kryteria zgodności pomocy na rzecz instytucji finansowych dotkniętych skutkami kryzysu. Uczyniła to po konsultacjach z zainteresowanymi stronami, w tym z państwami członkowskimi jako udzielającymi pomocy. Kryteria te obowiązują do dnia dzisiejszego, ponieważ skutki kryzysu nadal utrzymują się w sektorze bankowym w całej UE. W wielu państwach członkowskich poziom ożywienia gospodarczego był niski, a sytuacja sektora bankowego nie powróciła do stanu sprzed 2008 r. Ponadto niektóre państwa członkowskie były do niedawna objęte programami dostosowań gospodarczych.

W 2014 r. wprowadzono nowe unijne ramy regulacyjne dotyczące bankowości, w szczególności dyrektywę w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD)[1], rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRMR)[2] oraz dyrektywę w sprawie systemów gwarancji depozytów (DGSD)[3].

[1] Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 190.
[2] Dz.U. L 225 z 30.7.2014, s. 1.
[3] Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 149.

W tym nowym otoczeniu regulacyjnym nowo utworzone podmioty podjęły swoje obowiązki w unii bankowej, a mianowicie Europejski Bank Centralny (EBC) jako centralny organ nadzoru nad bankami w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego oraz Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) w ramach swojej roli w jednolitym mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji[4]. Należy zauważyć, że choć od 2015 r. poczyniono znaczne postępy, wdrażanie dyrektywy BRRD nadal trwa[5], np. w odniesieniu do gromadzenia instrumentów podlegających umorzeniu lub konwersji. Ponadto nadal istnieją obszary podatności na zagrożenia w niektórych częściach europejskiego sektora bankowego, np. ze względu na wysoki poziom kredytów zagrożonych i niską rentowność sektora.

Państwa członkowskie muszą przedkładać Komisji wszelkie plany przyznania pomocy państwa. Podobnie w przypadku gdy SRB zamierza skorzystać z jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w rozporządzeniu w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji[6] zawarty jest wymóg, aby SRB przedłożyła Komisji do zatwierdzenia wniosek o przyznanie pomocy z funduszu. Rola Komisji jako organu egzekwującego przestrzeganie zasad konkurencji polega zasadniczo na ocenie, czy pozytywne skutki pomocy przeważają nad skutkami negatywnymi dla konkurencji. Komisja dokonuje tej oceny *ex ante*, tj. gdy dane państwo członkowskie zgłasza wniosek o pomoc przed jego wdrożeniem. Oznacza to, że wyników instytucji finansowych *ex post*, tj. po otrzymaniu pomocy państwa, nie można przypisać wyłącznie Komisji, ponieważ inne podmioty i inne czynniki również odgrywają ważną rolę, co utrudnia określenie wskaźników wykonania, które w jednoznaczny sposób odzwierciedlają wkład kontroli pomocy państwa. Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o przyznaniu pomocy państwa, aby pomóc w zapobieganiu ewentualnym negatywnym skutkom banków wykazujących poważne trudności finansowe lub znajdujących się w trudnej sytuacji albo złagodzić te skutki, w pełnej zgodności z unijnymi ramami naprawy.

Minimalizując zakłócenia konkurencji w przypadku udzielania wsparcia publicznego, wytyczne w sprawie pomocy państwa dla sektora finansowego zabezpieczają równe szanse, niezależnie od tego, czy państwa członkowskie uczestniczą w unii bankowej, czy też nie. W tym nowym otoczeniu regulacyjnym współprawodawcy powierzyli istotne obowiązki innym podmiotom, na przykład bieżący nadzór nad bankami, ustalanie wymogów kapitałowych, przeprowadzanie testów warunków skrajnych i przeglądów jakości aktywów, podejmowanie decyzji o tym, czy bank „znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością", czy jest objęty restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, czy też nie. Co nie mniej ważne, decyzja o przyznaniu pomocy i opracowaniu środka pomocy leży w gestii państwa członkowskiego. Rola Komisji była i jest ograniczona do oceny zgodności zgłoszonego środka pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym.

Komisja uważa, że zasady pomocy państwa opracowane specjalnie w celu przeciwdziałania skutkom kryzysu finansowego dla banków były nadal zgodne z realiami rynkowymi w okresie objętym kontrolą. Ważne jest, aby Komisja stosowała te same zasady do wszystkich państw członkowskich. Z tych powodów Komisja uznała, że rozpoczęcie formalnej oceny wytycznych w sprawie pomocy państwa dla sektora finansowego byłoby przedwczesne. Sytuacja ta utrzyma się w najbliższej przyszłości, ponieważ skutki gospodarcze trwającego kryzysu związanego z COVID-19, w tym skutki dla banków, wyraźnie powodują poważne zaburzenia w gospodarkach państw członkowskich.

---

[4] Oprócz tego Komisja zatwierdza programy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wobec banków prowadzone przez SRB i nadaje im moc prawną w przypadkach, gdy SRB stwierdzi, że restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja upadającego banku leży w interesie publicznym.

[5] Zob. sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania i przeglądu dyrektywy 2014/59/UE (dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków) oraz rozporządzenia 806/2014 (rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji), COM(2019) 213 final z 30.4.2019. Dostępne na stronie internetowej: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0213&qid=1598084651114&from=EN

[6] W szczególności w jego art. 19.

Zasady pomocy państwa powinny odzwierciedlać rzeczywistość rynkową, a jednocześnie stanowić dla uczestników rynku stabilny przewodnik w zakresie realizowania kontroli pomocy państwa. W razie konieczności Komisja szybko dostosuje swoje zasady pomocy państwa, aby odzwierciedlały dramatyczne zmiany w środowisku gospodarczym, tak jak to właśnie uczyniła w odpowiedzi na epidemię COVID-19. Szybko przyjęto tymczasowe ramy dla gospodarki realnej i weszły one w życie już w dniu 19 marca 2020 r. Oprócz innych środków ramy te umożliwiają państwom członkowskim kierowanie pomocy do gospodarki realnej za pośrednictwem banków. W ciągu pierwszych trzech miesięcy po wejściu w życie tymczasowych ram Komisja podjęła już ponad 160 decyzji[7] zatwierdzających ponad 200 środków krajowych zgłoszonych przez wszystkie 27 państw członkowskich i Zjednoczone Królestwo. Na tej podstawie państwa członkowskie mogą przyznać pomoc w szacunkowej wysokości 2,2 bln EUR, aby pomóc przedsiębiorstwom w radzeniu sobie z wpływem COVID-19 na ich działalność. W ten sposób kontrola pomocy państwa w znacznym stopniu przyczynia się do ogólnych wysiłków UE na rzecz złagodzenia skutków gospodarczych epidemii COVID-19 i umożliwienia silnego ożywienia gospodarczego, przy jednoczesnym zapewnieniu równych szans.

W odniesieniu do zasad pomocy państwa dla sektora finansowego Komisja konsekwentnie stosowała wspólne zasady w odniesieniu do szczególnych okoliczności w około 200 przypadkach w całym okresie objętym kontrolą. Interwencje Komisji, niekiedy podejmowane pod ogromną presją czasu w celu utrzymania zaufania deponentów i stabilności finansowej, w znacznym stopniu przyczyniły się do utrzymania równych szans w sektorze finansowym UE i ograniczenia zakłóceń konkurencji. W poszczególnych podjętych decyzjach Komisja, w oparciu o wyważone kryteria wyrażone w wytycznych, każdorazowo sprawdzała, czy warunki zatwierdzenia pomocy państwa zaproponowane przez państwo członkowskie zostały spełnione i czy oceniane przez nią środki pomocy państwa były konieczne, a kwota pomocy była ograniczona do minimum niezbędnego do osiągnięcia przedmiotowych celów leżących we wspólnym interesie. Z każdej decyzji dotyczącej pomocy państwa jasno wynika, że w swoich ocenach pomocy państwa Komisja uwzględniła nowe otoczenie regulacyjne, ilekroć była do tego prawnie zobowiązana.

Decyzje Komisji dotyczące pomocy państwa podlegają szeregowi mechanizmów kontroli i równowagi, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. W szczególności zasadniczy przegląd zgodności stosowania przez Komisję zasad pomocy państwa z Traktatem leży w wyłącznej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie z art. 263 i 267 TFUE. W ramach wykonywania tego uprawnienia to do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej należy ocena rozumowania prawnego, procedur i faktów, na których opiera się działanie Komisji.

W związku z powyższym, w odpowiedzi na zalecenia ETO, Komisja:

- przyjmuje zalecenie dotyczące oceny zasad pomocy państwa dla banków zgodnie z wytycznymi w sprawie lepszego stanowienia prawa. Skutki gospodarcze kryzysu wywołanego przez epidemię COVID-19 powodują poważne zaburzenia w gospodarce państw członkowskich, a perspektywy gospodarcze są bardzo niepewne. W związku z tym Komisja przeprowadzi ocenę, gdy sytuacja gospodarcza ulegnie poprawie, najpóźniej w 2023 r.;

- przyjmuje zalecenie dalszego zwiększania skuteczności procesów wewnętrznych, a w stosownych przypadkach Komisja będzie przypominać państwom członkowskim o przestrzeganiu najlepszych praktyk;

- przyjmuje zalecenie dotyczące określenia odpowiednich i istotnych wskaźników wykonania, które mogą zostać włączone do jej rocznego planu zarządzania w celu odzwierciedlenia wyników działań DG ds. Konkurencji oraz monitorowania odpowiedniości wskaźników.

[7] Wykaz wszystkich decyzji dotyczących pomocy państwa przyjętych w odniesieniu do środków związanych z COVID-19 można znaleźć pod poniższym adresem internetowym: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

WPROWADZENIE

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 1–16.

Pomoc państwa jest pojęciem obiektywnym zdefiniowanym w Traktacie, którego interpretacja należy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i które jest wiążące dla Komisji[8]. Z drugiej strony w Traktacie powierzono Komisji ocenę zgodności z rynkiem wewnętrznym środka pomocy państwa zaproponowanego przez państwo członkowskie jako jej wyłączną kompetencję. Na potrzeby tej oceny Komisja przeprowadza „test bilansujący", w ramach którego porównuje pozytywne skutki danego środka z jego negatywnymi skutkami dla handlu i konkurencji na wspólnym rynku.

Ogólne zasady tego testu bilansującego są szczegółowo opracowane i uwzględniają kontekst sektorowy w szeregu wytycznych dotyczących poszczególnych kategorii pomocy. Oceniając środek pomocy na podstawie (z punktu widzenia celu pomocy) odpowiednich wytycznych, Komisja stosuje zatem test bilansujący w każdym przypadku. Komisja przypomina w tym kontekście, że jeżeli dany środek pomocy, ze względu na swój cel, wchodzi w zakres stosowania istniejących wytycznych i w związku z tym musi być oceniany na podstawie tych wytycznych, zastosowanie mają jedynie kryteria oceny sformułowane w tych wytycznych.

Jeżeli chodzi o pomoc państwa dla banków, Komisja uwzględniła ostatnio zasady testu bilansującego w komunikacie w sprawie sektora bankowego z 2013 r. Wytyczne te, jako że mają one na celu rozwiązanie bardzo zróżnicowanych sytuacji, określają zasady, które Komisja konsekwentnie stosuje we wszystkich państwach członkowskich, uwzględniając jednocześnie odpowiednią specyfikę danego przypadku. Kryteria oceny zgodności z przepisami można pogrupować w ramach trzech „kluczowych filarów":

1) Minimalizacja zakłóceń konkurencji po przyznaniu pomocy w celu zachowania w maksymalnym stopniu uczciwej konkurencji (np. poprzez ograniczenie wzrostu bilansu banków otrzymujących pomoc, wymóg sprzedaży niektórych działań lub aktywów lub zakaz agresywnych praktyk handlowych);

2) Podział obciążeń w celu ograniczenia kwoty potrzebnej pomocy państwa, a tym samym ograniczenia pokusy nadużycia (np. poprzez udział udziałowców banków i wierzycieli nieuprzywilejowanych w stratach, ale również poprzez dezinwestycje i wynagrodzenie lub wymogi cenowe), a przy okazji również zmniejszenia obciążeń dla podatników;

3) Wykazanie długoterminowej rentowności banków, biorąc pod uwagę środki wymagane w ramach dwóch pozostałych filarów. Jeżeli nie można wykazać rentowności, bank powinien opuścić rynek w uporządkowany sposób.

Przeprowadzane przez Komisję oceny zgodności z przepisami są zawsze ocenami *ex ante*, opartymi na faktach dostępnych Komisji w momencie oceny zgłoszonego środka.

W zasadach pomocy państwa mających zastosowanie do sektora bankowego rozróżniono trzy rodzaje pomocy:

1) „wsparcie płynnościowe" mające na celu rozwiązanie tymczasowych problemów z płynnością podmiotów, które są zasadniczo wypłacalne;

[8] Komisja przedstawiła swoją interpretację orzecznictwa sądów unijnych w zawiadomieniu w sprawie pojęcia pomocy państwa. Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 1.

2) „pomoc na restrukturyzację” mającą na celu pomoc podmiotom znajdującym się w trudnej sytuacji w przywróceniu ich długoterminowej rentowności, a tym samym w utrzymaniu działalności gospodarczej;

3) „pomoc na likwidację” mającą na celu wsparcie uporządkowanego opuszczenia rynku przez podmioty znajdujące się w trudnej sytuacji, którym nie można przywrócić długoterminowej rentowności.

Po wejściu w życie nowych unijnych ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz szczegółowych zasad pomocy państwa dla sektora bankowego Komisja stosowała je konsekwentnie i bez dyskryminacji. Zgodnie z orzecznictwem Sądu i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku, gdy unijne przepisy dotyczące restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku są tak nierozerwalnie związane z przedmiotem pomocy, że nie mogą być oceniane oddzielnie, Komisja dokonuje oceny tych przepisów w odpowiedniej decyzji dotyczącej pomocy państwa. Ponadto, ponieważ unijne przepisy dotyczące restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, jak również regulacje dotyczące kapitału są wdrażane przez inne organy, Komisja ściśle współpracuje z EBC, SRB i krajowymi organami nadzoru oraz organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.[9] Chociaż każdy z tych podmiotów działa w ramach swojego mandatu, wszystkie one podzielają cel, jakim jest zapewnienie solidnego i stabilnego sektora finansowego. Komisja regularnie kontaktuje się i koordynuje działania z organami nadzoru i organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na szczeblu UE i krajowym, aby zająć się złożonymi i pilnymi sytuacjami oraz uniknąć niekontrolowanej upadłości banków wiążącej się z ryzykiem dla stabilności finansowej. W nowym otoczeniu regulacyjnym istnieje jednak podział ról i obowiązków, który należy uwzględnić przy omawianiu kontroli pomocy państwa w sektorze bankowym.

W szczególności do EBC lub krajowego organu nadzoru należy ogłoszenie upadłości lub prawdopodobieństwa upadłości banku. W następstwie tego oświadczenia odpowiedzialny organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (w unii bankowej jest to SRB w przypadku znaczących instytucji[10]) musi zdecydować, czy rozpoczęcie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku leży w interesie publicznym, czy też bank może zostać zlikwidowany zgodnie z krajowym prawem upadłościowym. Jeżeli SRB lub krajowy organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uzna, że podjęcie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie leży w interesie publicznym, prawo Unii stanowi, że bank zostanie zlikwidowany zgodnie z krajowym prawem upadłościowym. Komisja angażuje się w swoją rolę jako organ egzekwujący przestrzeganie zasad konkurencji, jeżeli restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja danego banku wiąże się z wykorzystaniem np. jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji [11]albo jeżeli w ramach krajowego postępowania upadłościowego państwo członkowskie uzna za konieczne udzielenie pomocy państwa[12]. W obu rodzajach sytuacji środki pomocy należy zgłaszać Komisji do oceny na podstawie unijnych zasad pomocy państwa.

---

[9] ERRS ma inny cel i mandat, które Komisja uważa za nieistotne dla konkretnego celu oceny zgodności pomocy państwa z art. 107 ust. 3 TFUE.

[10] Poza unią bankową oraz w przypadku mniej znaczących instytucji w obrębie unii bankowej decyzję tę podejmują krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

[11] Zanim możliwe będzie skorzystanie z jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (lub krajowych funduszy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji) unijne ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wymagają, by straty banku pokrywano z umorzenia lub konwersji długu udziałowców i wierzycieli, a w razie potrzeby również z długu uprzywilejowanego.

[12] W przypadku gdy państwa członkowskie przyznają pomoc w ramach krajowego postępowania upadłościowego, zastosowanie mają wymogi dotyczące podziału obciążeń, tj. udziałowcy i posiadacze instrumentów podporządkowanych muszą wnieść pełny wkład w koszty środków, z kolei deponenci i wierzyciele uprzywilejowani nie są zobowiązani do wniesienia wkładu.

Od 2008 r. Komisja stosuje art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE jako podstawę prawną swoich decyzji w sprawie pomocy państwa dotyczących banków[13]. Ta podstawa prawna pozostaje miarodajnym uzasadnieniem, ponieważ nadal istnieją dowody wskazujące na to, że sektor finansowy nie zakończył swojego cyklu dostosowawczego po kryzysie, że nadal istnieją obszary podatne na zagrożenia i że pojawiły się nowe zagrożenia dla sektora.

UWAGI

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 21–25 (Ustanawianie celów i pomiar wyników)

Każda ze służb Komisji opracowuje roczny plan zarządzania na następny rok, który odzwierciedla działalność służby i jej wkład w osiągnięcie celów Komisji określonych w planie strategicznym służby. Wskaźniki wykonania służą do monitorowania postępów w osiągnięciu celów w kontekście jej rocznej sprawozdawczości. Komisja zwraca uwagę na fakt, że zawsze stara się uzyskać jak najlepsze wskaźniki wykonania w ramach istniejących ograniczeń, takich jak dostępność najnowszych, wiarygodnych i spójnych danych, wspólnie uznawane metody i ugruntowane, unikalne związki przyczynowe, na których wskaźniki mogłyby się opierać. Komisja jest otwarta na usprawnianie swojego pomiaru wyników, ale wskaźniki rezultatu powinny być dopasowane do celu rocznego planu zarządzania. W związku z tym Komisja zauważa wiele wyzwań w zakresie mierzenia w prosty, operacyjny sposób, z jednoznacznym kierunkiem przyczynowym, rocznych wyników w zakresie szeroko pojętych zjawisk, takich jak ogólna „integralność rynku wewnętrznego" podkreślona przez ETO.

W tym świetle Komisja nie uważa, że powodzenie restrukturyzacji banków można podsumować w prostym, odpowiednim wskaźniku utworzonym na potrzeby sprawozdań z zarządzania służb Komisji. W ramach swojej roli podmiotu egzekwującego pomoc państwa Komisja koniecznie ocenia rentowność i powiązane zobowiązania państw członkowskich z perspektywy *ex ante*. Komisja jest również informowana na temat wdrażania szczegółowych zobowiązań, które państwo członkowskie mogło przedstawić w specjalnych sprawozdaniach z monitorowania sporządzonych przez niezależnych powierników, których wyznacza. Zobowiązania podlegające monitorowaniu prawnemu i odnoszące się do konkretnych działań różnią się jednak od wielu czynników, które mogą mieć wpływ na powodzenie pięcioletniego okresu restrukturyzacji, w szczególności od zmian makroekonomicznych lub rozwoju biznesu, które nie są objęte zobowiązaniami. Komisja nie przejmuje kontroli nad przedsiębiorstwami objętymi pomocą, a za realizację zobowiązań odpowiedzialne jest państwo członkowskie. Komisja nie działa również jako organ nadzorczy, a zatem nie może monitorować codziennych wyników banków ani szerszych zmian rynkowych.

W okresie objętym kontrolą Komisja zatwierdziła indywidualną pomoc na restrukturyzację w ponad 25 przypadkach i tylko nieliczne podmioty otrzymały wielokrotne wsparcie kapitałowe. Zdaniem ETO kilka banków będących beneficjentami pomocy i dobranych do próby Trybunału wymagało dodatkowych interwencji rządowych po tym, jak zostały uznane za rentowne przez Komisję. Nie zagłębiając się w szczegóły poszczególnych przypadków, warto zaznaczyć, że w każdym przypadku kompleksowa ocena przedstawiana jest w bardzo różnych okolicznościach[14]. Ponadto w przypadku

[13] W marcu 2020 r., w związku z obecną epidemią COVID-19, Komisja przyjęła tymczasowe ramy, opierając się na tej samej podstawie prawnej (Dz.U. C 91I z 20.3.2020, s. 1).

[14] Tam, gdzie państwo członkowskie twierdziło, że konieczna jest dalsza interwencja rządowa, znaczenie może mieć wiele czynników. W niektórych przypadkach początkowa pomoc była udzielana w trakcie programu dostosowań makroekonomicznych, w sytuacji wysokiej zmienności. W innych przypadkach wielokrotna pomoc była udzielana przed 2013 r. lub spłacana przed następną interwencją. W szeregu przypadków wielokrotne wsparcie kapitałowe skutkowało opuszczeniem rynku przez przedmiotowe banki, co stanowi ważne następstwo z punktu widzenia konkurencji. Z punktu widzenia konkurencji ma to rzeczywiście znaczenie, czy banki otrzymują wsparcie kapitałowe na restrukturyzację, czy jako pomoc na likwidację. Znaczenie ma również to, czy banki otrzymują wsparcie kapitałowe, czy wsparcie płynnościowe (w formie gwarancji na finansowanie uprzywilejowane). Tego, czy poziomy kredytów zagrożonych lub zaangażowanie

próby 175 banków służby Komisji oceniły powrót banków otrzymujących pomoc do rentowności poprzez porównanie ich z bankami nieotrzymującymi pomocy. Ustalenia opublikowane w 2015 r. świadczą o tym, że średnio wyniki[15] banków poddanych restrukturyzacji zbliżają się do wartości banków, które nie otrzymały pomocy, aczkolwiek dopiero pod koniec okresu restrukturyzacji[16]. Z tych powodów dodatkowych interwencji rządowych na późniejszym etapie nie należy interpretować jako sprzecznych z oceną rentowności przeprowadzoną przez Komisję *ex ante*.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 26–27 (Ocena ryzyka)

Komisja zwraca uwagę na fakt, że proces identyfikacji i selekcji ryzyka stosowany w DG ds. Konkurencji jest neutralny pod względem sektorowym, i podkreśla zarówno istotne czynniki ryzyka wymagające podjęcia działań, w przypadku których konieczne są działania łagodzące, jak i akceptowane czynniki ryzyka, w przypadku których działania łagodzące już wprowadzono zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi Komisji mającymi zastosowanie do wszystkich jej służb.

Aby zapewnić skuteczne egzekwowanie konkurencji w UE, Komisja regularnie dostosowuje swoje instrumenty prawne do realiów rynkowych i aktualnych standardów ekonomicznych i prawnych, dokonując ich oceny i przeglądu. Czyni to albo zgodnie z tym, co przewidziano w samym instrumencie prawnym lub w samych ramach prawnych, albo określając – na podstawie swojej wiedzy o rynku i interakcji z zainteresowanymi stronami, a obecnie również w kontekście ram lepszego stanowienia prawa – kiedy należy rozpocząć ocenę i ewentualnie zmianę reguł, chyba że ma zastosowanie odstępstwo. W związku z tym zapewnianie dostosowania instrumentów prawnych do realiów rynkowych i aktualnych standardów ekonomicznych i prawnych jest zasadą ogólną; sektorowe wytyczne polityczne, takie jak wytyczne w obszarze pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych, nie zostały wyraźnie określone jako obszar istotnego ryzyka. Niemniej stale obserwuje się zmiany rynkowe. Należy również pamiętać, że reguły konkurencji, w szczególności wytyczne, zapewniają stabilność i pewność prawa dla uczestników rynku i państw członkowskich, w związku z czym zmiany reguł muszą być starannie rozważone.

Zgodnie z tym, co zostało już przedstawione, Komisja dysponuje kompleksowymi ramami polityki w zakresie pomocy państwa w sektorze finansowym, które konsekwentnie stosuje. W związku z tym DG ds. Konkurencji nie miała powodu do odstępstwa od swojego podejścia neutralnego pod względem sektorowym i zakwalifikowania tego sektora/instrumentu – w odróżnieniu od innych sektorów/instrumentów – jako istotnego czynnika ryzyka mogącego zagrozić realizacji celów DG.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 28–30 (Ocena i ocena skutków)

Ramy lepszego stanowienia prawa są ważnym narzędziem w rozwoju polityki Komisji. Weszły one w życie w 2015 r., po przyjęciu komunikatu w sprawie sektora bankowego w 2013 r. Niemniej w 2013 r. Komisja zdobyła już istotne doświadczenie w zakresie stosowania zasad pomocy państwa szczególnych dla sektora finansowego i na jego podstawie dokładnie oceniła istotne czynniki, które zostały skonsultowane ze wszystkimi państwami członkowskimi i z innymi zainteresowanymi stronami. Komisja zauważa ponadto, że w wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa nie wyznaczono konkretnego momentu, w którym należy dokonać oceny strategii politycznych, ale opisano, w jaki sposób należy przeprowadzić ocenę w przypadku podjęcia decyzji politycznej o rozpoczęciu oceny niektórych obszarów polityki lub w przypadku, gdy w ustawodawstwie dotyczącym danej polityki przewidziano przepisy dotyczące przeprowadzania ocen.

---

w dług państwowy mają wpływ na powodzenie restrukturyzacji, nie da się określić bez analizy indywidualnego przypadku.

[15] Mierzone z wykorzystaniem wskaźników operacyjnych i wskaźników ryzyka, rentowności oraz pozycji finansowania i wypłacalności.

[16] Komisja Europejska, publikacja DG ds. Konkurencji (2015/1) „State aid to European banks: returning to viability", dostępna pod adresem: https://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015_001_en.pdf

W każdym razie Komisja jest zdania, że jej zasady mające zastosowanie do oceny zgodności z przepisami pomocy państwa w sektorze finansowym są – i były w całym okresie objętym kontrolą – stosowne i odpowiednie do założonych celów. Jak już wyjaśniono, nie istniał wymóg formalnej oceny komunikatu w sprawie sektora bankowego z 2013 r. w okresie objętym kontrolą i Komisja uważa, że zasady były dostosowane do realiów rynkowych i jednocześnie stanowiły stabilny i sprawdzony przewodnik dla wszystkich państw członkowskich i uczestników rynku.

Odpowiedź Komisji do pkt 32 (Struktury zarządzania)

Komisja przyjmuje z zadowoleniem ocenę ETO, zgodnie z którą struktury zarządzania DG ds. Konkurencji są odpowiednie. Główny ekonomista i jego zespół w DG ds. Konkurencji wnoszą ważny wkład w kontrolę pomocy państwa przez Komisję; wkład ten jest uwzględniany przez DG ds. Konkurencji w przygotowywaniu jej decyzji w tej dziedzinie.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 33–34 (Zasady etyczne)

Komisja z zadowoleniem przyjmuje ogólne uznanie dla solidnych zasad etycznych i uważa, że jej zasady są dobrze dostosowane również do pracowników zajmujących się wrażliwymi informacjami rynkowymi. Komisja wskazuje, że art. od 11 do 26 lit. a) jej regulaminu pracowniczego stanowią zasady etyczne określone przez współprawodawców dla pracowników instytucji europejskich. Na tej podstawie instytucje te przyjmują bardziej szczegółowe zasady dla swoich pracowników. Na podstawie oceny ryzyka przeprowadzonej w DG ds. Konkurencji zobowiązanie personelu do ubiegania się o uprzednie rozliczenie niektórych prywatnych transakcji finansowych byłoby nieproporcjonalną kontrolą, również w świetle przetwarzania (wrażliwych) danych osobowych zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c) rozporządzenia 2018/1725, które stanowi, że przetwarzanie danych osobowych musi być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane („minimalizacja danych”).

Ponadto Komisja zauważa, że w niedawnej wcześniejszej kontroli dotyczącej zasad etycznych instytucji Unii ETO sformułował pozytywne uwagi na temat wytycznych i procedur DG ds. Konkurencji dotyczących etyki[17].

Ponadto Komisja zwraca uwagę na fakt, że w sprawach bankowych (lub bardziej ogólnie) właściwe organy wyznaczone do tego celu w UE nie zgłosiły żadnych przypadków nadużyć.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 35–36 (Zasoby kadrowe i informatyczne)

Komisja z zadowoleniem przyjmuje wniosek ETO dotyczący jakości kadry Komisji pracującej w obszarze będącym przedmiotem kontroli. Komisja przypomina, że dzięki podjętym przez nią działaniom łagodzącym skutki DG ds. Konkurencji w każdym momencie miała (i ma) wysoko kwalifikowaną i zdolną do wykonywania jej zadań kadrę.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 38–42 (Ramy proceduralne dotyczące kontroli pomocy państwa)

Komisja i jej służby przeprowadzają kontrolę pomocy państwa zgodnie z mandatem wynikającym z Traktatu oraz przy pomocy procesów formalnych i nieformalnych. Procedury formalne są ustanowione w rozporządzeniach Rady[18], podczas gdy Komisja i państwa członkowskie jako

[17] Zob. pkt 37 i 71 Sprawozdania specjalnego ETO nr 13/2019 – Ramy etyczne skontrolowanych instytucji UE – obszar, który można udoskonalić. Dostępne na stronie internetowej: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks_PL.pdf

[18] W szczególności „rozporządzenie proceduralne” (rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9) oraz „rozporządzenie wykonawcze” (rozporządzenie Komisji (UE) 2015/2282 z dnia 27 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 794/2004 w odniesieniu do formularzy zgłoszeniowych i formularzy informacji, Dz.U. L 325 z 10.12.2015, s. 1).

podmioty przyznające pomoc uznały również najlepsze praktyki dotyczące nieformalnej współpracy, które ustanowiono w przejrzysty sposób w z kodeksie najlepszych praktyk[19]. Taka nieformalna współpraca zwana etapem przedzgłoszeniowym daje państwom członkowskim możliwość nieformalnych i niewiążących konsultacji z Komisją na temat planowanych środków. Długość i dogłębność takich nieformalnych wymian informacji zależy od poziomu zaawansowania planu danego państwa członkowskiego. Naturalnie bardziej niejasny pomysł na potencjalny środek zazwyczaj wiąże się z większą ilością wymian, dopóki Komisja nie będzie w stanie uzyskać odpowiedniego poziomu szczegółowości potrzebnego do przekazania państwu członkowskiemu znaczącej informacji zwrotnej. Wyniki konsultacji publicznych przeprowadzonych w kontekście zmiany kodeksu najlepszych praktyk w 2018 r. – które nie są szczególne dla żadnego sektora – rzeczywiście świadczą o tym, że wydłużony etap przedzgłoszeniowy był pozytywnie odbierany przez większość respondentów i faktycznie stanowi najlepszą praktykę. Ponadto Komisja nie może odmówić uczestnictwa w takich nieformalnych dyskusjach z państwami członkowskimi, nawet jeśli postanowią one nie przestrzegać najlepszych praktyk wskazanych w kodeksie najlepszych praktyk. Co więcej, ponieważ nawet w przypadku takich nieformalnych kontaktów przedzgłoszeniowych każda decyzja Komisji dotycząca środka pomocy może zostać podjęta dopiero po formalnym powiadomieniu, prawa procesowe osób trzecich ustanowione w rozporządzeniu proceduralnym[20] są chronione w taki sam sposób jak w przypadku procedury pomocy państwa bez tego nieformalnego etapu przedzgłoszeniowego. W tym kontekście Komisja zwraca uwagę na to, że Sąd Unii Europejskiej ustalił, że sama długość kontaktów przedzgłoszeniowych nie może być uznana za wskaźnik wątpliwości co do zgodności.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 43–50 (Zasady pomocy państwa)

Komisja potwierdza, że opracowanie wytycznych na potrzeby oceny zgodności z przepisami pomocy państwa w danym sektorze wchodzi w zakres jej wyłącznej kompetencji w zakresie kontroli pomocy państwa zgodnie z postanowieniami Traktatu. Wybór podstawy prawnej stanowi część wykonywania tej kompetencji, a Komisja jest zdania, że art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE pozostaje odpowiednią podstawą prawną do oceny zgodności z przepisami środków pomocy dla instytucji finansowych w okresie objętym kontrolą. Obecnie jest to szczególnie ważne, ponieważ epidemia COVID-19 stanowi poważny szok dla gospodarek UE.

W szczególności Komisja stwierdza, że jej decyzje (i) o utrzymaniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE jako podstawy prawnej w odniesieniu do pomocy państwa na rzecz banków w okresie objętym kontrolą oraz (ii) o niedokonywaniu jeszcze zmiany komunikatu w sprawie sektora bankowego 2013 r. były odpowiednie w świetle następujących okoliczności:

- Istotne słabości gospodarek utrzymywały się w okresie objętym kontrolą i w dalszym ciągu są obecne, nawet jeśli mogą nie mieć wpływu na wszystkie państwa członkowskie w równym stopniu[21]. Na przykład w kilku państwach członkowskich nadal widoczne są negatywne skutki kryzysu (np. w postaci dużych wolumenów kredytów zagrożonych). Należy zauważyć, że te istniejące od dawna problemy stanowiły zagrożenie dla rentowności banków. Komisja jest zdania, że gdy państwa członkowskie decydują, że do rozwiązania takich problemów konieczne są środki pomocy, nadal stanowią one konsekwencję kryzysu. W związku z tym Komisja uważa, że ocena, której dokonała w 2013 r. w zakresie ogólnego stosowania art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE podczas przyjmowania swoich wytycznych i która została podsumowana w pkt 6 komunikatu w sprawie sektora bankowego z 2013 r., pozostaje ważna. Ponadto stosowanie tych samych zasad zawartych w komunikacie w sprawie sektora bankowego z 2013 r. zapewniło równe traktowanie wśród wszystkich państw członkowskich. Oczywiście ramy regulacyjne w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mają zastosowanie od czasu swojego wejścia w życie.

[19] Zawiadomienie Komisji w sprawie Kodeksu najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa, Dz.U. C 253 z 19.7.2018, s. 14.

[20] Zob. przypis 18.

[21] Zob. na przykład sekcja 4.1 europejskiego semestru z 2020 r. Dostępna na stronie internetowej: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1584543632863&uri=CELEX%3A52020DC0150

- Przy ocenie i ewentualnej zmianie komunikatu w sprawie sektora bankowego z 2013 r. skorzystano by z doświadczeń związanych ze sposobem postępowania z bankami znajdującymi się w trudnej sytuacji w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Należy zauważyć, że unijne ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a w szczególności SRB, zaczęły w pełni funkcjonował w 2016 r., ale do tej pory wystąpiło tylko kilka spraw[22].

Zasady pomocy państwa i ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku mają zastosowanie równolegle. Kontrola pomocy państwa stanowi wyłączną kompetencję przyznaną Komisji na mocy Traktatu, na którą nie ma bezpośredniego wpływu przyjęcie prawodawstwa wtórnego w dziedzinie wymogów ostrożnościowych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Komisja nie może również korzystać ze swoich kompetencji w zakresie kontroli pomocy państwa w celu egzekwowania innych przepisów prawa Unii, z wyjątkiem przypadków, w których takie przepisy mają zastosowanie i są nierozerwalnie związane ze zgodnością konkretnego środka pomocy. W treści dyrektywy BRRD odniesiono się bezpośrednio do unijnych ram pomocy państwa i jasno wynika z niej, że współprawodawcy uznali możliwość stosowania ram pomocy państwa (i komunikatu w sprawie sektora bankowego z 2013 r.), a jednocześnie sami ustanowili w dyrektywie BRRD warunki stosowania nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego w wyjątkowych przypadkach (np. na rzecz zapobiegawczego dokapitalizowania i rządowych instrumentów stabilizacji finansowej) w nowych ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ponadto dyrektywa BRRD nie wyklucza pomocy w ramach mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub pomocy państwa poza restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją (np. w ramach krajowego postępowania upadłościowego). Za rodzaj wykorzystywanej procedury (tj. restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja lub krajowe postępowanie upadłościowe) odpowiadają ostatecznie organy nadzorcze i organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, przy czym oczywiście kompetencje Komisji w zakresie konkurencji pozostają istotne.

Ogólnie rzecz biorąc, w komunikacie w sprawie sektora bankowego z 2013 r. dokonano rozróżnienia między bankami, w przypadku których można wykazać powrót do rentowności, oraz takimi, w przypadku których nie można tego wykazać i które z punktu widzenia konkurencji powinny opuścić rynek. Ważne jest zatem, aby w zasadach pomocy państwa oddzielić od siebie koncepcje „pomocy na restrukturyzację" (dla banków, które w perspektywie długoterminowej są rentowne) oraz „pomocy na likwidację" (w celu ułatwienia uporządkowanego opuszczenia rynku przez banki, które w perspektywie długoterminowej nie są rentowne). Jeśli chodzi o możliwość przyznania pomocy na ułatwienie bankowi opuszczenia rynku, właściwe przepisy zawarte w komunikacie w sprawie sektora bankowego z 2013 r. są skoncentrowane na łagodzeniu zakłóceń konkurencji. Przepisy dotyczące zgodności pomocy na likwidację z regułami konkurencji nie są uzależnione od żadnego konkretnego porządku prawnego i w związku z tym mają zastosowanie zarówno w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, gdy wykorzystywane są fundusze zarządzane publicznie, jak i poza restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją (np. w krajowych postępowaniach upadłościowych).

W odpowiedzi na spostrzeżenie, że bardziej rygorystyczne wymogi umorzenia lub konwersji długu zawarte w dyrektywie BRRD nie zostały odzwierciedlone w zasadach pomocy państwa, należy zauważyć, że w decyzjach w sprawie pomocy państwa podjętych w okresie objętym kontrolą Komisja oceniała nierozerwalnie powiązane przepisy dyrektywy BRRD w ramach oceny zgodności z przepisami. Obejmowałoby to również wymóg dotyczący umorzenia lub konwersji długu w przypadkach, w których interweniowałyby jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub krajowe fundusze na rzecz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji[23].

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 52–63 (Przestrzeganie procesów i procedur wewnętrznych)

---

[22] Więcej informacji można znaleźć w przypisie 4.

[23] Komisja zauważa, że jak dotąd nie odnotowano żadnych przypadków, w których należało sprawdzić ten wymóg.

Konsultacje między służbami stanowią istotny element procesu decyzyjnego Komisji. Kiedy DG ds. Konkurencji opracowuje projekt decyzji (który stanowi wewnętrzny dokument dotyczący projektu, a tym samym jest nieukończony), konsultacje między służbami zapewniają udział pozostałych służb Komisji w zakresie właściwych obszarów ich działalności. Zgodnie z wewnętrznymi zasadami proceduralnymi Komisji wyrażenie przez inną służbę pozytywnej opinii wraz z uwagami oznacza zgodę pod warunkiem uwzględnienia uwag. Służba prowadząca sprawę (w przedmiotowym zakresie DG ds. Konkurencji) dokonuje następnie przeglądu projektu decyzji, odnosząc się do przedstawionych uwag, a następnie przedkłada decyzję Komisji, o ile osiągnięto porozumienie ze służbami, które przedstawiły uwagi. W tym kontekście Komisja zauważa, że uwagi, o których mowa w pkt 54, były nieliczne i rzeczywiście dotyczyły wyłącznie konkretnych aspektów odnośnych spraw. W każdym przypadku wzajemne zgłaszanie konstruktywnych uwag przez służby Komisji jest normalną częścią procesu decyzyjnego Komisji, a uwagi te zostają należycie w tym procesie uwzględnione. W każdym ze skontrolowanych przypadków ostateczny projekt decyzji w sprawie pomocy państwa uzgadniano ze służbami, do których zwrócono się o opinię, aby można było złożyć ten projekt do formalnego przyjęcia przez kolegium komisarzy.

Jeżeli chodzi o rejestrację dokumentów, zgodnie z polityką Komisji w zakresie zarządzania dokumentami rejestracji podlegają te dokumenty, które są istotne dla procesu decyzyjnego. Rejestracji dokonuje się poprzez jeden z systemów zarządzania DG ds. Konkurencji. Komisja uważa, że nie ma systemowego problemu z brakiem istotnych dokumentów i że prowadzona obecnie modernizacja infrastruktury DG ds. Konkurencji na potrzeby rejestracji spraw ułatwi przestrzeganie wewnętrznych wytycznych w tym zakresie.

Podręcznik procedur DG ds. Konkurencji zawiera niewiążące wytyczne dotyczące wewnętrznych zasad w zakresie ustaleń roboczych, które są przeznaczone dla jej pracowników. Jak wskazano już powyżej, w kodeksie najlepszych praktyk określono niewiążące najlepsze praktyki w zakresie nieformalnej współpracy z państwami członkowskimi. Chociaż rzeczywiście byłoby najlepiej, gdyby państwa członkowskie przesyłały projekt zgłoszenia w ramach nieformalnych kontaktów na etapie przedzgłoszeniowym, Komisja nie może odmówić rozmów z państwem członkowskim, jeżeli dane państwo nie zastosuje takiej praktyki. Dotyczy to szczególnie spraw sektora bankowego, w których nieformalne kontakty mogą okazać się użyteczne nawet na wczesnych etapach, gdy środki dopiero się szacuje i planuje. Nie trzeba oczywiście tłumaczyć, że kontakty takie powinny być ściśle poufne. Jeżeli jednak państwa członkowskie zdecydują się nie stosować takich niewiążących najlepszych praktyk, nie stanowi to naruszenia regulacji proceduralnych ze strony DG ds. Konkurencji.

Komisja pragnie odnieść się do stwierdzenia w pkt 60, jakoby „niektórych istotnych informacji nie udostępniano wcale". Komisja musi pogodzić ze sobą dwa obowiązki, tj. wymóg uzasadnienia swojej decyzji zgodnie z art. 296 TFUE, a tym samym zapewnienia, by decyzja zawierała wszelkie niezbędne elementy, na podstawie których ją podjęto, oraz wymóg przestrzegania tajemnicy zawodowej[24]. Oznacza to, że mogą istnieć informacje, które są istotne dla oceny przeprowadzonej przez Komisję, ale nie można ich w pełni opublikować. Bez uszczerbku dla powyższego, z doświadczenia Komisji wynika, że proces uzgadniania zakresu informacji poufnych z państwami członkowskimi może być niekiedy problematyczny.

Komisja podkreśla, że nie ciąży na niej zobowiązanie prawne do publikacji wyników monitorowania poszczególnych działań, które przeprowadzono w celu realizacji zobowiązań. Zobowiązania są określane przez państwa członkowskie w zgłoszeniach oraz podlegają ocenie i publikacji w ramach decyzji. Dalsze monitorowanie zobowiązań, które zazwyczaj przeprowadza się z pomocą niezależnego powiernika, stanowi jednak dla Komisji źródło informacji poufnych. Jeżeli wystąpiło naruszenie zobowiązań, które wymaga podjęcia dalszych działań przez Komisję, jej decyzja zostanie opublikowania. Komisja zauważa, że jeżeli natomiast nie odnotowano takich naruszeń, informacje uzyskane w ramach monitorowania stanowią informacje poufne.

[24] Pkt 18 komunikatu Komisji C(2003) 4582 z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie tajemnicy służbowej w decyzjach dotyczących pomocy państwa, Dz.U. C 297 z 9.12.2003, s. 6.

Podobnie państwo członkowskie może w każdym momencie zaproponować późniejszą zmianę w zobowiązaniach, które przekazało, aby umożliwić Komisji przeprowadzenie testu bilansującego w odniesieniu do środka pomocy. Komisja następnie ocenia, czy zaproponowana zmiana w zobowiązaniach nie zaburza równowagi zagwarantowanej w pierwotnej decyzji, a następnie wydaje i publikuje w tym zakresie uzasadnioną decyzję. Komisja nie podziela opinii ETO wyrażonej w pkt 63. Uważa, że w decyzjach Komisji należycie uzasadniono, dlaczego zmiana w zobowiązaniach nie zaburza równowagi zagwarantowanej w pierwotnej decyzji.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 64–70 (Decyzje merytoryczne w sprawie pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych)

Komisja uważa, że w każdym przypadku weryfikowała istnienie poważnego zaburzenia. Przyjmując wytyczne (tj. komunikat w sprawie sektora bankowego z 2013 r.), Komisja zobowiązała się do oceny pomocy państwa na rzecz banków zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, biorąc pod uwagę sytuację kryzysową i zagrożenie dla stabilności finansowej na szeroką skalę, które powoduje poważne zaburzenia w gospodarce. Jeżeli chodzi o stosowanie tych wytycznych w poszczególnych sprawa, Komisja zwraca uwagę, że o przyznaniu pomocy państwa w celu zapobieżenia niekontrolowanemu opuszczeniu rynku przez konkretny bank, które to opuszczenie zagroziłoby stabilności finansowej, decydują władze państwa członkowskiego. Jeżeli państwo członkowskie postanowi, że taką pomoc należy przyznać, zawiadamia Komisję o planowanej pomocy, a następnie Komisja ma obowiązek ocenić zgodność tej pomocy z rynkiem wewnętrznym. Komisja zauważa, że to dane państwo członkowskie ma obowiązek wykazać, że pomoc była niezbędna z uwagi na zagrożenie dla stabilności finansowej, które wystąpiłoby w braku pomocy państwa. W tym kontekście Komisja oceniała, czy argumenty przedstawione przez organy krajowe były zasadne, czy też – w stosownych przypadkach i w razie potrzeby – konieczne było dostarczenie dodatkowych dowodów. Ponadto Komisja uważa, że przynajmniej niektóre segmenty sektora bankowego w UE w dalszym ciągu odczuwają skutki kryzysu, w związku z czym kontynuowała stosowanie tego samego zbioru zasad we wszystkich państwach członkowskich. W tym kontekście Komisja podkreśla obowiązek lojalnej współpracy państwa członkowskiego objętego postępowaniem zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE. Komisja zauważa również, że na tej podstawie nie zaskarżono żadnej z jej decyzji.

W świetle powyższego Komisja potwierdza, że uwzględniła informacje przekazane przez państwa członkowskie w ocenie poważnych zaburzeń w każdej sprawie. W ramach tej oceny Komisja zastosowała również swoją wiedzę na temat ogólnej sytuacji gospodarczej w odnośnym państwie członkowskim, której to wiedzy nie trzeba rejestrować w aktach sprawy[25]. Ponadto Komisja zauważa, że Rada uznawała istnienie zagrożenia dla stabilności finansowej przy każdym zatwierdzeniu (lub zmianie) programu dostosowań gospodarczych (np. na rzecz Grecji).

Szczególnie jeżeli chodzi o pomoc na likwidację, Komisja zauważa, że ETO uznaje, że nieuporządkowany upadek nawet małego banku może stanowić zagrożenie dla stabilności finansowej. W przypadku zgłoszonych środków pomocy na likwidację Komisja uznała, że dowody przedstawione przez państwa członkowskie są wystarczające. W stosownych przypadkach oprócz uwzględnienia tych dowodów Komisja zastosowała również swoją wiedzę na temat ogólnej sytuacji gospodarczej w odnośnym państwie członkowskim. Komisja przyznaje, że w komunikacie w sprawie sektora bankowego z 2013 r. nie opisano, jakie dowody musi przedstawić państwo członkowskie, które chce przyznać pomoc na likwidację. Komisja uważa jednak, że nie było konieczności zawarcia tak szczegółowych zaleceń w wytycznych. Rozporządzenie proceduralne stanowi bowiem wystarczającą podstawę do żądania od państw członkowskich przez Komisję wszelkich dodatkowych informacji, których potrzebuje do przeprowadzenia oceny zgodności z przepisami. Komisja wyjaśniła powyżej, że ocenia, czy argumenty przedstawione przez organy krajowe są zasadne, a w razie potrzeby zwraca się o dodatkowe dowody.

[25] Komisja odnotowuje, że ERRS nie skierowała do Komisji żadnego zalecenia, bez względu na to, czy istniało poważne zaburzenie związane z bankiem znajdującym się w trudnej sytuacji, w związku z czym nie jest w stanie stwierdzić, czy ERRS podjęłaby takie działanie.

Państwa członkowskie przedstawiają uwagi, które dotyczą konkretnych okoliczności danej sprawy. Uwagi te ocenia się w decyzjach w sprawie pomocy państwa w ramach testu bilansującego, aby zapewnić ograniczenie nieuzasadnionego zakłócenia konkurencji, które może wynikać z zaproponowanego środka pomocy. Wiele zobowiązań ma charakter binarny (np. zastosowanie albo niezastosowanie zakazu wypłaty dywidendy lub przejęcia). Inne zobowiązania (np. w zakresie dezinwestycji lub opuszczenia linii biznesowej) zwalniają przestrzeń na rynku dla konkurentów – w takim przypadku Komisja ocenia, czy zobowiązanie jest proporcjonalne do wysokości środka pomocy. Wyraźny jest również wpływ łagodzący zobowiązań, który skłania beneficjenta do zachowywania się zgodnie z praktyką rynkową, np. w zakresie ustalania cen. Chociaż Komisja monitoruje realizację poszczególnych podjętych zobowiązań, to jest to związane z zasadnością pomocy, a nie stanowi oceny *ex post* skutków rynkowych wdrożonych środków. Jak wyjaśniono powyżej, ocena zgodności z przepisami jest oceną *ex ante*, którą przeprowadza się przed wdrożeniem środka pomocy przez państwo członkowskie w oparciu o dostępne wówczas informacje. W związku z tym w każdej sprawie dostosowano zobowiązania do skali zakłóceń spowodowanych przez środek, a Komisja uważa, że przedstawiała w swoich decyzjach wystarczającą ocenę.

W pkt 9 komunikatu w sprawie restrukturyzacji z 2009 r. dotyczącym porównania z innymi wariantami, takimi jak podział lub przejęcie przez inny bank, wskazano możliwą treść zgłoszenia planu restrukturyzacji, tj. informacje, które powinno przedłożyć państwo członkowskie, a nie zobowiązania ciążące na Komisji. Zgodnie z orzecznictwem sądów UE[26] Komisja ma obowiązek ocenić środek wyłącznie w zakresie, w jakim zgłosiło go państwo członkowskie. Nie może analizować wszystkich potencjalnych alternatywnych środków, które mogłyby doprowadzić do osiągnięcia tego samego celu, aby móc uznać przedmiotowy środek za zgodny z rynkiem wewnętrznym. Komisja nie ma tym bardziej prawa zastępować zgłoszonego środka środkiem alternatywnym, który uważa za właściwszy, bardziej proporcjonalny lub skutkujący mniejszymi zakłóceniami. Co więcej, wybór danego środka pomocy często wynika z wymogów nadzorczych lub decyzji organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (w przypadku środków z jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub krajowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji), które Komisja ocenia jako organ nadzorujący pomoc państwa pod kątem jej zgodności z zasadami pomocy państwa.

WNIOSKI I ZALECENIA

Odpowiedź Komisji do pkt 71

Komisja uważa, że obowiązujące ją zasady etyczne, które zdaniem ETO są rygorystyczne, są również właściwym narzędziem do ograniczenia ryzyka niewłaściwego przetwarzania wrażliwych informacji rynkowych z przyczyn określonych powyżej w odpowiedzi do pkt 33–34.

Odpowiedź Komisji do pkt 72

Komisja uważa, że zasady pomocy państwa były w pełni odpowiednie do prowadzenia kontroli pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych w okresie objętym kontrolą, w związku z czym nie było konieczności ich zmiany z przyczyn określonych w części I powyżej oraz w szczegółowej odpowiedzi do pkt 30 i 43–50.

Zalecenie 1 – Przeprowadzenie oceny, czy zasady dotyczące pomocy państwa są wciąż odpowiednie, i wdrożenie w stosownych przypadkach działań naprawczych

Komisja przyjmuje to zalecenie.

[26] Sprawy: T-135/17, SCOR/Komisja, pkt 94 i 123; T-57/11, Castelnou Energía/Komisja, pkt 171; C-159/94, Komisja/Francja, pkt 101.

W związku z zaleceniem 1 Komisja zgadza się na przeprowadzenie oceny zgodnie z wytycznymi w sprawie lepszego stanowienia prawa. Skutki gospodarcze kryzysu wywołanego przez epidemię COVID-19 powodują poważne zaburzenia w gospodarce państw członkowskich, a perspektywy gospodarcze są bardzo niepewne. W związku z tym Komisja przeprowadzi ocenę, gdy sytuacja gospodarcza ulegnie poprawie, najpóźniej w 2023 r.

Odpowiedź Komisji do pkt 73

Komisja podkreśla, że w każdym przypadku przestrzegała wiążących przepisów rozporządzenia proceduralnego i rozporządzenia wykonawczego. Przepisy te należy wyraźnie oddzielić od wewnętrznych (niewiążących) i bardziej szczegółowych wytycznych przeznaczonych dla pracowników Komisji. Wszelkie odstępstwa od tych wewnętrznych wytycznych miały jednak marginalne znaczenie i nie wpływały na wyniki ocen przeprowadzonych przez Komisję. W niektórych sprawach dotyczących sektora bankowego długi czas trwania procedur dotyczących pomocy państwa wynikał z wrażliwości i złożoności odnośnych środków pomocy, które zależały od decyzji innych podmiotów. Podmiotami tymi były w szczególności organy nadzoru i organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które, tak jak Komisja w przedmiotowych sprawach, mają obowiązek objąć ochroną poufne rozmowy i wrażliwe informacje rynkowe. Należy również przypomnieć, że Komisja nie może odmówić udzielenia państwu członkowskiemu porad na temat wpływu potencjalnych planów na kwestie pomocy państwa na żadnym etapie procesu, nawet jeżeli państwo członkowskie nie zawsze przestrzega kodeksu najlepszych praktyk. Komisja przypomina również, że przy publikacji decyzji ma obowiązek unikać ujawniania tajemnic handlowych, zapewniając jednocześnie możliwie największą przejrzystość, jak wyjaśniono powyżej w odpowiedzi do pkt 58–61, oraz że terminy publikacji takich decyzji zależą przede wszystkim od dobrej współpracy ze strony państw członkowskich.

Zalecenie 2 – Zapewnienie jeszcze większej zgodności z procedurami wewnętrznymi

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Jeżeli chodzi o pkt 1 zalecenia 2, Komisja zauważa, że planuje wdrożyć nowe narzędzie zarządzania sprawami (Case@EC), które ułatwi zarządzanie dokumentami również w sprawach dotyczących pomocy państwa. W tym kontekście Komisja przypomni również swoim pracownikom mające zastosowanie zasady rejestracji dokumentów i dokona przeglądu wewnętrznych wytycznych zgodnie z nowym narzędziem zarządzania dokumentami.

Jeżeli chodzi o pkt 2 zalecenia 2, Komisja przypomni państwom członkowskim najlepsze praktyki w zakresie kontaktów przedzgłoszeniowych zgodnie z kodeksem najlepszych praktyk. W szczególności Komisja podejmie te działania w ramach grupy roboczej na rzecz uaktualnienia zasad pomocy państwa z udziałem państw członkowskich.

Jeżeli chodzi o pkt 3 zalecenia 2, Komisja przypomina, że – czego ETO jest świadomy – decydujący wpływ na terminową publikację decyzji ma współpraca ze strony państw członkowskich. Chociaż Komisja korzystała z dostępnych narzędzi, aby publikować decyzje w sprawie pomocy państwa bez konieczności uzyskania zgody państw członkowskich, bezzwłoczne korzystanie z takich narzędzi we wszystkich przypadkach byłoby nieproporcjonalne. Komisja nie jest zatem w stanie samodzielnie zobowiązać się do rzeczywistego przyspieszenia tego procesu. Komisja przypomni jednak państwom członkowskim proces składania wniosków o utajnienie informacji w ramach grupy roboczej na rzecz uaktualnienia zasad pomocy państwa z udziałem państw członkowskich. Komisja rozważy również opracowanie dodatkowych wewnętrznych wytycznych dla pracowników, aby zapewnić skuteczne i spójne rozpatrywanie wniosków o utajnienie informacji składanych przez państwa członkowskie.

Odpowiedź Komisji do pkt 74

Komisja potwierdza, że wszystkie wydane przez nią decyzje w sprawie pomocy państwa opierają się na solidnych analizach ekonomicznych i prawnych, i z zadowoleniem przyjmuje wniosek ETO dotyczący rygorystycznej oceny planów restrukturyzacji. Komisja uważa, że stosowane przez nią podejście do oceny istnienia poważnego zaburzenia było właściwe z przyczyn określonych powyżej w szczegółowej odpowiedzi do pkt 64–70. Jeżeli chodzi o wpływ środków mających na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji, Komisja podkreśla, że dostosowała te środki (które przyjęto w formie zobowiązań) w każdej sprawie do skali zakłóceń spowodowanych przez dany środek w ramach testu bilansującego. Komisja uważa, że w każdej decyzji przedstawiła wystarczające uzasadnienie. Jeżeli chodzi o wskaźniki wykonania do celów rocznych planów zarządzania, Komisja przypomina, że opracowanie wiarygodnych i odpowiednich wskaźników wiąże się z wieloma trudnościami, co wskazano powyżej w szczegółowej odpowiedzi do pkt 21–25. Ponadto Komisja wyjaśniła już, że nie było podstaw do przeprowadzenia formalnej oceny komunikatu w sprawie sektora bankowego z 2013 r. w okresie objętym kontrolą. Komisja odsyła w tym zakresie do argumentów wskazanych powyżej w streszczeniu oraz w odpowiedziach do pkt 28–30 i 43–50.

Zalecenie 3 – Poprawienie pomiaru wyników

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W kontekście tego zalecenia Komisja zgadza się na przegląd swoich wskaźników wykonania w kontekście planu strategicznego na lata 2020–2024 i planu zarządzania na 2020 r., które są obecnie opracowywane. Wskaźniki te dotyczą oczywiście wyników i rezultatów działalności DG ds. Konkurencji, nad którymi DG ds. Konkurencji może panować i które można wiarygodnie i skutecznie zmierzyć. Komisja będzie monitorować odpowiedniość takich wskaźników wykonania.

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę IV – której przewodniczy członek Trybunału Alex Brenninkmeijer – zajmującą się obszarami regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki. Kontrolą kierował Mihails Kozlovs, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Edīte Dzalbe, szefowa gabinetu; Laura Graudina, attaché; Zacharias Kolias, kierownik; Jörg Genner, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Giorgos Tsikkos, Vasileia Kalafati, Marc Hertgen i Maria Isabel Quintela. Wsparcie językowe zapewnił Michael Pyper.

W związku z trwającą pandemią COVID-19 i restrykcyjnym ograniczeniem kontaktów społecznych nie można było wykonać zdjęcia zespołu kontrolnego.

Kalendarium

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	22.1.2019
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	14.5.2020
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontradyktoryjnym	28.7.2020
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	27.8.2020

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2020.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie decyzji Trybunału nr 6/2019 w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe (CC BY 4.0). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania niedozwolone jest zmienianie oryginalnego znaczenia albo przesłania dokumentów. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiekolwiek konsekwencje ponownego ich wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest zweryfikowanie dodatkowych praw autorskich. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie opisane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Rys. 3 i 4: ikony wykonane przez Pixel perfect, pochodzące z https://flaticon.com.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-847-5148-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/249105	QJ-AB-20-018-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-5130-3	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/99262	QJ-AB-20-018-PL-Q

W wyniku przeprowadzonej kontroli – która objęła okres od sierpnia 2013 r. do końca 2018 r. – Trybunał stwierdził, że Komisja dysponowała właściwymi zasobami i narzędziami, w tym posiadała odpowiednie struktury organizacyjne, na potrzeby kontrolowania pomocy państwa udzielanej instytucjom finansowym. Niemniej nie zawsze była w stanie w pełni skutecznie je wykorzystać.

Wskaźniki wykonania stosowane przez Komisję nie pozwalały zmierzyć całościowo osiągniętych przez nią wyników. Trybunał odnotował ponadto, że zasady pomocy państwa obowiązują niezmienione od 2013 r., choć sytuacja rynkowa poprawiła się w okresie objętym kontrolą aż do momentu wybuchu pandemii COVID-19, a do ram regulacyjnych wprowadzono zmiany.

Co więcej, w wyniku kontroli stwierdzono, że na skuteczność kontrolowania pomocy państwa przez Komisję mógł niekiedy niekorzystnie wpływać fakt, że Komisja nie kwestionowała deklaracji państw członkowskich, że w danym przypadku wystąpiły warunki umożliwiające zatwierdzenie pomocy państwa w drodze wyjątku.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors