RO 2020

21

Raportul special

Controlul ajutoarelor de stat în favoarea instituțiilor financiare în UE: o verificare a adecvării se impune

CURIA RATIONUM

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-X
Introducere	01-16
Controlul ajutoarelor de stat în temeiul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene	01-02
Controlul jurisdicțional exercitat de instanțele UE	03-06
Ajutoarele de stat în favoarea instituțiilor financiare – situația din timpul crizei financiare mondiale și de după aceasta	07-14
Ajutoarele de stat în favoarea instituțiilor financiare – normele privind ajutoarele de stat	15-16
Sfera și abordarea auditului	17-20
Observații	21-70
Realizarea obiectivelor, evaluarea riscurilor și evaluările ex post	21-30
Stabilirea obiectivelor și măsurarea performanței	22-25
Evaluarea riscurilor	26-27
Evaluarea impactului și evaluarea ex post	28-30
Structurile de management, cadrul etic și resursele	31-36
Structurile de management	32
Cadrul etic	33-34
Resursele umane și informatice	35-36
Cadrul aplicabil controlului ajutoarelor de stat și normele privind ajutoarele de stat	37-50
Cadrul procedural pentru controlul ajutoarelor de stat	38-42
Normele privind ajutoarele de stat	43-50
Desfășurarea controlului ajutoarelor de stat	51-70
Respectarea proceselor și a procedurilor interne	52-63
Deciziile privind ajutoarele de stat în favoarea instituțiilor financiare, pe fond	64-70

Concluzii și recomandări **71-74**

Glosar

Lista acronimelor

Răspunsurile Comisiei

Echipa de audit

Calendar

Sinteză

I Ajutoarele de stat pot denatura concurența prin faptul că oferă beneficiarilor un avantaj față de concurenții lor. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene interzice ajutoarele de stat, cu excepția cazului în care acestea sunt justificate în situații excepționale bine definite. Responsabilitatea pentru asigurarea respectării acestui principiu revine Comisiei Europene.

II Atunci când a izbucnit criza financiară mondială din 2007-2008, s-a considerat că erau necesare intervenții publice pentru a se limita amenințarea pe care o reprezentau băncile pentru stabilitatea financiară. Între timp, UE a procedat la reforme majore ale cadrului său pentru sectorul financiar, astfel încât acțiunile de salvare a băncilor să nu mai fie necesare în viitor. Cu toate acestea, există în continuare cazuri în care băncile primesc bani publici. Comisia are responsabilitatea de a evalua compatibilitatea unor astfel de măsuri cu piața internă a UE, în conformitate cu norme care au fost stabilite în timpul crizei și care au fost modificate cel mai recent în 2013.

III Auditul a avut drept scop să evalueze dacă, în timpul perioadei care a făcut obiectul auditului, Comisia a efectuat în mod adecvat controlul ajutoarelor de stat în favoarea instituțiilor financiare pentru a se asigura că aceste ajutoare au avut un caracter excepțional și au fost limitate la minimul necesar. Curtea a constatat că Comisia dispunea de resurse și de instrumente adecvate pentru a putea efectua controlul ajutoarelor de stat, dar nu a fost întotdeauna în măsură să le exploateze la maximum.

IV Auditul Curții a acoperit perioada cuprinsă între august 2013, data intrării în vigoare a normelor actuale ale Comisiei privind ajutoarele de stat în favoarea sectorului financiar, și sfârșitul anului 2018. Curtea a examinat anumite părți ale cadrului de control intern (în special modul în care Direcția Generală Concurență a măsurat performanța), structura organizatorică, inclusiv resursele, precum și cadrul (juridic) aferent controlului ajutoarelor de stat, inclusiv normele relevante privind ajutoarele de stat. În plus, s-a examinat modul în care Comisia desfășoară controlul privind ajutoarele de stat, inclusiv dacă aceasta a respectat procesele și procedurile sale interne.

V Curtea a constatat că Direcția Generală Concurență a stabilit cu suficientă claritate obiective pentru realizarea controlului ajutoarelor de stat și a identificat riscurile la adresa acestor obiective. Direcția a stabilit, conform prevederilor, indicatori pentru măsurarea performanței sale, dar aceștia nu reflectau în integralitate performanța

Comisiei în ceea ce privește controlul ajutoarelor de stat în favoarea instituțiilor financiare. În plus, direcția generală nu a evaluat în mod formal eficacitatea, în perioada acoperită de auditul Curții, a modului în care a aplicat normele definite pentru perioada de criză.

VI Comisia dispunea de o structură organizatorică adecvată pentru controlul ajutoarelor de stat în favoarea instituțiilor financiare, care permitea un flux de informații corespunzător și o supraveghere adecvată de către conducere. Ea a instituit un cadru etic solid, iar Direcția Generală Concurență a promovat o cultură etică puternică, inclusiv un angajament de a respecta cele mai înalte standarde de profesionalism. Comisia a alocat suficiente resurse de personal pentru controlul ajutoarelor de stat în favoarea instituțiilor financiare și dispunea de competențele necesare pentru a asigura un control eficace și eficient al acestor ajutoare. Prin urmare, avea la dispoziție mijloacele necesare pentru a se asigura că deciziile sale se bazau pe informații corecte.

VII Normele Comisiei pentru controlul ajutoarelor de stat în favoarea sectorului financiar erau, în general, bine concepute și clare. Pe măsură ce condițiile economice s-au îmbunătățit, Comisia a reexaminat și a adaptat comunicările în cauză în 2010, în 2011 și în 2013, dar de atunci nu a mai făcut acest lucru. Curtea a observat că realitățile pieței s-au îmbunătățit în cursul perioadei auditate și până la apariția pandemiei de COVID-19, precum și că au avut loc modificări în cadrul de reglementare, dar că normele privind ajutoarele de stat în sine nu mai fuseseră modificate din 2013.

VIII În desfășurarea activităților de tratare a cazurilor, Comisia a respectat în mare măsură procesele interne. Ea a evaluat cu mare rigurozitate planurile de restructurare, solicitând informații detaliate și examinându-le în profunzime. Cu toate acestea, nu a pus sub semnul întrebării declarațiile statelor membre conform cărora, în fiecare caz, erau reunite condițiile necesare care să justifice aprobarea cu titlu excepțional a unui ajutor de stat. În mod similar, Comisia a aprobat măsuri menite să limiteze denaturarea concurenței fără să le analizeze impactul în deciziile publicate.

IX Prin urmare, ar trebuie poate să se aibă în vedere raționalizarea controlului desfășurat de Comisie cu privire la ajutoarele de stat în favoarea sectorului financiar. Pe baza observațiilor formulate în prezentul raport, Curtea recomandă Comisiei următoarele:

- să evalueze măsura în care normele privind ajutoarele de stat continuă să fie adecvate și să ia măsuri corective acolo unde este necesar;

- să amelioreze respectarea proceselor interne și a bunelor practici;
- să îmbunătățească măsurarea performanței.

X Auditul performanței care face obiectul raportului de față se înscrie în cadrul activităților desfășurate de Curte cu privire la guvernanța economică și financiară. El vine în completarea rapoartelor pe care Curtea le-a publicat deja cu privire la supravegherea financiară și la politica în domeniul concurenței și poate contribui la discuțiile privind reabilitarea sectorului bancar din UE. Decizia de a efectua acest audit a fost luată în urma observării faptului că, la 10 ani după apariția crizei financiare, sectorul bancar din UE continua să fie un beneficiar important de ajutoare de stat, în pofida eforturilor semnificative depuse de UE pentru a se evita necesitatea de a salva bănci. Activitățile de audit ale Curții au fost finalizate înainte de izbucnirea pandemiei de COVID-19 și prezentul raport nu ține seama de noile evoluții și de modificările în materie de politici care au intervenit ca răspuns la criza provocată de pandemie. Constatările sale rămân însă de actualitate, și anume: (a) este important să se asigure că ajutorul care este acordat pentru atenuarea unei crize se limitează la daunele cauzate de criză și că (b) utilizarea normelor definite pentru o perioadă de criză ar trebui să fie reevaluate odată ce criza este depășită. Normele privind ajutoarele de stat ce sunt aplicabile băncilor, care au făcut obiectul prezentului audit, continuă să se aplice alături de inițiativele pe care Comisia le-a luat după încheierea auditului, cum ar fi instituirea cadrului temporar.

Introducere

Controlul ajutoarelor de stat în temeiul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene

01 Controlul ajutoarelor de stat, o competență exclusivă a Comisiei Europene, vizează să asigure integritatea pieței interne prin protejarea concurenței împotriva distorsiunilor pe piață cauzate de statele membre. O întreprindere care primește sprijin din partea autorităților publice beneficiază de un avantaj față de concurenții săi. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) interzice în general ajutoarele de stat, cu excepția cazului în care ele sunt justificate din motive de dezvoltare economică generală sau în situații excepționale bine definite, de exemplu pentru a remedia perturbări grave ale economiei unui stat membru, conform articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE (a se vedea ***caseta 1***).

Caseta 1

Articolul 107 TFUE (ex-articolul 87 din Tratatul de instituire a Comunității Europene)

1. Cu excepția derogărilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre.

3. Pot fi considerate compatibile cu piața internă:

(b) ajutoarele destinate să promoveze realizarea unui proiect important de interes european comun sau să remedieze perturbări grave ale economiei unui stat membru;

02 Comisia Europeană are responsabilitatea de a veghea la respectarea acestei interdicții și la aplicarea eficace și uniformă în întreaga UE a exceptărilor. Comisia dispune de o largă putere de apreciere în ceea ce privește aplicarea articolului 107 alineatul (3) TFUE[1], pe care o poate exercita prin adoptarea unor orientări definind modul în care evaluează compatibilitatea unei măsuri. Această evaluare

[1] A se vedea cauza C-290/07 P, Comisia/Scott, EU:C:2010:480, punctele 64-66.

a compatibilității trebuie să se bazeze pe aplicarea unor principii economice solide. În această privință, în Comunicarea sa din 8 mai 2012 privind modernizarea ajutoarelor de stat în UE, Comisia afirma că complexitatea normelor existente a creat dificultăți pentru controlul ajutoarelor de stat și făcea apel la identificarea și definirea unor principii comune pentru a se asigura coerența orientărilor și egalitatea de tratament între măsuri și între sectoarele economice[2]. Comisia nu dispune de putere de apreciere pentru a evalua dacă o măsură luată de un stat membru constituie ajutor de stat, cu excepția eventualelor evaluări economice complexe pe care poate să le fi efectuat, de exemplu pentru a determina dacă măsura respectivă conferă un avantaj beneficiarului.

Controlul jurisdicțional exercitat de instanțele UE

03 Deciziile Comisiei în materie de ajutoare de stat și procedurile pe care le aplică aceasta pentru a lua deciziile în cauză fac obiectul controlului jurisdicțional de către instanțele Uniunii, în condițiile descrise în TFUE și în jurisprudența instanțelor UE. În cazul în care se estimează că un act al UE încalcă tratatele UE, legislația secundară adoptată pentru a le pune în aplicare sau drepturile fundamentale, Curtea de Justiție poate fi sesizată pentru a anula actul respectiv. În conformitate cu articolul 263 al doilea paragraf TFUE, o acțiune în anulare poate fi introdusă de „reclamanți privilegiați”, cum ar fi statele membre și instituțiile Uniunii, care nu au obligația de a demonstra existența unui interes de a exercita acțiunea. În temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, și persoanele fizice sau societățile pot solicita Curții de Justiție să anuleze un act al UE care le privește direct și individual.

04 Așadar, statele membre și beneficiarii pot contesta o decizie în materie de ajutoare de stat. Concurenții pot susține că le-au fost încălcate drepturile procedurale în cazurile în care consideră că ar fi trebuit să fie lansată o investigație oficială de către Comisie. Pentru a contesta temeinicia unei decizii în materie de ajutoare de stat, concurenții nu dispun de o calitate procesuală decât dacă pot demonstra că poziția lor pe piață a fost afectată în asemenea măsură încât situația lor este una singulară. Acțiunile introduse de alte persoane fizice sau de societăți (inclusiv de către acționari și deținători de obligațiuni angajați în recapitalizare internă) nu sunt, în general,

---

[2] Considerentul 6 al Comunicării Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor: „Modernizarea ajutoarelor de stat în UE”, COM(2012) 209 final (https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:RO:PDF).

admisibile, cu excepția cazului în care acestea pot demonstra că o decizie în materie de ajutoare de stat le privește în mod direct și individual.

05 Gradul de control jurisdicțional exercitat de instanțele Uniunii variază în ceea ce privește fondul deciziilor în materie de ajutoare de stat. Pentru a aprecia dacă o anumită măsură constituie un „ajutor” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, Tribunalul trebuie să procedeze la o examinare cuprinzătoare pentru a determina dacă măsura intră sub incidența respectivului articol. O astfel de examinare este însă mai limitată în cazurile în care aprecierile realizate de Comisie au un caracter tehnic sau complex.

06 În ceea ce privește evaluarea compatibilității în raport cu articolul 107 alineatul (3) TFUE, pentru care Comisia dispune de o largă putere de apreciere, controlul jurisdicțional se limitează la verificarea respectării regulilor de procedură și a celor legate de obligația de motivare, precum și la verificarea exactității materiale a situației de fapt reținute și a absenței unor erori de drept, a unor erori vădite în aprecierea faptelor sau a unui abuz de putere. În plus, Comisia ar trebui să acționeze într-o manieră consecventă. Curtea de Justiție a confirmat, în special, că controlul jurisdicțional exercitat de instanțele Uniunii cu privire la evaluarea de către Comisie a materializării unui eveniment într-o perturbare gravă a economiei constă doar în verificarea absenței unor erori vădite, așa cum s-a descris mai sus[3].

Ajutoarele de stat în favoarea instituțiilor financiare – situația din timpul crizei financiare mondiale și de după aceasta

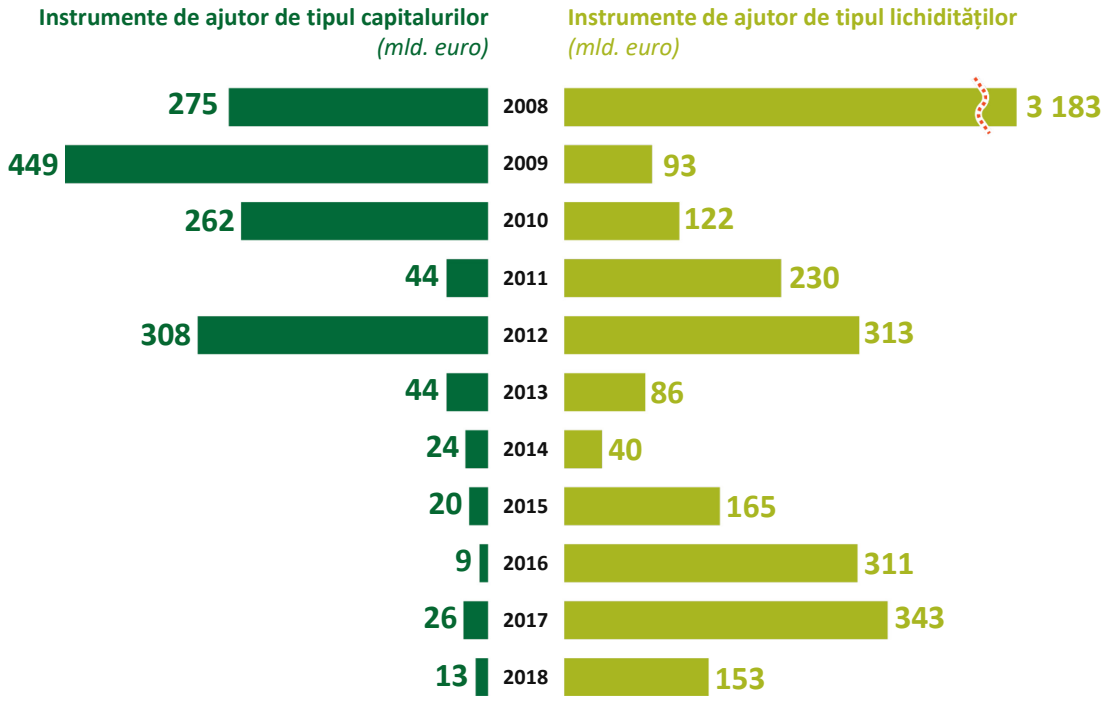
07 Criza financiară mondială din anii 2007-2008 a declanșat, în cursul anilor următori, o creștere fără precedent a ajutoarelor de stat acordate instituțiilor financiare. S-a considerat că intervenția publică era necesară pentru a se limita amenințarea pe care o reprezentau băncile pentru stabilitatea financiară. De asemenea, ajutoarele de stat au fost considerate esențiale, în mai multe țări din UE, pentru a se face față crizei sistemice a sistemului bancar și crizei sistemice a datoriilor suverane. Recurgerea la banii contribuabililor pentru a salva băncile a depășit cu mult ajutoarele de stat care au fost acordate altor sectoare în timpul crizei financiare.

---

[3] Cauzele conexate C-57/00 P și C-61/00 P, punctele 99-100.

Sectorul bancar din UE, care, potrivit Federației Europene a Băncilor, a contribuit cu 4 % la PIB-ul cumulat al statelor membre ale UE în 2017[4], rămâne unul dintre beneficiarii majori ai ajutoarelor de stat. În ***figura 1*** sunt prezentate cuantumurile aferente ajutoarelor de stat care au fost aprobate între 2008 și 2018. În general, cuantumul aferent ajutoarelor de stat care au fost aprobate pentru sectorul financiar s-a stabilizat.

Figura 1 – Ajutoarele de stat aprobate între 2008 și 2018



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza tabloului de bord al Comisiei Europene.

08 Diminuarea, în ultimii ani, a necesității de a se recurge la intervenții publice în sectorul bancar din UE a avut un impact asupra activităților de control al ajutoarelor de stat desfășurate de Comisie. Scăderea înregistrată în ceea ce privește cuantumurile ajutorului de stat se reflectă în numărul de cazuri pe care a trebuit să le trateze Comisia. Între 2009 și 2012, Comisia a adoptat, în medie, 57,5 decizii în materie. Acest

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

număr a scăzut la 8 decizii în 2016, la 21 în 2017 și la 6 în 2018. La momentul desfășurării auditului, Comisia preconiza că ajutoarele vor continua să scadă în viitor.

09 Ca urmare a crizei financiare, UE a adoptat o serie de măsuri menite să asigure stabilitatea sectorului financiar. În martie 2009, Consiliul European a fost de acord că era necesar să se amelioreze reglementarea și supravegherea instituțiilor financiare din UE, pe baza „raportului de Larosière”[5] și, în special, prin crearea unui Comitet European pentru Risc Sistemic (CERS) care să fie responsabil de supravegherea macroprudențială (pentru mai multe detalii, a se vedea ***caseta 2***).

Caseta 2

Monitorizarea riscului sistemic în sectorul financiar al UE după criza financiară mondială

Înființat în 2010, CERS este responsabil de monitorizarea și evaluarea riscurilor sistemice cu scopul de a limita riscul de disfuncționalitate a componentelor sistemice și de a îmbunătăți rezistența sistemului financiar la șocuri, atenuând astfel efectele negative asupra pieței interne și a economiei reale.

În cazul în care CERS detectează un risc care ar putea pune serios în pericol buna funcționare și integritatea piețelor financiare sau stabilitatea întregului sistem financiar al Uniunii sau a unor părți ale acestuia, ar trebui ca CERS să informeze de urgență Consiliul cu privire la această situație.

În cazul în care CERS consideră că ar putea interveni o situație de urgență, acesta ar trebui să contacteze Consiliul și să îi transmită o evaluare a situației. Ulterior, Consiliul ar trebui să evalueze necesitatea adoptării unei decizii adresate autorităților europene de supraveghere prin care să stabilească existența unei situații de urgență.

10 Eforturile de remediere din perioada de după criză au antrenat și o revizuire a cadrului microprudențial al UE, prin crearea unui cadru de gestionare a crizelor la nivelul UE și prin promovarea unor abordări comune în materie de supraveghere. Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare a fost adoptată în primăvara anului 2014 pentru a pune la dispoziția autorităților atât mecanisme cuprinzătoare și eficace pentru a gestiona, la nivel național, cazul băncilor în curs de

---

[5] Raport al Grupului la nivel înalt pentru supraveghere financiară, Bruxelles, 25 februarie 2009 (https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf).

a intra în dificultate, cât și mecanisme de cooperare pentru a aborda situațiile transfrontaliere de dificultate bancară. Până acum, noul cadru a fost aplicat numai într-un număr limitat de cazuri. În cadrul examinării privind punerea în aplicare a Directivei privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare și a Regulamentului privind mecanismul unic de rezoluție (MUR), Comisia a identificat unele deficiențe, în special în ceea ce privește coordonarea între actorii relevanți, dar a considerat că este prematur să se elaboreze și să se adopte propuneri legislative[6].

11 Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare a fost introdusă cu intenția de a se evita pe viitor salvarea băncilor cu probleme și de a-i proteja pe contribuabilii din UE[7] și nu afectează compatibilitatea unei măsuri cu dispozițiile tratatelor UE referitoare la normele UE privind ajutoarele de stat. În temeiul acestei directive, dacă o bancă necesită sprijin financiar public extraordinar, ea este considerată ca fiind în curs de a intra în dificultate sau susceptibilă de a intra în dificultate – decizia în acest sens trebuind să fie luată de autoritățile de supraveghere sau de cele de rezoluție, mai puțin în cazurile excepționale stabilite în directivă – și trebuie să fie lichidată în conformitate cu procedurile obișnuite de insolvență sau, în circumstanțe excepționale, să facă obiectul rezoluției bancare. În plus, directiva prevede condiții stricte pentru utilizarea sprijinului din partea statului în caz de rezoluție. Pentru mai multe detalii, a se vedea ***caseta 3***.

---

[6] Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind aplicarea și reexaminarea Directivei 2014/59/UE (Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare) și a Regulamentului (UE) nr. 806/2014 (Regulamentul privind mecanismul unic de rezoluție), p. 6 (http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/RO/COM-2019-213-F1-RO-MAIN-PART-1.PDF).

[7] Comisia Europeană, Noi măsuri de gestionare a crizelor pentru a se evita pe viitor salvarea băncilor cu probleme, iunie 2012 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/IP_12_570).
A se vedea, de asemenea, Consiliul European, Concluzii, Bruxelles, 12-13 decembrie 2012, punctul 11.

Caseta 3

Condițiile pentru acordarea unui sprijin extraordinar prevăzute în Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare

Sprijin din partea statelor membre pentru instituții solvabile – măsuri preventive [articolul 32 alineatul (4) litera (d) din Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare]:

- măsurile sunt necesare pentru a remedia o perturbare gravă a economiei unui stat membru și pentru a menține stabilitatea financiară;
- se limitează la instituțiile solvabile;
- au caracter temporar și preventiv;
- sunt proporționale în raport cu remedierea consecințelor pe care le are perturbarea gravă și
- nu sunt utilizate pentru a compensa pierderile pe care instituția le-a suportat sau este susceptibilă se le suporte în viitorul apropiat.

Sprijin pentru instituțiile care au intrat în dificultate – fond de rezoluție și mecanisme de finanțare alternative [articolul 44 alineatul (5) și articolul 101 din Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare]:

- pierderile nu pot fi transferate altor creditori;
- pierderile în valoare totală de cel puțin 8 % din totalul pasivelor, incluzând fondurile proprii, au fost deja absorbite și
- finanțarea furnizată din fondul de rezoluție este limitată la oricare valoare este mai mică dintre 5 % din totalul pasivelor, incluzând fondurile proprii sau mijloacele disponibile fondului de rezoluție, și suma care poate fi percepută prin contribuții *ex post* în termen de trei ani.

Sprijin pentru instituțiile care au intrat în dificultate – instrumente publice de stabilizare financiară (articolul 56 din Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare):

- se utilizează în ultimă instanță, în urma evaluării și a valorificării la maximum a celorlalte instrumente de rezoluție, menținând, în același timp, stabilitatea financiară.

12 Un alt răspuns la criza financiară a constat în crearea uniunii bancare. Deși încă incompletă în stadiul actual, integrarea instituțională s-a aprofundat și mai mult în rândul statelor membre din zona euro[8]. Primii doi piloni ai uniunii bancare – mecanismul unic de supraveghere (MUS) și mecanismul unic de rezoluție (MUR) – au fost instituiți. Cel de al treilea pilon, un sistem comun de protecție a depozitelor, nu a fost încă creat. În plus, potrivit Comisiei, sunt necesare măsuri suplimentare pentru a se contracara riscurile subzistente în sectorul bancar (în special cele legate de creditele neperformante; un alt exemplu de măsuri sunt inițiativele menite să ajute băncile să își diversifice investițiile în obligațiuni suverane)[9].

13 Climatul economic din UE s-a îmbunătățit considerabil de la criza financiară mondială încoace și a rămas, în general, favorabil până la pandemia de COVID-19. Există un consens general cu privire la faptul că băncile din Europa au devenit mai rezistente grație măsurilor luate după criza financiară. Profitabilitatea lor rămâne însă scăzută. Europa are prea multe bănci, iar sectorul bancar european de după criză este mai fragmentat în funcție de frontierele naționale decât înainte de criză[10]. În unele țări subzistă anumite probleme moștenite din trecut. S-au înregistrat progrese în ceea ce privește soluționarea problemei creditelor neperformante, dar nivelul actual al acestor

---

[8] Pentru o imagine de ansamblu detaliată, a se vedea Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind aplicarea și reexaminarea Directivei 2014/59/UE (Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare) și a Regulamentului (UE) nr. 806/2014 (Regulamentul privind mecanismul unic de rezoluție), Introducere (http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/RO/COM-2019-213-F1-RO-MAIN-PART-1.PDF).

[9] Comisia Europeană, *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] A se vedea, de exemplu, Mario Draghi, Cuvânt înainte la Raportul anual al BCE privind activitățile de supraveghere, 2018 (https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2018~927cb99de4.ro.html).
Raportul privind FORUMUL FINANCIAR EUROFI, ediția 2019, oferă o prezentare detaliată a punctelor de vedere exprimate de reprezentanții sectorului public și ai sectorului privat cu privire la cele mai recente evoluții normative din sectorul financiar și la modalitățile de îmbunătățire a funcționării pieței financiare din UE (http://helsinki2019.eurofi.net).

credite în UE continuă să fie mai ridicat decât în alte țări dezvoltate mari[11]. În plus, nivelul creditelor neperformante poate crește din nou dacă impactul pandemiei de COVID-19 asupra economiei nu poate fi atenuat.

14 Trebuie menționat că rolul Comisiei în calitate de organism responsabil de controlul ajutoarelor de stat nu poate fi privit izolat în cazul sectorului financiar. Comisia constituie doar o verigă, într-adevăr importantă, dintr-un lanț. Acest lanț include, de asemenea, statele membre care iau decizia de a sprijini o bancă, managementul băncilor, auditorii externi, autoritățile de supraveghere bancară și autoritățile de rezoluție bancară, toți acești actori având un rol de jucat. Se poate întâmpla ca sistemul de control al ajutoarelor de stat să intervină dacă sistemul nou instituit nu a funcționat așa cum era prevăzut. În anumite rapoarte speciale pe care le-a publicat anterior, în 2017[12] și în ianuarie 2018[13], Curtea a identificat deficiențe la nivelul pregătirii rezoluțiilor bancare (SRB) și anumite deficiențe de concepție în cadrul de gestionare a crizelor, precum și indicii ale unei puneri în aplicare ineficiente a acestuia (BCE). În plus, continuă să existe preocupări legate de faptul că sectorul bancar nu este poate încă pregătit pentru noile norme mai stricte. Așadar, rolul Comisiei rămâne unul crucial și totodată dificil.

---

[11] Cuantumul (658 de miliarde de euro) și rata creditelor neperformante de 3,2 % atinseseră nivelul cel mai scăzut în al patrulea trimestru al anului 2018, în timp ce dispersia între țările UE/SEE rămăsese ridicată (de la 0,45 % la 41,2 %). A se vedea Tabloul de bord al riscurilor al ABE, trimestrul al patrulea al anului 2018: https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2666948/5836f313-b390-4f24-99bf-815fc036a7ce/EBA Dashboard - Q4 2018.pdf.

[12] Raportul special nr. 23/2017: Comitetul Unic de Rezoluție: au fost angajate eforturi în vederea realizării uniunii bancare – o sarcină complexă –, dar mai este o cale lungă de parcurs în acest sens (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_23/SR_SRB-BU_RO.pdf).

[13] Raportul special nr. 02/2018: Eficiența operațională a gestionării crizelor bancare de către BCE (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_02/SR_SSM2_RO.pdf).

Ajutoarele de stat în favoarea instituțiilor financiare – normele privind ajutoarele de stat

15 Mandatul Comisiei în ceea ce privește punerea în aplicare a articolelor 107 și 108 TFUE este de a menține concurența pe piața internă și de a asigura condiții de concurență echitabile în UE. În timpul crizei financiare, cadrul privind ajutoarele de stat a fost adaptat pentru a pune accentul pe stabilitatea financiară ca obiectiv general pentru sectorul bancar, urmărind totodată să se asigure faptul că ajutoarele și denaturarea concurenței între bănci și între statele membre sunt limitate la minimul necesar. Acest din urmă punct este esențial pentru a se garanta că ajutoarele de stat nu distrug condițiile de concurență echitabile între beneficiarii ajutoarelor, pe de o parte, și concurenții acestora și întreprinderile mai sănătoase, pe de altă parte, limitând totodată volumul de bani publici care este direcționat către instituțiile financiare falimentare[14]. Comisia a stabilit norme specifice în materie de ajutoare de stat pentru aplicarea articolului 107 alineatul (3) în ceea ce privește ajutoarele acordate instituțiilor financiare pe perioada crizei. Aceste norme sunt denumite în continuare „normele pentru perioada de criză” și au făcut obiectul unor modificări în 2010, în 2011 și în 2013 (a se vedea ***caseta 4***). Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar a abrogat Comunicarea din 2008 privind sectorul bancar și a adus anumite revizuiri Comunicării privind activele depreciate și Comunicării privind restructurarea[15].

---

[14] Site-ul Comisiei, *Competition policy and economic recovery, Tackling the financial crisis, State aid*: https://ec.europa.eu/competition/recovery/financial_sector.html (ultima actualizare: 16.4.2012).

[15] A se vedea secțiunea 7 din Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar.

Caseta 4

Comunicările Comisiei referitoare la instituțiile financiare

Comunicarea Comisiei – Aplicarea normelor privind ajutoarele de stat în cazul măsurilor adoptate în legătură cu instituțiile financiare în contextul actualei crize financiare mondiale, 13 octombrie 2008 (a se vedea IP/08/1495).

Comunicarea Comisiei – Recapitalizarea instituțiilor financiare în contextul actualei crize financiare: limitarea ajutorului la minimul necesar și garanții împotriva denaturărilor nejustificate ale concurenței, 5 decembrie 2008 (a se vedea IP/08/1901).

Comunicarea Comisiei privind tratarea activelor depreciate în sectorul bancar comunitar, 25 februarie 2009 (a se vedea IP/09/322).

Comunicarea Comisiei – Cadru comunitar temporar pentru măsurile de ajutor de stat de sprijinire a accesului la finanțare în contextul actualei crize financiare și economice, adoptată la 17 decembrie 2008 (a se vedea IP/08/1993), astfel cum a fost modificată la 25 februarie 2009.

Comunicarea Comisiei – privind restabilirea viabilității și evaluarea măsurilor de restructurare luate în sectorul financiar, în contextul crizei actuale, în conformitate cu normele privind ajutoarele de stat, 23 iulie 2009 (a se vedea IP/09/1180).

Comunicarea Comisiei – privind aplicarea, începând cu 1 ianuarie 2012, a normelor privind ajutoarele de stat în cazul măsurilor de sprijin în favoarea băncilor, în contextul crizei financiare (a se vedea IP/10/1636).

Comunicarea Comisiei – privind aplicarea, începând cu 1 ianuarie 2012, a normelor privind ajutoarele de stat în cazul măsurilor de sprijin în favoarea băncilor, în contextul crizei financiare (a se vedea IP/11/1488).

Comunicarea Comisiei – privind aplicarea, de la 1 august 2013, a normelor privind ajutoarele de stat pentru măsurile de sprijin în favoarea băncilor în contextul crizei financiare (a se vedea IP/13/672).

16 La 19 martie 2020, Comisia a adoptat un cadru temporar pentru a permite statelor membre să sprijine în măsură mai mare economia în contextul pandemiei de COVID-19[16]. În ceea ce privește băncile, comunicarea prevede că ajutoarele acordate întreprinderilor nebancare nu vor fi considerate a fi ajutoare (indirecte) în favoarea

[16] Comunicarea Comisiei: „Cadru temporar pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei în contextul actualei epidemii de COVID-19” (2020/C 91 I/01) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320(03)).

băncilor și că măsurile de sprijinire a băncilor în cazul unor pagube directe suferite ca urmare a epidemiei de COVID-19 vor fi considerate ca măsuri în temeiul articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE și nu vor face obiectul evaluării în temeiul normelor existente. Toate măsurile care nu intră în domeniul de aplicare a acestei comunicări și nici sub incidența articolului 107 alineatul (2) litera (b) TFUE trebuie să fie notificate Comisiei și vor fi evaluate în temeiul normelor privind ajutoarele de stat aplicabile sectorului bancar. Așadar, normele privind ajutoarele de stat care au făcut obiectul prezentului audit rămân aplicabile.

Sfera și abordarea auditului

17 Curtea a mai desfășurat, în trecut, audituri privind politica în domeniul concurenței, inclusiv privind controlul ajutoarelor de stat, dar nu a efectuat niciodată un audit al performanței axat în mod special pe asigurarea respectării acestei politici în domeniul ajutoarelor de stat în favoarea instituțiilor financiare. Decizia de a realiza acest audit a fost luată având în vedere noul cadru de reglementare pentru sectorul bancar din UE și evoluțiile pieței.

18 Auditul Curții s-a axat pe perioada cuprinsă între august 2013 și sfârșitul anului 2018. Curtea a evaluat dacă Comisia a gestionat în mod adecvat controlul ajutoarelor de stat în favoarea instituțiilor financiare pentru a se asigura că aceste ajutoare au avut un caracter excepțional și au fost limitate la minimul necesar. Concentrându-și atenția pe DG COMP, Curtea a formulat următoarele întrebări de audit:

- Dispunea Comisia de instrumente și de resurse adecvate pentru a putea asigura controlul ajutoarelor de stat?
- Comisia a controlat ajutoarele de stat de așa manieră încât să se asigure că acestea au un caracter excepțional și sunt limitate la minimul necesar?

19 În ceea ce privește realizarea obiectivelor, Curtea a examinat modul în care DG COMP își stabilește obiectivele și evaluează riscurile, adecvarea cadrului de măsurare a performanței, precum și dacă DG COMP efectuase evaluări *ex post* și evaluări ale impactului. Curtea a studiat structura organizatorică a DG COMP (inclusiv controalele interne și caracterul adecvat al resurselor mobilizate), precum și cadrul etic al acestei direcții generale. În plus, s-a analizat dacă Comisia dispunea de competențele juridice necesare și în ce măsură cadrul procedural și procesele interne au facilitat practici eficiente și transparente. Curtea a examinat dacă normele privind ajutoarele de stat pentru bănci se bazau pe evaluări *ex ante*, dacă normele actuale erau adecvate scopului și dacă ele reflectau realitatea pieței și a reglementării.

Pentru a evalua dacă Comisia fusese eficace în exercitarea controlului ajutoarelor de stat, Curtea a examinat întreaga procedură privind aceste ajutoare și a verificat, de

asemenea, dacă procesele și procedurile Comisiei i-au permis acesteia să ia decizii temeinice[17].

20 Controlul *ex ante* al ajutoarelor de stat de către o autoritate publică este un proces unic, propriu doar UE. Prin urmare, Curtea a recurs la documente ale UE pentru a deriva standardele pentru auditul său. Curtea a colectat probe de audit prin examinarea unor documente furnizate de DG COMP, precum și prin derularea de interviuri cu personalul. S-a apelat la un grup de experți pentru a discuta principalele rezultate ale activității Curții.

[17] Un audit al performanței este o examinare independentă, obiectivă și fiabilă care urmărește să determine dacă întreprinderile, sistemele, operațiile, programele, activitățile sau organizațiile analizate funcționează în conformitate cu principiile economicității, eficienței și eficacității și dacă se pot realiza progrese din acest punct de vedere (ISSAI 300). Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) interpretează legislația UE cu scopul de a asigura aplicarea uniformă a acesteia în toate țările din UE și soluționează litigiile dintre guvernele naționale și instituțiile UE. În anumite circumstanțe, această instanță poate fi sesizată și de persoane fizice, de întreprinderi sau de organizații care doresc să introducă o acțiune împotriva unei instituții a UE pe care o suspectează că le-a încălcat drepturile.

Observații

Realizarea obiectivelor, evaluarea riscurilor și evaluările *ex post*

21 Cadrul de control intern al Comisiei prevede stabilirea de obiective, evaluarea riscurilor legate de acestea și măsurarea performanței. Cu excepția unor derogări în acest sens, evaluările impactului și evaluarea *ex post* a legislației și a activităților care nu sunt legate de cheltuieli trebuie să se desfășoare în conformitate cu principiile directoare din orientările Comisiei pentru o mai bună legiferare, scopul lor fiind de a evalua performanța intervențiilor UE și de a analiza opțiunile și impacturile aferente asupra noilor inițiative.

Stabilirea obiectivelor și măsurarea performanței

22 **DG COMP a stabilit obiective în mod suficient de clar pentru a putea identifica și evalua riscurile aferente, în conformitate cu cadrul de control intern al Comisiei[18].** Trebuie să se stabilească obiective și declarații de misiune actualizate la toate nivelurile și pentru activitățile cele mai importante, mergând până la precizarea sarcinilor și a obiectivelor care au fost atribuite fiecărui membru al personalului. Declarațiile de misiune trebuie să fie aliniate cu responsabilitățile Comisiei în temeiul tratatelor și cu obiectivele pe care le urmărește aceasta în cadrul diverselor politici. Așa cum era prevăzut, DG COMP a stabilit obiective în mod suficient de clar pentru a putea identifica, în planul său strategic pentru perioada 2016-2020, riscurile la care este expusă realizarea lor și a precizat și a actualizat aceste obiective în planurile sale (anuale) de gestiune.

23 **DG COMP a stabilit, conform prevederilor, indicatori de rezultat și indicatori de realizare. Indicatorii utilizați nu măsoară însă efectul activităților DG COMP, parțial din cauza unor factori care nu se află sub controlul acestei direcții generale.** Scopul stabilirii de indicatori de performanță pentru obiective este de a face posibilă monitorizarea progreselor înregistrate în direcția îndeplinirii lor[19]. DG COMP a raportat

---

[18] Principiul 6 din Comunicarea către Comisie din partea comisarului Oettinger: *Revision of the Internal Control Framework (Internal Control Framework)* (https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/C_2017_2373_Revision_ICF_en.pdf).

[19] Principiul 6 al cadrului de control intern: monitorizarea.

cu privire la îndeplinirea obiectivelor în rapoartele sale anuale de activitate. În ***caseta 5*** sunt prezentați indicatorii analizați la prezentul punct pentru fiecare obiectiv relevant.

Caseta 5

Obiective și indicatori relevanți (din planurile anuale de gestiune ale DG COMP[20])

Obiectivul specific 7: ajutoare pentru consolidarea creșterii mai bine direcționate (utilizat în perioada 2013-2015).

- **Indicatorul de rezultat 2:** nivelul global al ajutoarelor pentru situații de criză acordate sectorului financiar care a fost utilizat efectiv de statele membre, exprimat ca procent din PIB-ul statelor-UE 28 din 2013.

Obiectivul specific 9: stabilitatea sectorului bancar și promovarea concurenței în acest sector (introdus în 2016).

- **Indicatorul de rezultat 1 (2016):** pentru fiecare exercițiu de simulare de criză efectuat de MUS sau de ABE, se calculează raportul dintre a) ajutoarele de stat și ajutoarele din partea fondului acordate băncilor din eșantionul utilizat pentru exercițiu cu scopul de a acoperi deficitele care au fost identificate în urma simulării de criză și b) deficitul total de capital care a fost identificat în urma simulării la data respectivă de observare.

- **Indicatorul de rezultat 2 (2016):** raportul dintre (a) ajutoarele de stat acordate tuturor băncilor din UE sub formă de instrumente **legate** de capital și (b) stocul total de capital și rezerve pentru toate băncile din UE.

- **Indicator de realizare (din 2017): adoptarea de decizii ale Comisiei.**

Obiectivul specific 12: menținerea unei alinieri a instrumentelor legislative ale UE în domeniul concurenței la realitățile pieței și la doctrina economică și juridică contemporană.

- **Indicator de rezultat:** consultarea părților interesate cu privire la noile norme (Eurobarometru 2014).

[20] A se vedea Planul anual de gestiune al DG COMP pentru perioada 2013-2018.

24 Indicatorii de rezultat utilizați reflectă însă factori externi și nu prezintă o relație clară de cauzalitate cu activitățile Comisiei de control al ajutoarelor de stat. De exemplu, în cazul obiectivului „ajutoare pentru consolidarea creșterii mai bine direcționate”, indicatorul de rezultat utilizat, „procentajul ajutoarelor în raport cu PIB-ul”[21], reflectă faptul că a fost nevoie în mai mică măsură de ajutoare și că PIB-ul a crescut în ultimii ani. Indicatorii de rezultat utilizați pentru a măsura îndeplinirea de către Comisie a obiectivului „stabilitatea sectorului bancar și promovarea concurenței în acest sector” reflectă mai degrabă creșterea rezistenței băncilor în general, parțial datorită recurgerii la banii contribuabililor, decât activitățile Comisiei[22]. În plus, indicatorul pentru obiectivul de a alinia legislația UE în domeniul concurenței la realitățile pieței indica gradul de satisfacție a părților interesate față de nivelul implicării lor în consultări[23], dar nu măsura dacă normele erau aliniate la realitățile pieței.

25 **Indicatorii de performanță ai Comisiei nu măsurau succesul restructurărilor sau impactul deciziilor acesteia în materie de ajutoare de stat asupra piețelor bancare din UE.** Comisia nu a stabilit indicatori de performanță care să demonstreze că restructurările au constituit un succes, deși acest lucru este primordial având în vedere numărul cazurilor în care băncile s-au dovedit ulterior a fi neviabile[24]. Nu existau nici

---

[21] A se vedea, de exemplu, Planul anual de gestiune al DG COMP pentru perioada 2013-2015.

[22] A se vedea Planul anual de gestiune al DG COMP pentru 2016, obiectivul specific 9 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_mp_2016_en.pdf).

[23] A se vedea *Eurobarometer Standard Qualitative Study – DG Competition Stakeholder Survey (2014), Aggregate Report*, p. 27: „Nivelul de satisfacție în ceea ce privește consultarea efectuată de DG Concurență cu privire la noile norme a fost unul ridicat în general, deși unii participanți au considerat că punctele lor de vedere nu sunt întotdeauna luate în considerare.” (http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/surveys_en.html).

[24] Obligația impusă de Comisie de a prezenta planuri de restructurare și de a se realiza o evaluare *ex ante* a acestora are drept scop să garanteze că viabilitatea poate fi restabilită într-un termen rezonabil și pe o bază solidă și durabilă (punctul 8 din Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar). Cu toate acestea, mai multe bănci beneficiare din eșantionul Curții au avut nevoie de intervenții publice suplimentare, sub formă de lichidități sau de capitaluri proprii suplimentare, după ce au fost considerate de către Comisie ca fiind viabile. În cazul unei bănci, după două recapitalizări consecutive, aceasta a avut nevoie de ajutor suplimentar pentru a fi lichidată (în al treilea an din perioada de restructurare de cinci ani).

indicatori care să măsoare impactul pe care ajutoarele de stat aprobate de Comisie îl au asupra integrității pieței interne în general și asupra activităților transfrontaliere ale băncilor din UE în special.

Evaluarea riscurilor

26 **DG COMP a identificat riscurile care puteau periclita îndeplinirea obiectivelor sale și a stabilit modul în care ar trebui să fie gestionate aceste riscuri.** Cadrul de control intern al Comisiei prevede, printre altele, evaluarea riscurilor și gestionarea acestora[25]. Procesul de evaluare a riscurilor aplicat de DG COMP se baza pe și respecta procesul de evaluare a riscurilor definit de Comisie. DG COMP a identificat și a evaluat riscurile în cadrul unui exercițiu realizat de la bază spre vârf, care a implicat unitățile operaționale responsabile de asigurarea respectării politicii în domeniul concurenței, unitățile de coordonare și alte unități orizontale.

27 **Evaluarea riscurilor realizată de DG COMP nu includea însă riscurile care puteau să pună în pericol îndeplinirea obiectivelor relevante pentru controlul ajutoarelor în favoarea sectorului financiar și nici riscul ca normele sale să nu mai fie aliniate la realitățile pieței.** Evaluarea riscurilor realizată de DG COMP nu acoperea riscurile care puteau să existe în legătură cu îndeplinirea obiectivelor stabilite în mod specific pentru controlul ajutoarelor de stat în favoarea sectorului financiar. În plus, este esențial ca normele privind ajutoarele de stat să rămână aliniate la realitățile pieței, astfel încât să se asigure în mod eficace respectarea legislației UE în materie de concurență[26]. În opinia Curții, acest lucru este deosebit de relevant în cazul normelor care au fost stabilite pentru a se face față circumstanțelor excepționale provocate de criza financiară mondială[27]. Cu toate acestea, riscul ca normele pentru perioada de criză să

Persistența unor niveluri ridicate de credite neperformante și a unor grade ridicate de expunere la risc suveran constituie motive în plus de îndoială cu privire la succesul restructurărilor.

[25] Principiul 7 al cadrului de control intern.

[26] A se vedea Planul strategic al DG COMP pentru perioada 2016-2020, p. 39.

[27] Comunicarea din 2008 privind sectorul bancar a subliniat că invocarea articolului 107 alineatul (3) litera (b) din tratat este posibilă numai în cazul unor situații cu adevărat excepționale (a se vedea punctul ***44***).

nu mai reflecte realitățile pieței nu a fost clasificat de Comisie ca un „risc major” pentru asigurarea în mod eficace a respectării interdicției privind ajutoarele de stat.

Evaluarea impactului și evaluarea *ex post*

28 **Orientările Comisiei pentru o mai bună legiferare prevăd un proces de evaluare a impactului care să vină în sprijinul elaborării politicilor, prin colectarea și analiza de date concrete.** Conform orientărilor, elaborarea politicilor ar trebui să fie sprijinită atât prin evaluări *ex post*, cât și prin evaluări ale impactului. Ambele analizează modul în care o problemă este sau ar trebui să fie soluționată pentru a se atinge obiectivele dorite[28]. Comisia recurge la evaluări *ex post* pentru a determina dacă politicile sau legislația UE sunt în continuare justificate, dacă au nevoie de modificări sau dacă ar trebui să fie pur și simplu abandonate. Principiile unei mai bune legiferări subliniază, de asemenea, faptul că o bună implementare a politicilor presupune, de asemenea, monitorizarea punerii lor în aplicare pe teren. Scopul este de a se asigura că politicile duc la obținerea rezultatelor preconizate și că, în caz contrar sau în cazul în care au existat consecințe nedorite, se pot lua măsuri corective.

29 **Un document de lucru al serviciilor Comisiei[29] și un studiu extern comandat de Parlamentul European[30] au analizat, în 2011, dacă normele pentru perioada de criză își atinseseră obiectivele.** Personalul DG COMP a concluzionat că ajutoarele de stat acordate și controlul acestora de către Comisie au contribuit la protejarea pieței

---

[28] *Better Regulation guidelines*, secțiunea 3.3, p. 8.

[29] Document de lucru al serviciilor Comisiei: *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Bruxelles, 5.10.2011, SEC(2011) 1126 final (https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/working_paper_en.pdf).

[30] Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne, Departamentul A, Direcția Politici economice și științifice – Afaceri economice și monetare, studiul intitulat *State Aid Crisis Rules for the Financial Sector and the Real Economy* (https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110714ATT24010/20110714ATT24010EN.pdf) (denumit în continuare „studiul Parlamentului European”).

interne pe durata crizei. Autorii au constatat că surveniseră anumite denaturări ale concurenței sub mai multe forme, dar au concluzionat că:

- Comisia utilizase într-un mod eficace un instrument de coordonare care a permis un tratament uniform al tuturor statelor membre și al tuturor băncilor;
- mijloacele cele mai eficiente care au permis Comisiei să reducă la minimum riscurile de denaturare a concurenței au constat în obligațiile ambițioase în materie de restructurare.

Pentru perioada până în 2011, studiul Parlamentului European a constatat că o mare parte din măsurile de combatere a crizei financiare nu intrau sub incidența normelor privind ajutoarele de stat și că era dificil să se separe efectul acestor ajutoare de efectul altor factori. Autorii au concluzionat că:

- Comisia nu reușise să mențină o abordare consecventă pentru toate țările și pentru toate întreprinderile;
- diferențele de la nivelul practicilor aplicate de către diversele state membre afectaseră funcționarea pieței interne, în pofida eforturilor Comisiei[31].

În plus, autorii studiului și-au exprimat îngrijorarea cu privire la lipsa de transparență și au subliniat că deciziile Comisiei trebuie să fie publicate mai rapid[32].

30 **Nu s-a procedat la nicio evaluare *ex post* formală a normelor actuale pentru perioada de criză.** Deși Comisia a consultat statele membre și alte părți interesate înainte de revizuirea din 2013, ea nu a evaluat într-un mod formal eficacitatea normelor pentru perioada de criză. Versiunea actuală a Comunicării privind sectorul bancar a fost publicată în august 2013, în urma consultării cu statele membre și a unui dialog cu Comitetul economic și financiar, inclusiv cu băncile centrale. Comisia a adus modificări și altor norme pentru perioada de criză, care erau încă în vigoare la data auditului Curții. De atunci, Comisia nu a mai evaluat într-un mod formal realizarea obiectivelor sale și nici valoarea adăugată europeană pe care o aduc normele sale pentru perioada de criză, în vederea unei eventuale modificări sau a suspendării

---

[31] Studiul Parlamentului European, capitolele 2.4.2. *Maintaining a consistent approach across countries and firms* și 2.5 *Main Findings*.

[32] Studiul Parlamentului European, p. 39.

acestora[33]. De asemenea, Comisia nu a evaluat în mod formal impactul pe care îl au normele sale pentru perioada de criză și aplicarea acestora asupra concurenței pe piețele bancare din UE.

Structurile de management, cadrul etic și resursele

31 **Cadrul de control intern al Comisiei prevede instituirea unor structuri de management cuprinzătoare.** Structurile de management trebuie să permită o supraveghere internă eficace a tuturor activităților conexe și să sprijine îndeplinirea obiectivelor urmărite. Comisia trebuie să delege responsabilități adecvate și trebuie să conceapă și să instituie linii de raportare corespunzătoare, care să permită exercitarea competențelor, îndeplinirea responsabilităților și fluxul de informații[34]. În plus, această instituție ar trebui să dispună de personal competent și să își mobilizeze resursele în mod eficace în sprijinul realizării priorităților și al desfășurării activității sale de bază[35].

Structurile de management

32 **O structură matriceală, cu linii de raportare bine definite, a permis un flux de informații corespunzător și o supraveghere internă adecvată de către conducerea de nivel superior.** DG COMP a instituit o structură matriceală bazată pe instrumente și pe sectoare, concepută să promoveze cunoașterea instrumentelor și a sectoarelor. Tratarea cazurilor legate de ajutoarele de stat în favoarea instituțiilor financiare constituia responsabilitatea a trei unități specializate. O unitate de coordonare oferea sprijin cu privire la aspecte de fond și de procedură și Echipa economistului-șef era implicată în proces, dar nu exista nicio documentație care să arate contribuțiile acesteia sub formă de analiză economică detaliată privind denaturarea rezultată a concurenței sau existența unor disfuncționalități ale pieței în diferitele cazuri

---

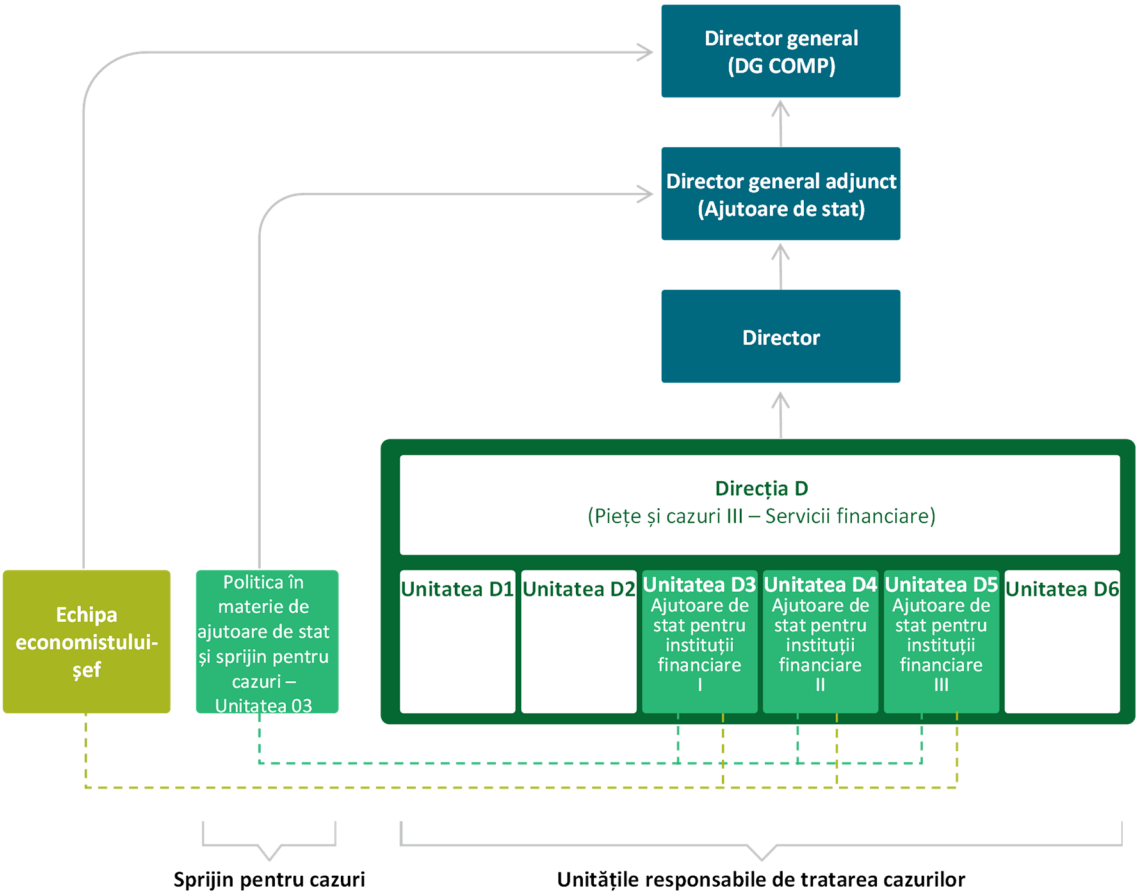
[33] Singurul document disponibil care tratează impactul ajutoarelor de stat aprobate de Comisie este *Competition State aid brief – State aid to European banks: returning to viability*. Acest document, care prezintă doar punctul de vedere al autorilor, nu poziția Comisiei, urmărește să demonstreze că planurile de restructurare aprobate de Comisie în temeiul normelor privind ajutoarele de stat au contribuit la salvarea a numeroase bănci europene și le-au făcut din nou viabile.

[34] Principiul 3 al cadrului de control intern.

[35] Planul anual de gestiune al DG COMP pentru 2018, obiectivul 2.

individuale. În *figura 2* este prezentată structura organizatorică responsabilă de controlul ajutoarelor de stat în favoarea instituțiilor financiare.

Figura 2 – Structura organizatorică pentru controlul ajutoarelor de stat în favoarea sectorului financiar



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza organigramei DG COMP.

Cadrul etic

33 **DG COMP a promovat o cultură etică puternică, punând accentul pe prevenție.** În conformitate cu politica Comisiei de a promova o cultură etică a organizației, DG COMP s-a concentrat pe prevenție prin educație și formare. Membrii personalului trebuie să prezinte anual o declarație prin care se angajează că vor respecta normele etice. Responsabilii de cazuri trebuie să semneze un formular privind conflictele de interese pentru fiecare caz de care se ocupă. Eventualele conflicte de interese se evaluează de la caz la caz.

34 **Cadrul etic al DG COMP face referire la obligațiile generale ale personalului UE și subliniază că divulgarea informațiilor privilegiate și utilizarea abuzivă**

a informațiilor privilegiate constituie infracțiuni penale. Spre deosebire de personalul din alte departamente ale Comisiei, membrii personalului DG COMP, precum și orice alt membru al personalului Comisiei implicat în cazuri referitoare la ajutoare de stat, pot avea un acces preferențial la informații sensibile cu privire la diverși participanți de pe piață, susceptibile să influențeze piața. În plus, deciziile luate de această direcție generală în materie de ajutoare de stat au un impact semnificativ asupra piețelor financiare, în special asupra prețurilor acțiunilor și ale obligațiunilor beneficiarilor. Cu toate acestea, DG COMP nu a instituit mecanisme de monitorizare sau de alt tip pentru a verifica dacă membrii personalului respectau normele atunci când efectuau tranzacții financiare.

Resursele umane și informatice

35 **Comisia a alocat suficiente resurse de personal, dar devenise mai dificil să se atragă și să se păstreze talentele necesare.** Membrii personalului dispuneau, în general, de un nivel ridicat de pregătire și de cunoștințe de specialitate solide, precum și de experiență profesională relevantă. Grație unei formări la locul de muncă și unui program de mentorat bine concepute, precum și grație unui instrument de schimb de cunoștințe care era disponibil pe intranet, noii membri ai personalului puteau să se familiarizeze cu sarcinile care le erau încredințate, iar responsabilii de cazuri cu mai multă experiență aveau posibilitatea de a-și menține cunoștințele la zi. Direcția D înregistrase un val de plecări în 2015 și în 2016 și un număr de angajați cu experiență au părăsit recent organizația[36]. DG COMP a întâmpinat dificultăți în a găsi candidați potriviți, dar a luat măsuri pentru a contracara această problemă. În ansamblu, Comisia era bine pregătită pentru a face față unui număr de cazuri care, în cursul perioadei acoperite de audit, s-a dovedit a fi considerabil redus.

36 **Comisia intenționează să introducă noi sisteme informatice care să ajute conducerea și personalul să execute, să documenteze și să monitorizeze activitățile într-un mod mai eficient.** Sistemele informatice ale Comisiei sunt menite să contribuie la gestionarea sigură, eficientă și integrată a cazurilor din domeniul concurenței și să ofere un sprijin esențial pentru activitățile cotidiene ale instituției. DG COMP nu dispunea de un sistem unic pentru colectarea și stocarea automată a tuturor documentelor aferente unui caz, ci apela la mai multe aplicații diferite. Această direcție

[36] Planul de gestionare a cazurilor, aprilie și noiembrie 2018, p. 23.

generală a luat însă decizia de a coordona dezvoltarea unui nou sistem comun de gestionare a cazurilor, în vederea înlocuirii sistemelor învechite de gestionare a cazurilor și a documentelor. În acest mod, ea intenționează să își modernizeze sistemele informatice și să prevină riscul de a nu mai putea să își mențină capacitatea de asigurare a respectării normelor din cauza performanței insuficiente a sistemului său informatic actual[37].

Cadrul aplicabil controlului ajutoarelor de stat și normele privind ajutoarele de stat

37 **O cerință prealabilă pentru un control eficient și eficace al ajutoarelor de stat este aceea de a dispune de competențe corespunzătoare și de instrumente procedurale adecvate.** Normele privind ajutoarele de stat ar trebui să fie bine concepute pentru a se garanta că ele reflectă în mod adecvat obiectivele tratatului și favorizează o interpretare restrictivă a excepției de la regula care interzice ajutoarele de stat. În acest sens, este esențial totodată ca aceste norme (inclusiv modificările relevante aduse cadrului de reglementare) să reflecte realitățile pieței în orice perioadă dată.

Cadrul procedural pentru controlul ajutoarelor de stat

38 **Comisia dispune de competențele necesare pentru a asigura un control eficace și eficient al ajutoarelor de stat.** În temeiul articolului 108 alineatul (3) TFUE, statele membre au obligația de a notifica Comisiei măsurile planificate și de a nu le pune în aplicare fără autorizația prealabilă a acesteia. În virtutea principiului cooperării loiale, UE și statele membre trebuie să se sprijine reciproc. În plus, statele membre trebuie să adopte orice măsură generală necesară pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor care le revin în temeiul tratatelor și trebuie să faciliteze îndeplinirea misiunilor și a obiectivelor UE[38].

---

[37] Tabelul din registrul de riscuri: riscul nr. 22 de la rubrica riscurilor pentru care se pot lua măsuri.

[38] Articolul 4 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE).

39 **Regulamentul de procedură oferă un cadru adecvat pentru exercitarea competențelor Comisiei.** Regulamentul de procedură actual și regulamentele precedente prevăd norme pentru procedurile referitoare la ajutoarele de stat. Statele membre trebuie să notifice Comisiei în timp util orice proiect de acordare a unui ajutor nou și să furnizeze, în notificare, toate informațiile necesare pentru a permite Comisiei să adopte o decizie[39]. Comisia trebuie să examineze notificarea imediat după primirea acesteia. După o examinare preliminară, în termen de două luni de la primirea unei notificări complete[40], Comisia:

- în cazul în care constată că măsura notificată nu constituie un ajutor, va adopta o decizie în acest sens;
- în cazul în care nu are îndoieli cu privire la compatibilitatea măsurii cu piața internă, va decide că măsura este compatibilă („decizie de a nu ridica obiecții”)[41];
- în cazul în care are îndoieli cu privire la compatibilitatea măsurii cu piața internă, va decide să inițieze procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE („decizia de deschidere a procedurii formale de investigare”)[42].

În cazul în care Comisia nu a adoptat nicio decizie dintre cele menționate mai sus, ajutorul se consideră a fi autorizat[43].

40 **În special, Comisia dispune de competențele juridice necesare pentru a se asigura că deciziile pe care le adoptă se bazează pe informații complete și corecte.** Solicitările de informații în temeiul regulamentului de procedură au menirea de a oferi Comisiei informațiile de care aceasta are nevoie pentru a efectua o evaluare. În temeiul articolului 5 din regulamentul de procedură, Comisia poate solicita, în orice

---

[39] Articolul 2 din regulamentul de procedură.

[40] Conform articolului 4 alineatul (5) din regulamentul de procedură, „notificarea se consideră completă dacă, în termen de două luni de la primirea acesteia sau de la primirea oricărei informații suplimentare solicitate, Comisia nu mai solicită alte informații. Termenul poate fi prelungit prin acordul atât al Comisiei, cât și al statului membru în cauză. Când este cazul, Comisia poate fixa termene mai reduse”.

[41] Articolul 4 din regulamentul de procedură.

[42] Articolul 4 alineatul (4) din regulamentul de procedură.

[43] Articolul 4 alineatul (6) din regulamentul de procedură („procedura Lorenz”).

etapă a procedurii, informații de la statul membru care transmite notificarea. Atunci când Comisia inițiază o procedură de anchetă oficială în temeiul dispozițiilor articolului 4 alineatul (4) din regulamentul de procedură, părțile interesate au posibilitatea de a formula observații și Comisia poate, în anumite condiții, să solicite informații de piață din alte surse[44]. Mai mult, în cazurile în care informațiile incorecte furnizate de statul membru care transmite notificarea au fost determinante pentru adoptarea unei anumite decizii, articolul 11 din regulamentul de procedură acordă Comisiei puterea de a revoca respectiva decizie.

41 **Pe lângă procedurile formale și competențele prevăzute în regulamentul de procedură, Comisia a elaborat proceduri de cooperare voluntară, în special „contacte prealabile prenotificării", care sunt descrise într-un cod de bune practici.** Acest cod care reglementează desfășurarea procedurilor de control al ajutoarelor de stat (denumit în continuare „Codul de bune practici")[45] a fost actualizat în 2018[46], după consultarea statelor membre și a altor părți interesate. Potrivit Comisiei, faza de prenotificare oferă posibilitatea de a discuta sfera informațiilor care trebuie transmise și de a furniza statului membru în cauză orientări pentru a se asigura că notificarea transmisă de acesta este completă. Așa cum s-a recunoscut cu ocazia revizuirii din 2018 a Codului de bune practici, contactele prealabile notificării pot include, ca bună practică, discutarea, în mod informal și confidențial, a aspectelor juridice și economice ale unei măsuri înainte ca aceasta să fie notificată oficial, în special cu scopul de a aborda acele aspecte care ar putea să nu fie pe deplin conforme cu normele privind ajutoarele de stat, inclusiv în cazurile în care sunt necesare modificări semnificative ale măsurii[47]. În ***figura 3*** se prezintă o imagine de ansamblu a diferențelor dintre procedurile formale și cele informale.

---

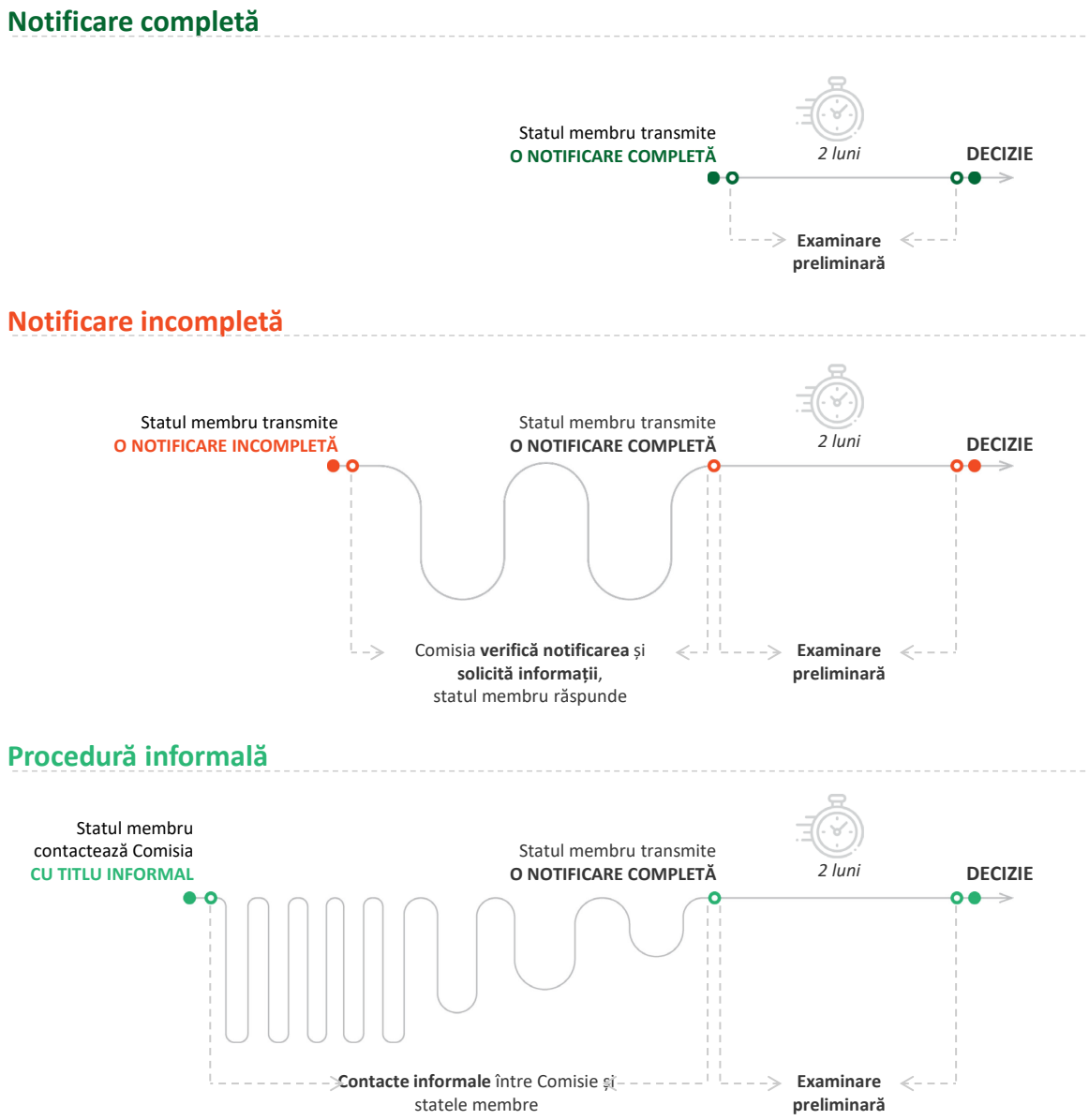
[44] A se vedea articolul 7 din regulamentul de procedură.

[45] Codul celor mai bune practici de desfășurare a procedurilor de control al ajutoarelor de stat (2009/C 136/04) (https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:136:0013:0020:RO:PDF).

[46] Cod de bune practici pentru desfășurarea procedurilor de control al ajutoarelor de stat (2018/C 253/05) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0719(01)&from=IT).

[47] A se vedea punctul 11 din Codul de bune practici din 2018.

Figura 3 – Procedura în cazul ajutoarelor notificate



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

42 **Comisia a optat să recunoască drept bună practică extinderea sferei fazei de prenotificare și prelungirea duratei acesteia.** Cu ocazia revizuirii din 2018, a fost prelungită, astfel, durata orientativă recomandată a contactelor prealabile notificării, de la două la șase luni. Sinteza răspunsurilor la consultarea publică[48] a indicat că, în general, statele membre apreciau existența acestei consultări informale. Unele dintre ele considerau, însă, că durata era prea lungă. 2 din 21 de respondenți au pledat în

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

favoarea unei transparențe mai mari. În opinia Curții, durata fazei de prenotificare, care poate constitui un indiciu al existenței unor îndoieli după notificare, poate de asemenea spori riscul contestațiilor în justiție.

Normele privind ajutoarele de stat

43 **Normele Comisiei pentru controlul ajutoarelor de stat în favoarea sectorului financiar sunt, în general, bine concepute și clare.** Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar este redactată într-un mod clar și simplu și este în mare măsură coerentă cu comunicările anterioare referitoare la criză. Ea urmează aceeași structură ca și Comunicarea din 2008 privind sectorul bancar, ceea ce facilitează înțelegerea logicii generale și a funcționării normelor. Cu toate acestea, ca urmare a lipsei unor criterii explicite pentru a determina dacă există o perturbare gravă, Comisia dispune de o marjă largă de apreciere.

44 **Comisia s-a angajat ca normele privind ajutoarele de stat să fie adecvate scopului și să se asigure că acestea sunt aliniate la realitățile pieței și la doctrina economică și juridică contemporană.** Principiul conform căruia normele privind ajutoarele de stat trebuie să fie menținute la zi a fost subliniat în mod explicit și în Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar[49]. Normele inițiale pentru perioada de criză, inclusiv Comunicarea din 2008 privind sectorul bancar, urmau o concluzie a Consiliului ECOFIN și reflectau realitățile pieței din acel moment. În 2008, ca urmare a impactului crizei financiare mondiale, Consiliul ECOFIN a decis să ia toate măsurile necesare pentru a spori soliditatea și stabilitatea sistemului bancar, cu scopul de a restabili încrederea în sectorul financiar și de a permite reluarea funcționării normale a acestuia, într-o perioadă în care chiar și băncile în esență solide nu aveau acces la finanțare din cauza tulburărilor generale înregistrate pe piață. La momentul respectiv, în Comunicarea din 2008 privind sectorul bancar, Comisia a considerat că situațiile cu adevărat excepționale permiteau aplicarea fostului articol 87 alineatul (3) litera (b) din Tratatul CE, devenit articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE (a se vedea ***caseta 6***). Actuala Comunicare din 2013 privind sectorul bancar subliniază, de asemenea, că

---

[49] Punctul 93 din Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar: „Comisia va revizui prezenta comunicare, după cum consideră necesar, în special pentru a ține seama de modificările condițiilor de piață sau ale mediului de reglementare care pot afecta normele stabilite de aceasta.”

derogarea de la articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE rămâne posibilă numai atât timp cât persistă o astfel de situație de criză, dar nu este la fel de explicită în această privință[50].

Caseta 6

Conceptul de „perturbare gravă” în conformitate cu Comunicarea din 2008 privind sectorul bancar

„Trebuie subliniat totuși că argumentele anterioare implică faptul că articolul 87 alineatul (3) litera (b) nu poate fi invocat din principiu în situații de criză care afectează alte sectoare individuale dacă nu există un risc comparabil ca aceste crize să aibă un impact imediat asupra întregii economii a unui stat membru. În ceea ce privește sectorul financiar, invocarea acestei dispoziții nu este posibilă decât în situații cu adevărat excepționale, când întreaga funcționare a piețelor financiare este pusă în pericol.

Atunci când există o perturbare gravă a economiei unui stat membru astfel cum se descrie mai sus, nu se poate invoca articolul 87 alineatul (3) litera (b) pe o perioadă nedeterminată, ci numai atâta vreme cât situația de criză justifică aplicarea acestuia.”

45 **În 2010 și în 2011, Comisia a reexaminat și a adaptat comunicările, pe măsură ce condițiile economice s-au îmbunătățit treptat.** Comisia a reexaminat Comunicarea din 2008 privind sectorul bancar în 2010 și, din nou, în 2011, hotărând, în ambele ocazii, că articolul 107 alineatul (3) litera (b) din tratat rămânea aplicabil. Potrivit acestor comunicări revizuite, Comisia a justificat utilizarea articolului respectiv în raport cu redresarea economică mai rapidă decât se anticipase și a adaptat comunicările în vederea pregătirii tranziției la reglementările post-criză și a elaborării unor norme noi permanente în domeniul ajutorului de stat pentru salvarea și restructurarea băncilor în condiții de piață normale. În 2011, Comisia a explicat că exacerbarea tensiunilor de pe piața datoriilor suverane în acel an a supus sectorul bancar din Uniune la presiuni tot mai mari.

46 **Comisia a modificat normele pentru perioada de criză în 2013, după consultarea statelor membre și a altor părți interesate.** Versiunea actuală a Comunicării privind sectorul bancar a fost publicată în august 2013, în urma consultării cu statele membre și a unui dialog cu Comitetul economic și financiar. Spre deosebire de normele inițiale

---

[50] Punctul 6 din Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar.

pentru perioada de criză, pentru ultima versiune nu a existat o rezoluție a Consiliului ECOFIN.

47 **Cu toate acestea, o altă revizuire a celei mai recente versiuni din 2013 nu a avut loc până la momentul auditului Curții și nici nu era planificată.** Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar preciza în mod explicit că „Comisia va revizui prezenta comunicare, după cum consideră necesar, în special pentru a ține seama de modificările condițiilor de piață sau ale mediului de reglementare care pot afecta normele stabilite de aceasta”. Parlamentul European a invitat Comisia, în repetate rânduri, să reevalueze anual dacă erau îndeplinite în continuare cerințele de aplicare a articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE în sectorul financiar[51]. Comisia nu a evaluat într-un mod formal Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar și nici dacă aplicarea articolului 107 alineatul (3) litera (b) mai era justificată după 2013 și până la sfârșitul perioadei acoperite de audit. De asemenea, la momentul auditului Curții, o evaluare formală nu era planificată pentru viitorul apropiat. Potrivit Comisiei, nu exista nicio obligație de a proceda la o reexaminare la o dată prestabilită și nici un mecanism care să declanșeze în mod automat o astfel de reexaminare.

48 **Normele pentru perioada de criză continuau să fie aplicabile fără să li se fi adus modificări, deși condițiile economice și piețele financiare din UE au evoluat de la ultima revizuire, în 2013, a normelor privind ajutoarele de stat și au fost în general favorabile până la apariția pandemiei de COVID-19.** Sectorul bancar din UE se confrunta în continuare cu provocări, dar acestea au devenit mai puțin generalizate. Alte instituții ale UE responsabile de stabilitatea financiară nu au determinat, în perioada acoperită de audit, dacă riscurile sistemice continuau să pună serios în pericol buna funcționare și integritatea piețelor financiare sau stabilitatea întregului sistem financiar al UE ori a unor părți ale acestuia. În plus, în Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar, Comisia a subliniat necesitatea de a asigura o trecere ușoară către viitorul regim instituit prin Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor de credit, precum și o interacțiune armonioasă între diferitele roluri și responsabilități ale tuturor autorităților implicate[52]. Normele pentru perioada de criză nu au fost revizuite în urma transpunerii acestei directive în ianuarie 2015 și ianuarie 2016.

49 **În plus, normele pentru perioada de criză nu cuprindeau dispoziții specifice pentru evaluarea din perspectiva ajutoarelor de stat a intervențiilor publice**

---

[51] De exemplu, punctul 33 din Rezoluția Parlamentului European din 19 aprilie 2018 referitoare la raportul anual privind politica în domeniul concurenței [2017/2191(INI)].

[52] Punctele 13 și 14 din Comunicarea din 20013 privind sectorul bancar.

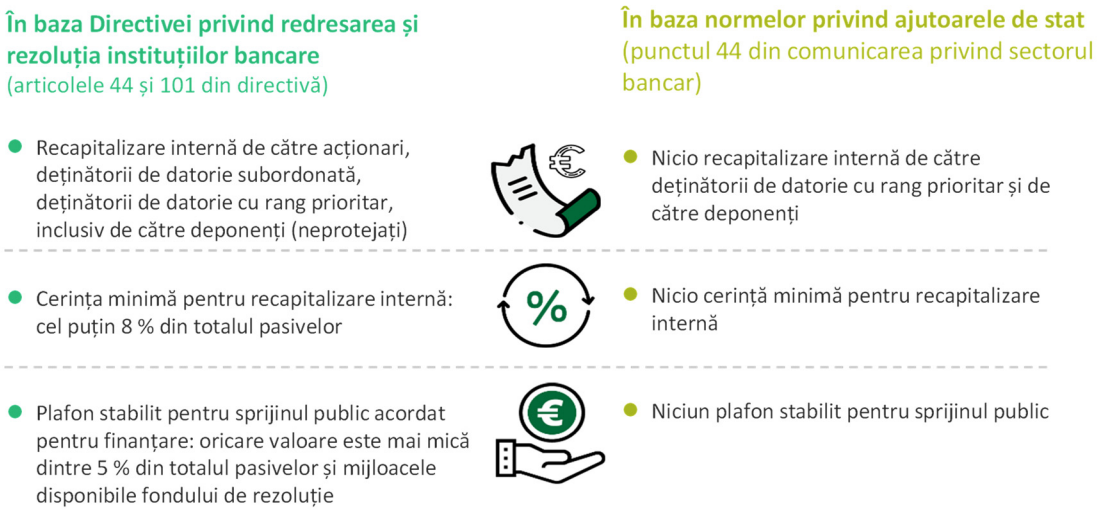
compatibile cu Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare. Măsurile preventive și temporare autorizate în temeiul articolului 32 din directivă se limitează la instituțiile solvabile (a se vedea ***caseta 3***). În Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar, Comisia a recunoscut că, date fiind particularitățile instituțiilor de credit și în lipsa unor mecanisme care să permită rezoluția instituțiilor de credit fără a pune în pericol stabilitatea financiară, este posibil ca lichidarea unei instituții de credit să nu fie fezabilă urmând procedurile de insolvență obișnuite. Din acest motiv, măsurile de stat pentru sprijinirea lichidării instituțiilor de credit aflate în dificultate pot fi considerate ajutor compatibil, sub rezerva respectării cerinței specificate la punctul 44. Astfel de mecanisme, sub formă de instrumente de rezoluție, trebuiau să fie instituite până la 1 ianuarie 2016. Comisia considera că abordarea sa continua să fie adecvată.

50 **În ceea ce privește împărțirea poverii, Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare este mai strictă decât Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar.** De la transpunerea acestei directive, sprijinul acordat de stat a trebuit să fie conform și cu cerințele directivei în materie de recapitalizare internă, în plus față de respectarea normelor UE privind ajutoarele de stat. În plus, atunci când Comisia inițiază procedura de evaluare a ajutoarelor de stat în cazul instrumentelor publice de stabilizare menționate în directivă, ea ar trebui să evalueze în mod distinct dacă sunt respectate dispozițiile directivei, inclusiv cele referitoare la cerința minimă de 8 % privind absorbția pierderilor, precum și dacă există situația extraordinară a unei crize sistemice care justifică recurgerea la aceste instrumente[53]. În comparație cu Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar, Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare prevede cerințe mai stricte în materie de recapitalizare internă pentru a atinge unul dintre obiectivele organelor legislative: protejarea fondurilor publice prin reducerea la minimum a dependenței instituțiilor în curs de a intra în dificultate de sprijinul financiar public extraordinar[54], cerințe care nu erau reflectate în normele privind ajutoarele de stat. Pentru mai multe detalii, a se vedea ***figura 4***.

[53] Considerentul 57 al Directivei privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare.

[54] Considerentul 45 al Directivei privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare.

Figura 4 – Cerințele în materie de recapitalizare internă pentru sprijinul public acordat pentru rezoluții



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Desfășurarea controlului ajutoarelor de stat

51 **Respectarea proceselor și a procedurilor interne garantează îndeplinirea obiectivelor și favorizează asigurarea răspunderii de gestiune.** Respectarea celor mai înalte standarde de profesionalism și de rigoare intelectuală (inclusiv pentru analiza juridică și economică), precum și asigurarea respectării garanțiilor procedurale și a transparenței constituie elemente esențiale pentru calitatea activităților de control al ajutoarelor de stat. Conform cadrului său de control intern, Comisia ar trebui să definească politici organizaționale care să stabilească așteptările, precum și procedurile necesare pentru punerea în aplicare a acestor politici[55]. Activitățile de control trebuie să verifice nivelul de respectare și să se asigure că se ating obiectivele.

Respectarea proceselor și a procedurilor interne

52 **Controlul de către Comisie al ajutoarelor de stat respecta structurile, liniile de raportare, autoritățile și responsabilitățile stabilite în acest scop, asigurând o gestionare și o supraveghere politică adecvată.** Procesul intern de pregătire a deciziilor – care se derulează înainte ca decizia să fie propusă comisarului pentru concurență – face obiectul mai multor verificări, echilibrări și controale. Împreună cu

[55] Principiul 12 al cadrului de control intern – Activități de control: implementare prin intermediul unor politici și proceduri.

alți actori relevanți, conducerea decide cu privire la poziția pe care o va adopta și la opțiunile preferate. Organizarea mai multor reuniuni operaționale și de gestionare oferă posibilitatea de a discuta, de a examina și de a decide cu privire la aspecte-cheie. Reuniunile consacrate constituirii dosarului permit directorului general adjunct responsabil să fie implicat încă de la început, în funcție de complexitatea și de stadiul cazului. Colegiul comisarilor decide în mod colectiv cu privire la un caz dat, ceea ce îi conferă răspunderea politică globală.

53 **Procesul decizional oferea altor direcții generale ocazia de a-și exprima preocupările.** Consultarea finală dintre diferitele departamente ale Comisiei înainte de a se lua o decizie este consultarea interservicii. Scopul acesteia este de a permite armonizarea pozițiilor diverselor servicii și de a elabora o abordare comună înainte de a prezenta o propunere colegiului. În cazul în care consultarea ar conduce la un aviz negativ cu privire la propunere, aceasta va trebui să fie modificată înainte de a fi prezentată colegiului. Dacă avizul este pozitiv cu observații, propunerea este acceptată și este la latitudinea serviciului responsabil, în acest caz DG COMP, să țină seama sau nu de observațiile formulate.

54 **În toate cazurile incluse în eșantionul Curții, alte servicii ale Comisiei au validat propunerile DG COMP, așa cum era stipulat.** Alte servicii ale Comisiei, în special Direcția Generală Stabilitate Financiară, Servicii Financiare și Uniunea Piețelor de Capital (DG FISMA) și Serviciul Juridic, au fost consultate și au furnizat avize în toate cazurile. Eșantionul Curții nu a inclus cazuri în care alte direcții generale să fi dat un aviz negativ. În câteva cazuri, avizele pozitive conțineau observații și întrebări adresate, de exemplu, cu privire la justificarea prezentată, la raționament și la evaluarea economică.

55 **În desfășurarea activităților de tratare a cazurilor, Comisia a respectat în mare măsură orientările sale interne, care nu au un caracter obligatoriu și sunt actualizate în mod constant.** O serie de instrumente de lucru interne, cum ar fi manualul de proceduri[56], precizează într-o manieră concretă modul de desfășurare a unei investigații și mecanismele interne, cum ar fi liniile de raportare și etapele administrative detaliate ale procesului de tratare a cazurilor, scopul fiind de a se asigura respectarea cerințelor procedurale. Manualul de proceduri acoperă toate

---

[56] O versiune publică este disponibilă pe site-ul web al Comisiei: *State Aid Manual of Procedures – Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 107 and 108 TFEU*, document revizuit la 10.7.2013 (https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf).

etapele posibile din durata de viață a unui caz pentru a garanta un proces ireproșabil de tratare a cazurilor.

56 **Comisia depune eforturi pentru a asigura o gestionare consecventă a documentelor cu scopul de a facilita accesul publicului la acestea.** Accesul la documente este o componentă esențială a politicii de transparență puse în aplicare de instituțiile europene. În temeiul tratatului, toți cetățenii și rezidenții din UE beneficiază de acest drept de acces[57]. Comisia a instituit norme standard pentru a se asigura că este în măsură, în orice moment, să furnizeze informații cu privire la chestiunile în legătură cu care are o obligație de răspundere. La 16 ianuarie 2015, ca urmare a faptului că, deseori, găsirea unor documente importante dura prea mult, deoarece acestea nu fuseseră înregistrate, clasate și păstrate în mod corespunzător, Secretariatul General a publicat o notă privind gestionarea documentelor și accesul la acestea. În această notă se sublinia faptul că o bună gestionare a documentelor în cadrul Comisiei era esențială pentru eficiența și eficacitatea instituției, pentru facilitarea schimbului și a recuperării de informații și pentru asigurarea respectării reglementărilor aplicabile, printre altele, cele privind accesul la documente. Pentru mai multe detalii privind gestionarea documentelor în cadrul Comisiei, a se vedea ***caseta 7***.

[57] Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO L 145, 31.5.2001, p. 43).

Caseta 7

Gestionarea documentelor în cadrul Comisiei[58]

Orientările Comisiei în materie de gestionare a documentelor și de acces la documente și Decizia Comisiei privind gestionarea documentelor prevăd că un document elaborat sau primit de Comisie trebuie să fie înregistrat în cazul în care el conține informații importante care nu au doar o valabilitate limitată și/sau care pot implica o acțiune sau un control din partea Comisiei sau a unuia dintre departamentele ei. Întrucât păstrarea documentelor într-un spațiu de lucru, cum ar fi partițiile partajate sau folderele adreselor de e-mail, nu asigură integritatea, conservarea și recuperarea acestora, este deci esențial ca toate documentele care îndeplinesc criteriile de înregistrare definite în regulile eDomec (politica de gestionare electronică a documentelor) să fie înregistrate efectiv în Ares sau într-un alt sistem de gestionare a documentelor utilizat de Comisie.

Orientările cuprind o listă neexhaustivă a documentelor care pot implica o acțiune sau un control sau care angajează responsabilitatea instituției și, prin urmare, sunt importante și trebuie să fie înregistrate:

- note/comunicări oficiale, atât primite, cât și trimise;
- documente financiare (conform liniilor directoare ale DG BUDG);
- procese-verbale ale reuniunilor, în special cu alte instituții sau cu părți interesate externe și, în cazul reuniunilor importante, note de informare/luări de cuvânt/elemente de apărare a poziției etc.;
- informații primite/transmise de/către alte instituții sau părți interesate externe;
- contribuții la consultări interservicii sau la consultări prealabile;
- documente, chiar și informale (e-mailuri sau note la dosar), care atestă situații sau evenimente, justifică deciziile luate sau explică în alt mod evoluția acțiunilor oficiale;
- instrucțiuni, linii directoare.

Printre documentele care nu trebuie înregistrate se numără:

- proiectele de documente (adică documente care nu sunt încă validate de persoana care le va semna sau care își asumă responsabilitatea pentru acestea);
- e-mailurile și alte texte difuzate în cadrul unui schimb informal de opinii între colegi;

- schimburile cu privire la chestiuni cu valabilitate limitată (cum ar fi invitații);
- informații referitoare la situația personală a cuiva.

57 **Gestionarea documentelor de către DG COMP a respectat în mare măsură normele.** Manualul de proceduri privind ajutoarele de stat al DG COMP specifică cerințe care se referă la gestionarea documentelor de către această direcție generală și care vin în completarea normelor uniforme ale Comisiei și le detaliază[59]. Acest manual prevede că toate informațiile „relevante” legate de un anumit caz trebuie să fie stocate în ISIS[60]. El precizează, în plus, că obligația de înregistrare se aplică în special tuturor documentelor care ar putea prezenta relevanță în caz de litigiu. Documentele nu sunt înregistrate în mod automat, ci mai degrabă la cererea responsabililor de cazuri, cu excepția situației în care sunt transmise prin intermediul SANI, instrumentul de notificare oficial. În general, Comisia a înregistrat documente sistematic în ISIS, așa cum este prevăzut. Cu toate acestea, notele de informare (referitoare la cazuri) și procesele-verbale ale reuniunilor de coordonare și ale reuniunilor cu comisarul nu erau înregistrate în dosarul cazului, ci în dosare separate[61]. Pentru majoritatea reuniunilor

---

[58] Secretariatul General, *Note to directors general, heads of cabinet and directors of executive agencies, Subject: Document management and access to documents* (https://www.asktheeu.org/de/request/2786/response/9713/attach/6/Ares%202015 %20182108 %20persdataremoved%20Redacted.pdf?cookie_passthrough=1)
Aceste linii directoare au fost actualizate în 2018 cu scopul de a oferi orientări actualizate cu privire la ce anume ar trebui să fie înregistrat, inclusiv criterii practice de înregistrare actualizate menite să garanteze că toate documentele relevante sunt înregistrate și pot fi regăsite. Lista actualizată cuprinde toate documentele incluse în lista din 2015.

[59] Manualul de proceduri, secțiunea 2.2, *Document management – ISIS*.

[60] ISIS este sistemul de gestionare a documentelor utilizat pentru activitățile de tratare a cazurilor. DG COMP recurge la diferite alte aplicații pentru colectarea și stocarea de documente. ISIS este doar unul dintre aceste sisteme. Printre celelalte aplicații se numără DECIDE, pentru monitorizarea și înregistrarea procesului decizional la nivelul de ansamblu al Comisiei, și SANI, instrumentul prin care statele membre transmit formularele de notificare a ajutoarelor de stat. Documentele de lucru și fișierele aferente unui caz care sunt elaborate de echipa responsabilă de caz și care nu sunt direct relevante sunt stocate în biblioteca electronică de cazuri a unității (partiție partajată).

[61] Aceste dosare nu au făcut obiectul examinării Curții, care s-a limitat la dosarele cazurilor.

organizate cu statele membre, fuseseră consemnate procese-verbale, care au fost apoi înregistrate. Dar au existat și câteva cazuri în care nu s-a procedat astfel[62]. În plus, Curtea a identificat probe care dovedeau existența unor contacte înainte de faza de prenotificare care nu fuseseră consemnate în ISIS.

58 **Manualul intern de proceduri privind ajutoarele de stat și Codul de bune practici în materie de ajutoare de stat prevăd orientări detaliate neobligatorii pentru contactele prealabile notificării, dar aceste orientări nu au fost întotdeauna respectate în integralitate.** Potrivit manualului de proceduri[63], contactele prealabile notificării ar trebui, în principiu, să aibă loc numai pe baza unui proiect scris de notificare. Acest proiect de notificare ar trebui să fie trimis prin e-mail securizat și să fie înregistrat în ISIS. Pentru fiecare procedură privind ajutoarele de stat din eșantionul Curții, exista câte un dosar separat de notificare prealabilă. În majoritatea cazurilor, aceste dosare comportau elemente de evaluare a compatibilității, cum ar fi analiza planurilor de restructurare și negocierea angajamentelor, dar nu conțineau proiecte scrise de notificare.

59 **Faza de prenotificare nu a avut întotdeauna drept rezultat proceduri mai scurte per ansamblu, așa cum se sconta.** Conform manualului de proceduri, în mod ideal, faza de prenotificare nu ar trebui să dureze mai mult de două luni în cazurile obișnuite, ea trebuind să fie urmată, în mod ideal, de notificarea completă. În cazurile mai complexe, poate fi adecvată o fază mai lungă de prenotificare[64]. În 11 cazuri din 23, faza de prenotificare nu a depășit două luni. În schimb, în cazurile în care aceasta a fost mai lungă, termenul a fost depășit cu mult: 9 din 12 contacte prealabile notificării au durat mai mult de 150 de zile (până la un maximum de 1 181 de zile). În majoritatea cazurilor în care existaseră contacte prealabile notificării (18 din 23), Comisia a fost în măsură să ia o decizie în termen de două luni de la notificarea oficială. Cu toate acestea, durata medie a procedurilor, dacă se iau în calcul și contactele prealabile notificării, era de 253 de zile, iar procedura cea mai lungă a durat 1 350 de zile, ceea ce se explică parțial prin complexitatea tehnică a cazurilor care implică sectorul bancar.

---

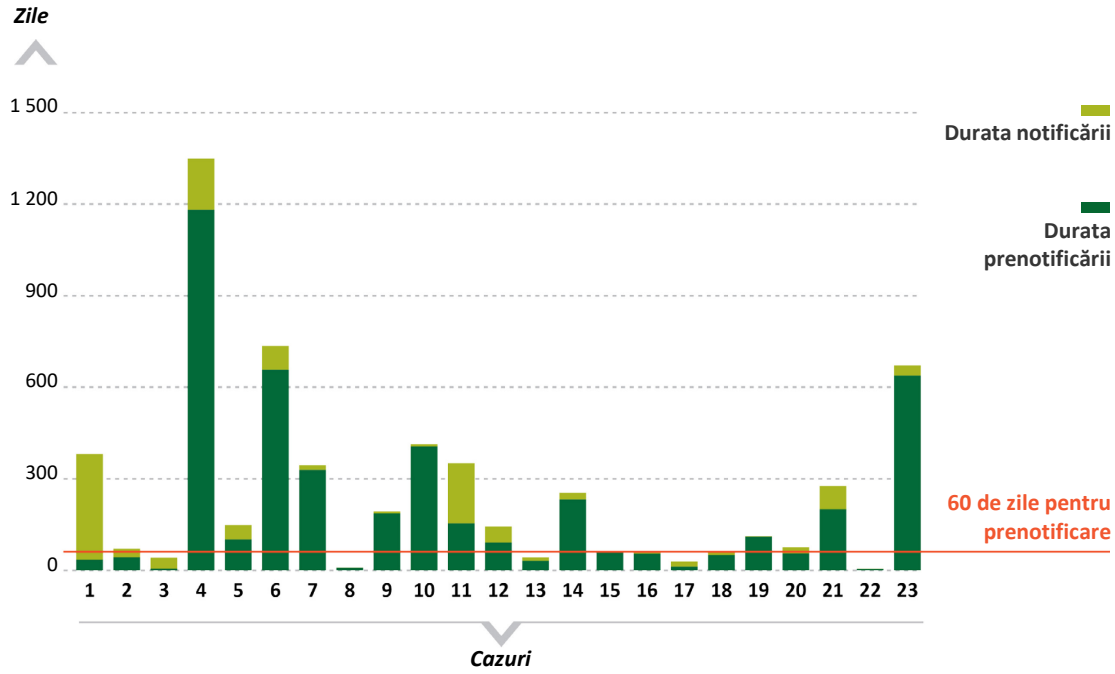
[62] Acest lucru contravine orientărilor Comisiei, care subliniază că procesele-verbale ale reuniunilor, în special ale celor derulate cu alte instituții sau cu părți interesate externe, și, în cazul reuniunilor importante, notele de informare/luările de cuvânt/elementele de apărare a poziției prezintă importanță și trebuie să fie înregistrate. Comisia a susținut că în cazurile identificate de Curte fusese vorba de informații care nu erau relevante și aveau o valabilitate limitată și a oferit explicații pentru fiecare dintre aceste cazuri.

[63] Manualul de proceduri, secțiunea 5.3, *Pre-notification – Steps*.

[64] Manualul de proceduri, secțiunea 5.4, *Pre-notification – Timing*.

După consultarea statelor membre, Comisia a revizuit Codul de bune practici în 2018, durata orientativă a perioadei de prenotificare fiind stabilită la șase luni. În ***figura 5*** se prezintă o listă completă care indică durata procedurilor în cazurile incluse în eșantionul Curții.

Figura 5 – Durata procedurilor privind ajutoarele de stat



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de DG COMP.

60 **Publicarea deciziilor necesita mult timp, iar unele informații relevante nu erau publicate.** Comisia are obligația de a publica în Jurnalul Oficial deciziile pe care le adoptă sau o comunicare succintă privind aceste decizii. Statele membre pot însă solicita ca anumite informații pe care doresc să le protejeze prin obligația de păstrare a secretului profesional să nu fie divulgate. De regulă, statele membre au la dispoziție 15 zile lucrătoare pentru a formula o astfel de solicitare. În lipsa acestei solicitări, decizia va fi divulgată, în mod normal, în integralitate[65]. În astfel de cazuri, publicarea ar trebui să aibă loc în termen de două luni, conform manualului de proceduri[66].

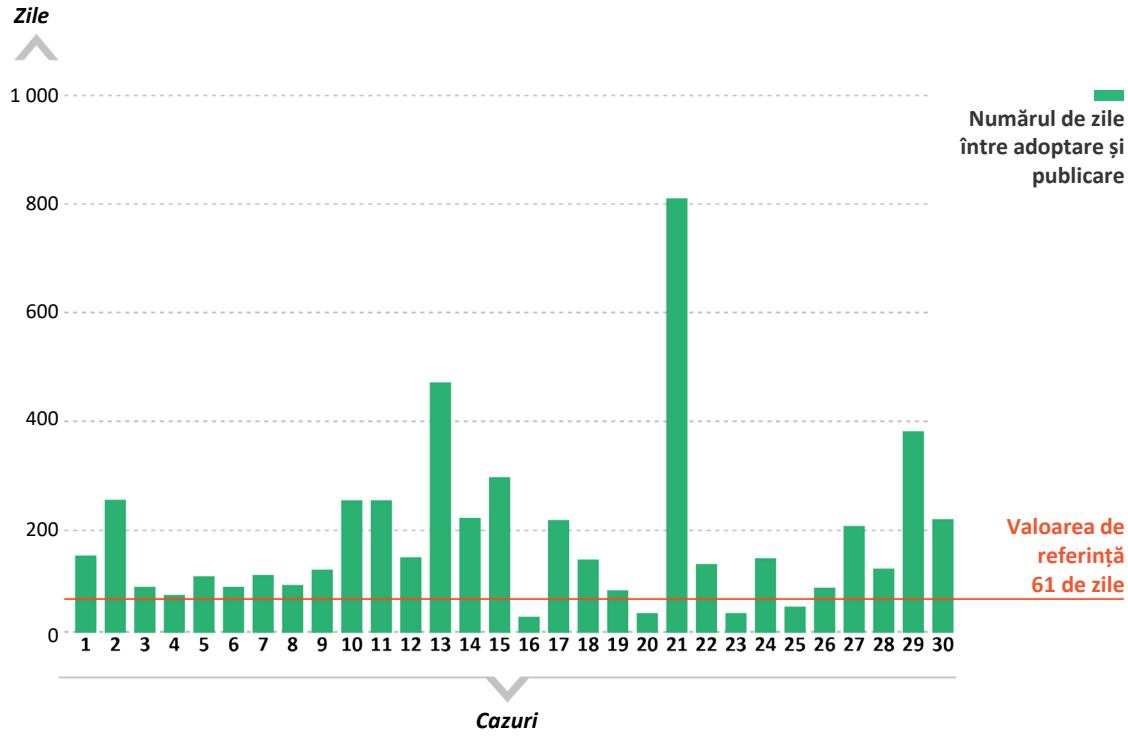
---

[65] Punctul 4.2 din Comunicarea Comisiei din 1 decembrie 2003 privind secretul profesional în deciziile din domeniul ajutorului de stat (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XC1209(02)&from=EN).

[66] Manualul de proceduri, secțiunile 1.1-1.2, *The non-confidential version*.

Curtea a constatat că, în 19 dintre cele 29 de cazuri din eșantionul său, Comisia a avut nevoie de mai mult de 100 de zile pentru a publica versiunea neconfidențială a deciziei în Jurnalul Oficial[67]. Pentru mai multe detalii, a se vedea ***figura 6***. Curtea a constatat că, în anumite cazuri în care întârzierile fuseseră cauzate de statele membre, Comisia a încercat să accelereze procesul, uneori publicând deciziile fără consimțământul statelor membre[68].

Figura 6 – Timpul necesar pentru publicarea deciziilor



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de DG COMP.

61 **Comisia a respins acele solicitări de păstrare a confidențialității informațiilor care nu erau justificate, dar rareori a publicat textul integral al deciziilor sale.**

---

[67] Au existat și cazuri în care publicarea a durat mai mult de un an, precum și un caz în care Comisia a avut nevoie de mai mult de doi ani pentru a publica o decizie a cărei adoptare îi luase numai două luni.

[68] Punctul 26 din Comunicarea privind secretul profesional: „În cazul în care statul membru în cauză nu precizează informațiile pe care le consideră protejate prin obligația de păstrare a secretului profesional în termenul stabilit de Comisie, decizia va fi publicată, în mod normal, în totalitate.”

Manualul de proceduri privind ajutoarele de stat descrie principiile generale pentru publicarea deciziilor care sunt stabilite în Comunicarea Comisiei din 1 decembrie 2003 privind secretul profesional în deciziile din domeniul ajutorului de stat și subliniază interesul superior de a face public conținutul integral al deciziilor pe care le adoptă aceasta, cu respectarea corespunzătoare totodată a confidențialității secretelor de afaceri. Drept rezultat, Comisia a acceptat doar rareori să păstreze confidențiale toate informațiile pentru care s-a formulat o astfel de solicitare. Cu toate acestea, majoritatea deciziilor privind ajutoarele de stat aveau anumite elemente ocultate și unele informații care erau importante pentru înțelegerea implicațiilor acestora nu au fost divulgate în integralitate[69]. Adeseori, statele membre nu au indicat la timp care erau informațiile pe care le considerau confidențiale sau nu au furnizat argumente adecvate. De fapt, Curtea a constatat că, într-o serie de situații, responsabilii de cazuri consideraseră că solicitările respective nu îndeplineau criteriile stabilite în comunicare (a se vedea ***caseta 8*** pentru exemple care denotă ce anume consideră Comisia a fi secrete de afaceri). În plus, Comisia nu a fost întotdeauna consecventă în abordarea sa. De exemplu, ea a divulgat uneori cifre parțiale, alteori le-a publicat sub formă de intervale, iar în alte cazuri nu a inclus deloc informații.

Caseta 8

Ce anume constituie secrete de afaceri, conform manualului de proceduri

Exemple tipice de secrete de afaceri:

- metodele de evaluare a costurilor de fabricație și de distribuție;
- secretele și procesele de producție;
- sursele de aprovizionare;
- cantitățile produse și comercializate;
- cotele de piață;
- lista clienților și lista distribuitorilor;

[69] De exemplu, informațiile privind obiectivele în materie de restructurare, cum ar fi randamentul capitalurilor proprii care trebuie atins în viitor, sunt rareori divulgate de așa manieră încât să se permită părților interesate să evalueze dacă aceste obiective au fost îndeplinite.

- strategiile comerciale;
- structura prețului de cost;
- politica de vânzări;
- informațiile privind organizarea internă a firmei.

Cifra de afaceri nu este considerată în mod normal secret de afaceri, în măsura în care este o cifră publicată în conturile anuale sau este adusă la cunoștința pieței prin alte mijloace; solicitările privind păstrarea confidențialității datelor privind cifra de afaceri care nu sunt publice ar trebui să fie justificate și să fie evaluate de la caz la caz.

Acest tip de date pot fi considerate ca fiind secrete de afaceri doar dacă sunt „secrete", adică nu sunt disponibile publicului [a se vedea punctul 14 litera (a) din comunicare].

62 **Comisia a monitorizat punerea în aplicare a deciziilor sale prin intermediul unor administratori însărcinați cu monitorizarea.** Comisia numește administratori, care sunt plătiți de bănci, cu scopul de a monitoriza punerea în aplicare a angajamentelor în fiecare caz. Angajamentele pot fi asumate fie pentru a se limita denaturarea concurenței, fie pentru a garanta că banca salvată devine din nou viabilă. Monitorizarea acoperea, așadar, performanța financiară a beneficiarilor și respectarea altor angajamente. În plus, acest proces de monitorizare oferă Comisiei numeroase informații valoroase, inclusiv cu privire la eșecul punerii în aplicare a unor măsuri anterioare, precum și informații privind eventuale măsuri noi de ajutor care sunt planificate de statele membre fără să fi informat Comisia în mod corespunzător.

63 **Rezultatele monitorizării nu au fost publicate, iar angajamentele au fost uneori modificate.** Comisia nu a publicat informații sau nu a elaborat statistici cu privire la numărul de cazuri în care angajamentele fuseseră respectate sau nu fuseseră respectate. Ea a aprobat uneori modificări ale angajamentelor și a prelungit termenele de punere în aplicare a acestora, chiar dacă, conform cerințelor sale, astfel de modificări ar trebui să fie efectuate cu titlu excepțional și să se limiteze la cazurile în care apar evoluții semnificative ale situației. Comisia a subliniat că, în astfel de cazuri, se asigură întotdeauna că angajamentele nou propuse menținеau echilibrul deciziei inițiale. Curtea a constatat însă că modul în care urma să realizeze acest lucru nu era explicat în mod suficient de detaliat și că unele dintre deciziile publicate ale Comisiei nu ofereau explicații suficient de amănunțite.

Deciziile privind ajutoarele de stat în favoarea instituțiilor financiare, pe fond

64 **Deciziile privind ajutoarele de stat trebuie să se întemeieze pe evaluări riguroase din punct de vedere juridic și economic.** Ca regulă generală, tratatul și regulamentul de procedură al Comisiei[70] impun acesteia să își motiveze deciziile, cu alte cuvinte să le justifice. Aceasta presupune, printre altele, că deciziile trebuie să se întemeieze pe evaluări riguroase din punct de vedere juridic și economic și să fie justificate de situația de fapt subiacentă. Principiile fundamentale ale DG COMP subliniază faptul că urmărirea celui mai înalt nivel de rigurozitate și de calitate în evaluarea juridică și în analiza economică este un aspect esențial pentru calitatea evaluărilor sale. Pentru Comisie, sursa cea mai importantă de îndrumare în acest sens o constituie practica sa decizională și jurisprudența instanțelor UE. Procesul coordonat de adoptare a deciziilor, sistemul de control și echilibru și controalele de calitate pe care le-a instituit Comisia au menirea de a se asigura că evaluarea pe care aceasta o realizează respectă cerințele în fiecare caz în parte.

65 **Comisia a evaluat cu mare rigurozitate planurile de restructurare, solicitând informații detaliate și examinându-le în profunzime.** Comunicarea privind restructurarea prevede cerințe foarte detaliate cu privire la informațiile care trebuie incluse într-un plan de restructurare. Conform cerințelor Comisiei, planurile de restructurare trebuie să fie complete și detaliate și să se bazeze pe un concept coerent. Ele trebuie să demonstreze modul în care banca își va restabili viabilitatea pe termen lung fără ajutor de stat. Amploarea și gradul de detaliere a informațiilor pe care trebuie să le prezinte statele membre ilustrează nivelul ridicat de control la care sunt supuse de către Comisie planurile de restructurare (a se vedea ***caseta 9***). În cazurile examinate de Curte, Comisia a solicitat, după caz, informații suplimentare sau mai pertinente.

---

[70] Codul bunei conduite administrative este o anexă la regulamentul de procedură al Comisiei.

Caseta 9

Informațiile care trebuie incluse într-un plan de restructurare, conform Comunicării privind restructurarea[71]

- În cazul în care, pe baza orientărilor sau a deciziilor anterioare ale Comisiei, unui stat membru îi revine obligația de a prezenta un plan de restructurare, planul trebuie să fie complet și detaliat și să se bazeze pe un concept coerent.
- Planul trebuie să demonstreze modul în care banca va restabili viabilitatea pe termen lung fără ajutor de stat, în cel mai scurt termen posibil.
- Notificarea oricărui plan de restructurare trebuie să includă o comparație cu opțiuni alternative, inclusiv o divizare sau o absorbire de către o altă bancă pentru a permite Comisiei să estimeze dacă sunt disponibile soluții mai bine orientate către piață care sunt mai puțin costisitoare sau care denaturează în măsură mai mică concurența, conforme cu menținerea stabilității financiare.
- În cazul în care nu se poate restabili viabilitatea băncii, planul de restructurare ar trebui să indice modalitatea de lichidare a acesteia în ordine.
- Planul de restructurare trebuie să identifice cauzele dificultăților cu care se confruntă banca și punctele deficitare ale băncii și să prezinte modul în care măsurile de restructurare propuse remediază problemele de bază ale băncii.
- Planul de restructurare trebuie să ofere informații privind modelul de afaceri al beneficiarului, cu precădere privind:
  - structura sa organizațională;
  - finanțarea (demonstrarea viabilității structurii de finanțare pe termen scurt și lung);
  - guvernanța corporativă (demonstrarea prevenirii conflictelor de interese, precum și managementul necesar al schimbărilor);
  - managementul riscurilor (inclusiv anunțarea activelor depreciate și previzionarea prudentă a activelor neperformante previzionate);
  - managementul activelor și pasivelor;
  - generarea de fluxuri de numerar (care ar trebui să atingă niveluri suficiente fără ajutor din partea statului);
  - angajamentele neincluse în bilanț (demonstrarea sustenabilității lor și consolidarea lor atunci când banca este subiectul unei expuneri semnificative);

— gradul de îndatorare;

— adecvarea actuală și preconizată a capitalului în conformitate cu reglementările aplicabile privind supervizarea (pe baza evaluării prudente și a preconizării adecvate) și

— structura de remunerare în vederea motivării (demonstrarea modului în care aceasta promovează rentabilitatea pe termen lung a beneficiarului).

o Viabilitatea fiecărei activități comerciale și a fiecărui centru de profit trebuie analizată, cu ajutorul defalcărilor necesare. […]

[…] Rezultatele preconizate ale restructurării planificate trebuie să fie demonstrate cu ajutorul unui scenariu de bază, precum și cu ajutorul scenariilor de simulare a situațiilor de criză. Pentru aceasta, planurile de restructurare trebuie să ia în considerare, *inter alia*, situația actuală și perspectivele privind piețele financiare, reflectând scenariul de bază și supozițiile cele mai defavorabile. Simularea situațiilor de criză trebuie să țină cont de o serie de scenarii […].

— Supozițiile trebuie comparate cu referințe sectoriale adecvate, modificate corespunzător pentru a lua în considerare noile elemente ale crizei actuale de pe piețele financiare. […]

66 **Comisia are competența exclusivă de a evalua compatibilitatea ajutoarelor de stat și, în această calitate, consideră că, în toate cazurile, au fost întrunite condițiile care indică existența unei perturbări grave în statul membru vizat.** Atunci când a evaluat perturbarea gravă în fiecare caz în parte, Comisia a ținut seama de declarațiile făcute de statul membru. Prin adoptarea comunicării privind sectorul bancar, Comisia s-a angajat să evalueze ajutoarele de stat menite să sprijine lichiditatea, viabilitatea sau ieșirea ordonată de pe piață a băncilor în conformitate cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, ca urmare a situației de criză și a riscului la adresa stabilității financiare în general, care echivalează cu o perturbare gravă a economiei. Comisia a considerat, la momentul respectiv, că statele membre sunt cele mai în măsură să evalueze dacă o ieșire necontrolată de pe piață a unei anumite bănci ar amenința stabilitatea financiară (sau ar provoca alte perturbări grave în statul membru în cauză). În corolar, Comisia nu a contestat dacă în fiecare caz în parte a existat o perturbare gravă. Normele pentru perioada de criză nu precizează nici ele ce informații ar trebui să prezinte un stat membru Cu excepția cazurilor din țări care fac obiectul unui program de ajustare economică, Curtea rareori a găsit în dosarele

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

aferente cazurilor date economice sau alte date relevante – din punctul său de vedere – care să vină în sprijinul afirmației că exista o astfel de perturbare.

67 **Nu toate deciziile publicate au inclus detalii ale unor astfel de evaluări privind existența sau nu a unei perturbări grave**[72]**.** Adeseori, Comisia a făcut trimitere de manieră generală la Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar, fără să conteste argumentele statului membru privind circumstanțele individuale ale cazului specific în discuție (a se vedea ***caseta 10***). O astfel de trimitere generală nu explică însă de ce Comisia a considerat că exista o perturbare gravă în cazul respectiv, cu excepția situației țărilor care fac obiectul unui program de ajustare economică. În opinia Curții, astfel de concluzii nu au fost sprijinite nici de evaluările corespunzătoare realizate de Consiliu sau de CERS (pentru mai multe detalii privind misiunea CERS, a se vedea ***caseta 2***)[73].

Caseta 10

Exemple de justificări invocate de Comisie pentru aplicarea articolului 107 alineatul (3) litera (b) în diverse decizii referitoare la restructurare

„Comisia a recunoscut că criza financiară mondială poate crea o perturbare gravă în economia unui stat membru, perturbare care poate fi remediată prin intervenții ale statului pentru sprijinirea instituțiilor financiare. Acest aspect a fost prezentat și detaliat succesiv în cele șase comunicări referitoare la criză, precum și în Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar.”

„Comisia reamintește că, de la începutul crizei financiare, a utilizat în mod sistematic articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE ca temei juridic pentru a evalua orice ajutor acordat pentru restructurare sau pentru lichidare băncilor aflate în dificultate. Evaluarea măsurilor actuale în raport cu articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE este deci pe deplin coerentă cu cazurile anterioare.”

---

[72] Inclusiv cazuri în care țara în cauză nu înregistrase o creștere negativă și băncile din această țară evitaseră probleme grave în timpul crizei financiare.

[73] Având în vedere că deține competența exclusivă pentru controlul ajutoarelor de stat, Comisia nu are obligația de a lua în considerare aceste evaluări și ele nu constituie o condiție prealabilă pentru aplicarea articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE.

68 **În ceea ce privește ajutorul pentru lichidare, Comisia nu a contestat afirmațiile statelor membre că o eventuală intrare în dificultate a unei bănci reprezenta o amenințare la adresa stabilității financiare.** Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar nu definește situațiile în care s-ar putea să nu fie fezabilă lichidarea unei instituții de credit urmând procedurile de insolvență obișnuite fără ca stabilitatea financiară să fie amenințată și nici nu precizează ce informații trebuie să prezinte statele membre pentru a demonstra existența unei astfel de amenințări. Deciziile din eșantionul Curții privind ajutoarele acordate pentru lichidare s-au bazat pe afirmațiile făcute de statele membre cu privire la existența unor amenințări potențiale la adresa stabilității financiare[74] (a se vedea ***caseta 11***). Toate deciziile au vizat bănci cu cote de piață cuprinse între 0,02 % și 2 %. Există mai multe motive care ar putea explica de ce eșecul chiar și al unei bănci nesistemice ar putea reprezenta o amenințare potențială la adresa stabilității financiare. În ceea ce privește cazurile pe care le-a examinat, Curtea consideră că Comisia nu a explicat aceste motive în deciziile publicate[75].

Caseta 11

Exemple de justificări invocate de Comisie pentru aplicarea articolului 107 alineatul (3) litera (b) în diverse decizii referitoare la ajutoare pentru lichidare

„În Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar, Comisia a recunoscut că statele membre ar trebui să încurajeze ieșirea de pe piață a operatorilor neviabili, permițând în același timp ca procesul de ieșire să se desfășoare în mod ordonat pentru a se menține stabilitatea financiară. Întrucât măsurile […] vizează să permită obținerea unui rezultat pozitiv al unei vânzări care să asigure ieșirea ordonată de pe piață a […] bănci[lor] […] ca entități de sine stătătoare, prin absorbția lor de către un cumpărător final, Comisia consideră că va evalua compatibilitatea […] măsurilor în raport cu Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar.”

---

[74] Potrivit Comisiei, autoritățile din statele membre sunt cele mai în măsură să evalueze dacă o ieșire necontrolată de pe piață a unei anumite bănci ar amenința stabilitatea financiară, deoarece statele membre sunt cele care dețin date privind expunerea față de alte bănci, privind gradul de interconectare sau privind efectele colaterale.

[75] Aici sunt incluse și cazuri în care Comitetul Unic de Rezoluție respinsese anterior afirmațiile conform cărora băncile nu puteau fi lichidate în conformitate cu procedurile obișnuite de insolvență fără să se pună în pericol stabilitatea financiară și refuzase să aplice instrumente de rezoluție.

„În Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar, Comisia a recunoscut că statele membre ar trebui să încurajeze ieșirea de pe piață a operatorilor neviabili, permițând în același timp ca procesul de ieșire să se desfășoare în mod ordonat pentru a se menține stabilitatea financiară. Așa cum se menționează la considerentul […], autoritatea de rezoluție afirmă că procedura obișnuită de insolvență nu ar permite, în același grad ca și măsurile, îndeplinirea obiectivelor rezoluției și, în special, a obiectivului general de menținere a stabilității financiare.”

„Prin scrisoarea din data de […], […] a afirmat că situația băncii amenință stabilitatea financiară și că, prin urmare, era necesară o intervenție urgentă pentru a se evita o perturbare gravă a economiei […]. […] a subliniat că lichidarea urmând procedura obișnuită de insolvență nu ar fi în interesul public, deoarece ar pune în pericol stabilitatea financiară, ar întrerupe derularea funcțiilor critice, ar afecta protecția deponenților și ar distruge valoare. În plus, […] a afirmat că, în cazul lichidării obișnuite a băncii, schema de garantare a depozitelor […] va fi invocată pentru a se rambursa imediat depozitele acoperite. Acest lucru ar exercita o presiune suplimentară semnificativă asupra sistemului bancar, dată fiind necesitatea de a se colecta fondurile respective de la contribuitorii la schema de garantare a depozitelor, băncile […].”

„Potrivit autorităților […], nu ar fi posibil să se evite o perturbare gravă a economiei în domeniile în care operează […] și […], cu un impact special asupra întreruperii activităților comerciale ale IMM-urilor și asupra creditelor acordate gospodăriilor.”

69 **Normele pentru perioada de criză prevăd că trebuie să fie luate măsuri eficace pentru a se limita denaturarea concurenței.** Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar stabilește cerințe menite să garanteze că valoarea ajutorului este limitată la minimul necesar. Printre aceste cerințe se numără împărțirea poverii între acționari și deținătorii de obligațiuni subordonate, prevenirea ieșirilor de fonduri, impunerea de restricții privind plățile către acționari și deținătorii de obligațiuni, precum și plafonarea remunerării. Cerințele mai includ și interdicții în ceea ce privește achiziționările și dumpingul prețurilor, pentru a se limita denaturarea concurenței. În urma analizei Curții cu privire la decizii, s-a constatat că statele membre și-au asumat angajamente de a pune în aplicare astfel de măsuri. Nu era însă întotdeauna clar cum au fost calibrate aceste angajamente în funcție de efectul de denaturare al măsurii în

cauză[76]. În deciziile publicate pe care le-a examinat, Curtea nu a constatat că Comisia analizase impactul măsurilor asupra structurilor pieței și asupra barierelor la intrarea pe piață, așa cum se prevede în Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar[77]. Potrivit Comisiei, astfel de evaluări nu sunt obligatorii și nici nu se efectuează pentru alte sectoare.

70 **Comunicarea privind restructurarea prevede în mod explicit că „notificarea oricărui plan de restructurare trebuie să includă o comparație cu opțiuni alternative, inclusiv o divizare sau o absorbire de către o altă bancă pentru a permite Comisiei să estimeze dacă sunt disponibile soluții mai bine orientate către piață care sunt mai puțin costisitoare sau care denaturează în măsură mai mică concurența, conforme cu menținerea stabilității financiare”[78]. Curtea a constatat, în eșantionul său, că Comisia nu a verificat dacă, în afară de măsura în cauză, existau soluții alternative mai puțin costisitoare sau care denaturau în măsură mai mică concurența.** Comisia a atras atenția că, în conformitate cu jurisprudența, nu are dreptul să impună statelor membre măsuri alternative și nu poate decât să evalueze compatibilitatea măsurii propuse.

---

[76] Punctul 20 din Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar: „În orice caz, măsurile de limitare a denaturării concurenței ar trebui să fie calibrate în așa fel încât să determine cu un grad de aproximare cât mai corect posibil situația care s-ar fi produs pe piață în cazul în care, în lipsa ajutorului, beneficiarul ajutorului ar fi ieșit de pe piață.”

[77] Punctul 11 din Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar: „De asemenea, în evaluarea sa privind repartizarea sarcinilor și măsurile de limitare a denaturării concurenței, Comisia evaluează fezabilitatea măsurilor propuse, inclusiv a retragerii investițiilor, și impactul acestora asupra structurii pieței și a barierelor la intrarea pe piață. În același timp, Comisia trebuie să se asigure că soluțiile concepute pentru un caz anume sau într-un anumit stat membru sunt coerente cu obiectivul de a preveni discrepanțele majore între statele membre, care ar putea fragmenta și mai mult piața unică și ar putea provoca instabilitate financiară, împiedicând redresarea în întreaga Uniune.”

[78] Punctul 9 din Comunicarea privind restructurarea.

Concluzii și recomandări

71 **Comisia dispunea de resurse și de instrumente adecvate pentru a putea asigura un control eficace al ajutoarelor de stat.** Ea se putea baza pe procese și proceduri interne bine definite care favorizează îndeplinirea obiectivelor și asigurarea răspunderii de gestiune. Comisia se sprijină pe structuri organizatorice adecvate, cu linii de raportare bine definite care permit un flux de informații corespunzător și o supraveghere internă adecvată de către conducerea de nivel superior (a se vedea punctele ***31***-***32***). Ea dispune de un cadru etic solid, chiar dacă acesta prezintă unele deficiențe în ceea ce privește tratarea informațiilor sensibile ce pot influența piața, precum și de un set cuprinzător de principii de bază care promovează integritatea și respectarea celor mai înalte standarde de profesionalism (a se vedea punctele ***33***-***34***). Existau resursele umane și informatice necesare pentru o asigurare eficientă a respectării legislației (a se vedea punctele ***35***-***36***). Comisia deține competențele necesare pentru un control eficace al ajutoarelor de stat și dispune de un cadru procedural adecvat (a se vedea punctele ***37***-***42***). Așadar, Comisia avea la dispoziție toate mijloacele necesare pentru a se asigura că deciziile sale se bazau pe informații corecte.

72 **În opinia Curții, normele privind ajutoarele de stat nu erau pe deplin adecvate scopului de a controla, în raport cu obiectivele tratatului, ajutoarele de stat care au fost acordate instituțiilor financiare în perioada acoperită de auditul său** (a se vedea punctul ***48***). Normele privind ajutoarele de stat în favoarea sectorului financiar urmăresc să asigure stabilitatea financiară, menținând totodată denaturarea concurenței la un nivel minim. Normele pentru perioada de criză sunt, în general, bine concepute și clare, cu toate că nu stabilesc care sunt criteriile pentru identificarea unei perturbări grave (a se vedea punctul ***43***). Ele nu au fost însă revizuite după ce situația pieței în cursul perioadei acoperite de audit s-a îmbunătățit sau după revizuirea cadrului de reglementare de după criza financiară, inclusiv după ce Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare a restricționat posibilitățile de a acorda ajutoare băncilor fără ca aceasta să antreneze rezoluția (a se vedea punctele ***48***-***50***).

Recomandarea 1 – Evaluarea măsurii în care normele privind ajutoarele de stat continuă să fie adecvate și luarea de măsuri corective acolo unde este necesar

Pentru a se asigura că normele UE privind ajutoarele de stat în favoarea sectorului financiar continuă să fie adecvate în raport cu realitățile pieței și cu cadrul de reglementare aplicabil, Comisia:

(1) ar trebui să realizeze o evaluare a normelor actuale pentru perioada de criză (inclusiv a efectului global pe care îl are controlul ajutoarelor de stat asupra concurenței pe piețele bancare din UE) cu scopul de a decide care sunt măsurile adecvate;

(2) în cazul în care evaluarea a identificat necesitatea de a se revizui normele pentru perioada de criză, Comisia ar trebui să analizeze, printre altele, dacă:

(a) ar trebui să stabilească criterii de evaluare pentru o „perturbare gravă” în ceea ce privește aplicarea articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE;

(b) ar trebui să încorporeze principiile comune de evaluare;

(c) ar trebui să ajusteze condițiile pentru compatibilitatea măsurilor preventive și a ajutorului pentru rezoluție și

(d) ar trebui să precizeze mai bine nivelul de detaliu al informațiilor care trebuie prezentate.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2023 (pentru evaluare).

73 **Comisia a gestionat procedurile privind ajutoarele de stat în mare măsură în conformitate cu procesele sale interne (neobligatorii).** Controlul ajutoarelor de stat efectuat de către Comisie a respectat structurile, liniile de raportare, autoritățile și responsabilitățile stabilite în acest scop (a se vedea punctul ***52***). Colegiul comisarilor a adoptat deciziile după ce alte direcții generale au avut ocazia să își exprime preocupările (a se vedea punctele ***53***-***54***). În desfășurarea activităților de tratare a cazurilor, Comisia a respectat în mare măsură procesele interne (a se vedea punctul ***55***). Gestionarea documentelor a fost în mare măsură conformă cu normele Comisiei (a se vedea punctele ***56***-***57***). Procedurile privind ajutoarele de stat erau însă îndelungate și nu erau întotdeauna pe deplin transparente, parțial din cauza recurgerii pe scară largă, de către statele membre, la contacte informale prealabile notificării (a se vedea punctele ***58***-***59***). Publicarea deciziilor a fost adeseori afectată de întârzieri ca urmare a discuțiilor purtate cu statele membre în ceea ce privește dreptul de

a omite informații confidențiale în versiunea publică a deciziilor (a se vedea punctele ***60***-***61***).

Recomandarea 2 – Ameliorarea în continuare a respectării proceselor interne și a bunelor practici

Pentru a ameliora eficiența, asigurarea răspunderii și transparența, Comisia ar trebui:

(1) să își îmbunătățească gestionarea documentelor și să se asigure că toate documentele relevante sunt înregistrate;

(2) în ceea ce privește contactele prealabile notificărilor, să încurajeze statele membre să nu depășească termenul orientativ de șase luni sugerat în Codul de bune practici și să bazeze aceste contacte pe proiecte scrise de notificare;

(3) să intensifice cooperarea cu statele membre pentru a accelera publicarea versiunilor neconfidențiale ale deciziilor și să asigure o abordare uniformă în ceea ce privește informațiile care nu sunt divulgate.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2022.

74 **Deciziile privind ajutoarele de stat trebuie să se întemeieze pe evaluări riguroase din punct de vedere juridic și economic (a se vedea punctul *64*).** Comisia a evaluat cu rigurozitate planurile de restructurare (a se vedea punctul ***65***), dar nu a contestat evaluarea de către statele membre a existenței, în fiecare caz, a unei perturbări grave, inclusiv a existenței unor amenințări la adresa stabilității financiare (a se vedea punctele ***66***-***67***). Ea a impus măsuri menite să limiteze denaturarea concurenței, dar nu a analizat impactul efectiv al fiecărei măsuri asupra concurenței (a se vedea punctul ***69***). Indicatorii de performanță nu erau pe deplin adecvați scopului, deoarece înglobau factori externi care nu se aflau sub controlul Comisiei și nu reflectau întotdeauna activitățile Comisiei (a se vedea punctele ***23***-***24***). În plus, Comisia nu a evaluat într-un mod formal în ce măsură normele sale sectoriale privind ajutoarele de stat funcționau bine și nici dacă ar trebui să își schimbe abordarea sau pur și simplu să o abandoneze (a se vedea punctele ***28***-***30***).

Recomandarea 3 – Îmbunătățirea măsurării performanței

Pentru a demonstra impactul controlului ajutoarelor de stat și pentru a-și spori transparența și răspunderea față de Parlamentul European și de cetățenii UE, Comisia ar trebui:

(1) să stabilească indicatori adecvați și relevanți pentru controlul ajutoarelor de stat în favoarea instituțiilor financiare, care să reflecte rezultatele activităților DG COMP, cu scopul de a monitoriza în mod eficace, în rapoartele sale anuale, progresele realizate în atingerea obiectivelor; și să monitorizeze caracterul adecvat al indicatorului (indicatorilor).

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2022.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera IV, condusă de domnul Alex Brenninkmeijer, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 28 iulie 2020.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner Lehne
Președinte

Glosar

Ajutor de stat: sprijin direct sau indirect acordat de organisme publice unei întreprinderi sau unei organizații, care conferă astfel acesteia un avantaj față de concurenții săi.

Cadrul unic de reglementare: ansamblul actelor legislative pe care trebuie să le respecte toate instituțiile financiare din UE.

Comitetul Unic de Rezoluție: autoritatea centrală de rezoluție din cadrul uniunii bancare, a cărei misiune este să asigure rezoluția ordonată a instituțiilor financiare în curs de a intra în dificultate, cu costuri minime pentru contribuabili și pentru restul economiei.

Credit neperformant: credit pentru care plățile de rambursare sunt scadente de un anumit timp (interval specificat, în general de 90 de zile) sau în cazul căruia există dovezi că rambursarea integrală este improbabilă.

Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare: directiva care stabilește normele și procedurile de redresare și de rezoluție a diverse tipuri de instituții financiare.

Echipa economistului-șef: echipă din cadrul Direcției Generale Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri a Comisiei Europene, care concepe, coordonează și elaborează analize economice pentru a se asigura că inițiativele direcției generale se bazează pe informații economice solide.

Fond de rezoluție: fond creat pentru a ajuta la finanțarea rezoluției ordonate a instituțiilor financiare în curs de a intra în dificultate.

Mecanismul unic de rezoluție: mecanism în cadrul căruia Comitetul Unic de Rezoluție și autoritățile naționale de rezoluție dețin competența centralizată de rezoluție, fiind direct responsabile pentru rezoluția tuturor instituțiilor financiare din statele membre care participă la uniunea bancară.

Mecanismul unic de supraveghere: sistemul UE pentru supravegherea instituțiilor financiare, format din BCE și din autoritățile naționale de supraveghere din țările participante.

O mai bună legiferare: concept care ghidează elaborarea politicilor și a actelor legislative ale UE, pe baza principiilor conform cărora legislația ar trebui să își atingă obiectivele cu costuri minime și să fie concepută într-un mod transparent, bazat pe date concrete, cu implicarea cetățenilor și a părților interesate.

Obligațiune suverană: titluri de datorie emise de un guvern pentru a sprijini cheltuielile publice.

Raportul de Larosière: un raport din februarie 2009 care pleda pentru o revizuire generală a sistemului european de reglementări financiare.

Recapitalizare internă: soluție de evitare a falimentului unei bănci, prin care aceasta este recapitalizată de către acționarii existenți (în loc să fie salvată cu bani publici).

Rezoluție: lichidarea ordonată a unei instituții financiare în curs de a intra în dificultate, în vederea asigurării continuității funcțiilor sale esențiale, a menținerii stabilității financiare și a protejării fondurilor publice prin reducerea la minimum a necesității de a se apela la un sprijin financiar public.

Uniune bancară: unul dintre pilonii pe care se sprijină uniunea economică și monetară și care constă într-un cadru financiar integrat ce dispune de un mecanism unic de supraveghere, un mecanism unic de rezoluție bancară și un cadru unic de reglementare.

Utilizare abuzivă a informațiilor privilegiate: cumpărarea sau vânzarea de acțiuni cu scopul de a obține un profit sau de a reduce la minimum o pierdere grație unor informații care, dacă ar fi fost cunoscute pe scară largă, ar fi afectat valoarea acțiunilor în cauză.

Lista acronimelor

ABE: Autoritatea Bancară Europeană

BCE: Banca Centrală Europeană

CERS: Comitetul European pentru Risc Sistemic

DG COMP: Direcția Generală Concurență

DG FISMA: Direcția Generală Stabilitate Financiară, Servicii Financiare și Uniunea Piețelor de Capital

ECOFIN: Consiliul Afaceri Economice și Financiare

MUR: Mecanismul unic de rezoluție

MUS: Mecanismul unic de supraveghere

SRB: Comitetul Unic de Rezoluție

TFUE: Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

RĂSPUNSURILE FINALE ALE COMISIEI EUROPENE LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE

„CONTROLUL AJUTOARELOR DE STAT ÎN FAVOAREA INSTITUȚIILOR FINANCIARE ÎN UE: O VERIFICARE A ADECVĂRII SE IMPUNE”

REZUMAT

Răspunsul comun al Comisiei la punctele I-X.

Încă din 2008, Comisia Europeană a aplicat norme privind ajutoarele de stat în sectorul financiar în temeiul tratatului, pe baza unor orientări specifice. Comisia Europeană a adoptat peste 500 de decizii în ultimul deceniu pe baza acestor orientări.

În perioada care a făcut obiectul auditului (2013-2018), în paralel cu punerea în aplicare a cadrului de rezoluție al UE din 2015, aplicarea uniformă a controlului privind ajutoarele de stat exercitat de către Comisie în sectorul financiar a contribuit la protejarea stabilității financiare a Uniunii, împiedicând intrarea în dificultate în mod dezorganizat a unor bănci de altfel viabile și facilitând ieșirea ordonată de pe piață a unor entități neviabile. Aceasta a contribuit la consolidarea sectorului bancar din UE prin curățarea bilanțurilor băncilor, prin încurajarea unei restructurări profunde și prin ieșirea de pe piață a actorilor cu cea mai scăzută eficacitate. De asemenea, a menținut concurența loială solicitând băncilor care au beneficiat de ajutor să pună în aplicare măsuri pentru atenuarea denaturării concurenței. În final, a solicitat partajarea pierderilor la nivel privat între acționarii băncilor beneficiare și creditorii subordonați. Comisa consideră că a utilizat resursele și instrumentele în mod eficient și la obiect, în conformitate cu normele și procedurile sale.

După cum recunoaște Curtea de Conturi Europeană („CCE”), tratatul asigură o marjă largă de apreciere Comisiei Europene în interpretarea criteriilor pe baza cărora poate constata că măsurile de ajutor de stat sunt compatibile. În acest scop, Comisia trebuie să examineze cu atenție diferite elemente economice și juridice înainte de a concluziona că o anumită situație justifică acordarea ajutorului de stat unui anumit beneficiar. Prin tratat, Comisiei i s-a încredințat sarcina de a găsi un echilibru în evaluarea situației dacă ajutorul este justificat pentru a realiza un obiectiv care constituie un interes european comun, inclusiv remedierea unei perturbări grave a economiei.

În exercitarea acestei evaluări, în 2013, Comisia și-a revizuit orientările de stabilire a criteriilor pentru acordarea ajutoarelor compatibile către instituțiile financiare afectate de efectele crizei. A făcut acest lucru după consultări care au avut loc cu părțile interesate, inclusiv cu statele membre care au acordat ajutoarele. Aceste criterii rămân în continuare valabile și în prezent, având în vedere că efectele crizei persistă în sectorul bancar în întreaga UE. Redresarea economică a fost slabă în mai multe state membre și situația sectorului bancar nu a revenit la situația anterioară anului 2008. În plus, unele state membre au făcut parte până de curând din programele de ajustare macroeconomică.

În 2014 a fost introdus un nou cadru de reglementare bancară la nivelul UE, respectiv Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare (BRRD)[1], Regulamentul privind mecanismul unic de rezoluție (RMUR)[2], precum și Directiva privind schemele de garantare a depozitelor (DGSD)[3].

În acest nou cadru de reglementare, au fost creați actori noi care și-au preluat responsabilitățile în uniunea bancară, respectiv Banca Centrală Europeană (BCE), în calitate de autoritate centrală de supraveghere a băncilor în cadrul mecanismului unic de supraveghere (MUS), și Comitetul Unic de

[1] JO L 173, 12.6.2014, p. 190-348.
[2] JO L 225, 30.7.2014, p. 1-90.
[3] JO L 173, 12.6.2014, p. 149-178.

Rezoluție (SRB) care își îndeplinește rolul în cadrul mecanismului unic de rezoluție (MUR)[4]. Trebuie menționat că, deși au fost înregistrate progrese semnificative din 2015 până în prezent, punerea în aplicare a BRRD este încă în curs[5], și anume cu privire la acumularea de instrumente care pot fi recapitalizate intern. În plus, există încă zone de vulnerabilitate în anumite părți ale sectorului bancar european, de exemplu, din cauza nivelurilor ridicate ale creditelor neperformante și din cauza profitabilității scăzute a sectorului.

Orice proiect de acordare a ajutoarelor de stat trebuie să fie prezentat Comisiei de către statele membre. În mod similar, în cazul în care SRB intenționează să utilizeze Fondul unic de rezoluție, potrivit RMUR[6], SRB trebuie să înainteze Comisiei, în vederea aprobării, propunerea de acordare a ajutorului din acest fond. Rolul Comisiei de autoritate de concurență constă în esență în a evalua dacă efectele pozitive ale ajutoarelor depășesc efectele negative asupra concurenței. Comisia face această evaluare *ex ante*, respectiv la momentul notificării propunerii de ajutor, înainte de punerea sa în aplicare de către statul membru respectiv. Acest lucru implică faptul că performanța instituțiilor financiare *ex post,* respectiv după ce au primit ajutoarele de stat, nu poate fi atribuită exclusiv Comisiei deoarece și alți actori și factori joacă, la rândul lor, un rol important, făcând astfel dificilă definirea indicatorilor de performanță care să reflecte fără echivoc contribuția controlului privind ajutoarele de stat. Statele membre pot decide să acorde ajutoare de stat pentru a contribui la prevenirea sau atenuarea consecințelor negative posibile ale băncilor în dificultate majoră sau în curs de a intra în dificultate, respectând în totalitate cadrul de rezoluție al UE.

Prin reducerea la minimum a denaturării concurenței atunci când este acordat sprijin public, orientările privind ajutoarele de stat în favoarea sectorului financiar protejează condițiile de concurență echitabile, indiferent dacă statele membre participă sau nu la uniunea bancară. În noul cadru de reglementare, colegiuitorii au conferit responsabilități importante altor actori, de exemplu, supravegherea curentă a băncilor, stabilirea cerințelor de capital, efectuarea testelor de rezistență și revizuirea calității activelor, decizia dacă o bancă este „în curs de a intra în dificultate sau este susceptibilă de a intra în dificultate", dacă o bancă este plasată în rezoluție sau nu. Nu în ultimul rând, statul membru este responsabil pentru decizia de a acorda ajutorul și de a concepte măsura de ajutor. Rolul Comisiei a fost și este limitat la a evalua compatibilitatea măsurii de ajutor de stat notificate cu piața internă.

Comisia consideră că normele privind ajutoarele de stat concepute în mod special pentru a aborda efectele crizei financiare asupra băncilor continuă să fie compatibile cu realitățile pieței în perioada care face obiectul auditului. Este important să se aplice aceleași norme tuturor statelor membre. Din aceste motive, Comisia a considerat că este prematură lansarea unei evaluări formale a orientărilor privind ajutoarele de stat pentru sectorul financiar. Această situație va continua în viitorul apropiat deoarece efectele economice ale crizei actuale provocate de pandemia de COVID-19, inclusiv asupra băncilor, reprezintă în mod clar o perturbare gravă a economiilor statelor membre.

Normele privind ajutoarele de stat trebuie să reflecte realitățile pieței și, în același timp, trebuie să ofere un ghid stabil pentru participanții pe piață în privința exercitării controlului ajutoarelor de stat. Dacă este necesar, Comisia își va ajusta rapid normele privind ajutoarele de stat pentru a reflecta schimbările dramatice ale mediului economic, așa cum a făcut deja ca răspuns la epidemia de COVID-19. Cadrul temporar pentru economia reală a fost adoptat rapid și a intrat deja în vigoare la 19 martie 2020. Printre alte măsuri, acest cadru permite statelor membre să canalizeze ajutoarele în

---

4 De asemenea, Comisia aprobă și conferă efect juridic sistemelor de rezoluție ale SRB pentru bănci în cazurile în care SRB stabilește că rezoluția unei bănci în curs de a intra în dificultate constituie un interes public.

5 A se vedea raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind aplicarea și reexaminarea Directivei 2014/59/UE (Directiva privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare) și a Regulamentului (UE) nr. 806/2014 (Regulamentul privind mecanismul unic de rezoluție), COM(2019) 213 final, 30.4.2019. Disponibil online la adresa: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?qid=1596993524501&uri=CELEX:52019DC0213.

6 În special articolul 19.

economia reală prin intermediul băncilor. În primele trei luni de la intrarea în vigoare a acestui cadru temporar, Comisia a adoptat deja peste 160 de decizii[7], aprobând peste 200 de măsuri naționale notificate de toate cele 27 de state membre și de Regatul Unit. Pe această bază, statele membre pot acorda ajutoare în valoare estimată de 2,2 mii de miliarde de EUR pentru a ajuta întreprinderile să facă față impactului COVID-19 asupra activităților lor. Astfel, controlul privind ajutoarele de stat are o contribuție semnificativă la eforturile generale ale UE de a atenua efectele economice ale epidemiei de COVID-19 și de a permite redresarea puternică, protejând în același timp condițiile de concurență echitabile.

Cu privire la normele privind ajutoarele de stat pentru sectorul financiar, Comisia a aplicat normele sale obișnuite în conformitate cu circumstanțele specifice ale aproximativ 200 de cazuri pe întreaga perioadă care a făcut obiectul auditului. Intervențiile Comisiei, întreprinse câteodată sub o presiune imensă a timpului pentru a păstra încrederea deponenților și stabilitatea financiară, au avut o contribuție semnificativă la menținerea condițiilor de concurență echitabile în sectorul financiar din UE și la limitarea denaturării concurenței. În cadrul deciziilor individuale pe care le-a adoptat, pe baza unor criterii echilibrate exprimate în orientări, Comisia a verificat de fiecare dată dacă au fost îndeplinite condițiile pentru aprobarea ajutoarelor de stat propuse de către statele membre și dacă măsurile de ajutor de stat pe care le-a evaluat au fost necesare, iar valoarea ajutorului a fost limitată la suma minimă necesară pentru atingerea obiectivelor intereselor comune în cauză. Din fiecare decizie privind ajutoarele de stat reiese în mod evident că Comisia a luat în considerare noul cadru de reglementare în evaluările sale privind ajutoarele de stat, ori de câte ori avea obligația legală de a face acest lucru.

Deciziile Comisiei privind ajutoarele de stat fac obiectul unei serii de verificări și comparații interne și externe. În special, revizuirea substanțială a compatibilității aplicării de către Comisie a normelor privind ajutoarele de stat cu tratatul ține de competența exclusivă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, după cum se prevede la articolele 263 și 267 TFUE. În exercitarea acestei prerogative, Curții de Justiție a Uniunii Europene îi revine sarcina de a judeca motivarea juridică, procedurile și faptele care stau la baza acțiunilor Comisiei.

În contextul prezentat mai sus, răspunzând recomandărilor CCE, Comisia:

- acceptă recomandarea de a evalua normele privind ajutoarele de stat pentru bănci în conformitate cu orientările sale privind o mai bună legiferare. Impactul economic al crizei cauzate de pandemia de COVID-19 reprezintă o perturbare gravă a economiei statelor membre și perspectiva economică este extrem de incertă. Prin urmare, Comisia va desfășura o evaluare după redresarea economică și cel mai târziu în 2023;

- acceptă recomandarea de a ameliora în continuare eficiența proceselor interne și, dacă este cazul, Comisia va reaminti statelor membre să respecte cele mai bune practici;

- acceptă recomandarea de a defini indicatori de performanță adecvați și relevanți, care pot fi incluși în Planul său anual de gestiune pentru a reflecta activitățile DG Concurență și pentru monitorizarea adecvării acestora.

[7] Lista tuturor deciziilor privind ajutoarele de stat adoptate în legătură cu măsurile în legătură cu epidemia de COVID-19 este disponibilă aici: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html.

INTRODUCERE

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 01 – 16.

Ajutorul de stat este o noțiune obiectivă definită prin tratat, a cărei interpretare intră în atribuțiile Curții de Justiție a Uniunii Europene, Comisia fiind obligată să respecte această noțiune obiectivă[8]. Pe de altă parte, tratatul stabilește competența exclusivă a Comisiei de a evalua compatibilitatea cu piața internă a unei măsuri de ajutor de stat propuse de către un stat membru. Pentru această evaluare, Comisia efectuează un „test comparativ", ponderând efectele pozitive ale unei măsuri comparativ cu efectele sale negative asupra comerțului și concurenței pe piața comună.

Principiile generale ale acestui test comparativ sunt detaliate, luând în considerare contextul sectorial, în mai multe orientări privind categoriile specifice de ajutoare de stat. Prin evaluarea unei măsuri de ajutor în temeiul orientărilor relevante (având în vedere obiectivul ajutorului), Comisia aplică astfel testul comparativ în fiecare caz. Comisia reamintește în acest context faptul că, în cazul în care, prin natura obiectivului său, o anumită măsură de ajutor se încadrează în domeniul de aplicare al orientărilor existente și, prin urmare, trebuie să fie evaluată în temeiul acestor orientări, se aplică numai criteriile de evaluare formulate în orientările respective.

Pentru ajutorul de stat în favoarea băncilor, cel mai recent, Comisia a reflectat principiile testului comparativ în Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar. Deoarece au scopul de a aborda situații foarte diferite, aceste orientări stabilesc principii pe care Comisia le aplică unitar în toate statele membre, luând, în același timp, în considerare particularitățile relevante ale cazului respectiv. Criteriile de evaluare a compatibilității pot fi grupate în trei „piloni principali":

1) reducerea la minimum a denaturării concurenței ca urmare a acordării ajutorului pentru a menține concurența loială în cea mai mare măsură (de exemplu, prin limitarea creșterii bilanțului băncilor care au beneficiat de ajutor, solicitând vânzarea anumitor activități sau active sau prin interzicerea practicilor comerciale agresive);

2) împărțirea poverii pentru a limita valoarea ajutorului de stat necesar, reducând astfel hazardul moral (de exemplu, prin participarea la pierdere a acționarilor băncii și a creditorilor subordonați, precum și prin cesionări și remunerație sau cerințe privind prețurile) și reducând, de asemenea, în unele cazuri, povara pentru contribuabili;

3) demonstrarea viabilității pe termen lung a băncilor, luând în considerare măsurile necesare în cadrul celorlalți doi piloni. Dacă nu poate fi demonstrată viabilitatea, banca trebuie să iasă de pe piață în mod ordonat.

Evaluările Comisiei privind compatibilitatea sunt întotdeauna evaluări *ex-ante,* bazate pe faptele aflate la dispoziția Comisiei la momentul evaluării măsurii notificate.

Normele privind ajutoarele de stat aplicabile sectorului bancar fac distincție între trei tipuri de ajutor:

1) „ajutor sub formă de lichidități" pentru a aborda preocupările temporare privind lichiditatea ale unor entități care sunt solvabile;

2) „ajutor de restructurare" pentru a ajuta entitățile în dificultate majoră să își restabilească viabilitatea pe termen lung și, astfel, pentru a le sprijini să își continue activitatea economică;

3) „ajutor pentru lichidare" pentru a sprijini ieșirea ordonată de pe piață a entităților în dificultate majoră pentru care nu poate fi restabilită viabilitatea pe termen lung.

---

[8] Comisia a prezentat punctul său de vedere în legătură cu jurisprudența instanțelor UE în Comunicarea privind noțiunea de ajutor. JO C 262, 19.7.2016, p. 1-50.

După intrarea în vigoare a acestora, noul cadru de reglementare al UE privind rezoluția bancară și normele specifice privind ajutoarele de stat pentru sectorul bancar au fost aplicate în mod unitar și fără discriminare de către Comisie. În conformitate cu jurisprudența Tribunalului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul în care dispozițiile normelor UE privind rezoluția bancară sunt intrinsec legate de obiectul ajutorului, astfel încât nu pot fi evaluate separat, Comisia a efectuat o evaluare a respectivelor dispoziții în decizia respectivă privind ajutoarele de stat. În plus, având în vedere că normele UE privind rezoluția bancară, precum și reglementările privind capitalul sunt puse în aplicare de alte autorități, Comisia colaborează îndeaproape cu BCE, SRB și cu autoritățile naționale de supraveghere și de rezoluție[9]. Deși fiecare dintre acești actori operează în cadrul mandatului propriu, toți împărtășesc obiectivul de a asigura un sector financiar robust și stabil. Comisia interacționează și colaborează periodic cu autoritățile de supraveghere și de rezoluție de la nivelul UE și de la nivel național pentru a aborda situațiile complexe și urgente și pentru a evita intrarea în dificultate a băncilor în mod dezorganizat, implicând riscuri pentru stabilitatea financiară. Cu toate acestea, rolurile și responsabilitățile sunt repartizate în noul cadru de reglementare și acest lucru trebuie luat în considerare în discutarea controlului ajutoarelor de stat din sectorul bancar.

În mod specific, BCE sau autoritatea națională de supraveghere are sarcina de a declara că o bancă este în dificultate majoră sau este susceptibilă de a intra în dificultate majoră. Ca urmare a acestei declarații, autoritatea de rezoluție responsabilă (în uniunea bancară, aceasta este SRB pentru instituțiile semnificative[10]) trebuie să decidă dacă este în interesul publicului să plaseze banca în rezoluție sau dacă o bancă poate fi închisă în conformitate cu legea națională privind insolvența. Dacă SRB sau autoritatea națională de rezoluție consideră că acțiunea de rezoluție nu ar servi interesului public, atunci, potrivit dreptului Uniunii, banca urmează să fie închisă în conformitate cu legea națională privind insolvența. Comisia este implicată în rolul său de autoritate de concurență atunci când rezoluția unei bănci implică utilizarea, de exemplu, a Fondului unic de rezoluție[11] sau, alternativ, atunci când, în cadrul unei proceduri de insolvență la nivel național, statul membru consideră că este necesară acordarea ajutorului de stat[12]. În ambele tipuri de situații, măsurile de ajutor trebuie să fie notificate Comisiei în vederea evaluării în conformitate cu normele UE privind ajutoarele de stat.

Comisia a aplicat articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE ca temei juridic pentru deciziile sale privind ajutoarele de stat privind băncile din anul 2008[13]. Acest temei juridic rămâne o justificare valabilă deoarece există încă dovezi care arată că în sectorul financiar nu s-a finalizat ciclul de ajustare din criză, că sunt încă prezente zone de vulnerabilitate și că au apărut riscuri noi pentru acest sector.

OBSERVAȚII

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 21 – 25 (Stabilirea obiectivelor și măsurarea performanței)

Fiecare serviciu al Comisiei elaborează un Plan anual de gestiune pentru anul următor, care reflectă activitățile serviciului și modul în care acestea contribuie la îndeplinirea obiectivelor Comisiei prevăzute în planul strategic al serviciului. Indicatorii de performanță au rolul de a monitoriza

---

[9] Obiectivul și mandatul CERS sunt diferite, iar Comisia consideră că acestea nu sunt relevante pentru scopul specific de evaluare a compatibilității ajutoarelor de stat în temeiul articolului 107 alineatul (3) TFUE.

[10] În afara uniunii bancare și pentru instituții mai puțin semnificative din uniunea bancară, această decizie este adoptată de autoritățile de rezoluție.

[11] Înainte de a putea utiliza Fondul unic de rezoluție (sau fondurile naționale de rezoluție), cadrul de rezoluție al UE prevede că pierderile băncii vor trebui acoperite prin recapitalizarea internă din partea acționarilor și a creditorilor și, unde este cazul, și a datoriilor cu rang prioritar.

[12] În cazul în care ajutorul este acordat de către statele membre în proceduri de insolvență de la nivel național, se aplică cerințele privind împărțirea poverii, respectiv acționarii și deținătorii de instrumente subordonate trebuie să contribuie în totalitate la costul măsurilor, însă deponenții și creditorii privilegiați nu trebuie să contribuie.

[13] În martie 2020, având în vedere epidemia actuală de COVID-19, Comisia a adoptat un Cadrul temporar pe baza aceluiași temei juridic (JO C 91I, 20.3.2020, p. 1-9).

progresul înregistrat în atingerea obiectivelor în contextul raportării anuale. Comisia subliniază faptul că se străduiește întotdeauna să îndeplinească cei mai buni indicatori de performanță posibili având în vedere constrângerile existente, precum disponibilitatea celor mai recente date fiabile și unitare, metodologii recunoscute în mod obișnuit și relații cauzale unice și bine stabilite pe care să se bazeze indicatorii. Comisia își exprimă deschiderea pentru îmbunătățirea măsurării performanței, însă indicatorii de rezultat trebuie să fie adecvați scopului unui Plan anual de gestiune. Prin urmare, aceasta se confruntă cu multe provocări în măsurarea simplă, operațională, cu o direcție cauzală clară, a rezultatelor anuale de performanță pentru fenomene largi, cum ar fi „integritatea pieței interne în general" subliniată de către CCE.

Din această perspectivă, Comisia nu consideră că reușita restructurărilor bancare ar putea fi rezumată printr-un indicator simplu și adecvat pentru Rapoartele anuale de gestiune ale serviciilor Comisiei. În rolul său de autoritate în materie de ajutoare de stat, Comisia evaluează în mod obligatoriu viabilitatea și angajamentele aferente luate de statul membru din perspectivă *ex-ante.* Comisia este, de asemenea, informată despre punerea în aplicare a angajamentelor specifice pe care statul membru le-a putut furniza prin rapoarte de monitorizare dedicate realizate de administratori independenți desemnați de aceasta. Cu toate acestea, angajamentele care pot fi monitorizare legal și care au legătură cu acțiuni specifice nu sunt identice cu factorii numeroși care pot influența reușita unei perioade de restructurare de cinci ani, în special evoluțiile macroeconomice sau ale activității care nu sunt acoperite de angajamente. Comisia nu preia controlul asupra întreprinderilor care beneficiază de ajutor și punerea în aplicare a angajamentelor rămâne responsabilitatea statului membru. De asemenea, Comisia nu acționează în calitate de autoritate de supraveghere și, prin urmare, nu poate monitoriza performanța curentă a băncilor sau evoluțiile mai largi ale pieței.

În perioada care a făcut obiectul auditului, Comisia a aprobat ajutoare de restructurare individuale în peste 25 de cazuri și numai câteva au beneficiat în repetate rânduri de sprijin sub formă de capital. Potrivit CCE, mai multe bănci beneficiare din eșantionul acesteia au avut nevoie ulterior de intervenții publice suplimentare după ce au fost apreciate ca fiind viabile de către Comisie. Fără a intra în detaliile cazurilor individuale, trebuie menționat faptul că fiecare caz prezintă o evaluare complexă în circumstanțe foarte diferite[14]. În plus, pentru un eșantion de 175 de bănci, serviciile Comisiei au evaluat restabilirea viabilității băncilor beneficiare comparându-le cu băncile care nu au beneficiat de ajutor. Constatările care au fost publicate în 2015 arată că, în medie, performanța[15] băncilor restructurate converge către valorile băncilor care nu au primit ajutor, chiar dacă numai la sfârșitul perioadei de restructurare[16]. Din aceste motive, intervențiile publice suplimentare într-o etapă ulterioară nu ar trebui interpretate ca infirmând evaluarea viabilității pe care Comisia a efectuat-o *ex-ante*.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 26 – 27 (Evaluarea riscurilor)

---

[14] Mai mulți factori pot juca un rol în cazurile în care statul membru a afirmat că a fost necesară o intervenție publică suplimentară. În unele cazuri, ajutorul inițial a fost furnizat în cadrul unui program de ajustare macroeconomică, într-o situație de volatilitate ridicată. În alte cazuri, ajutorul a fost acordat în repetate rânduri înainte de 2013 sau a fost rambursat înaintea unei intervenții ulterioare. În mai multe cazuri, acordarea în repetate rânduri a sprijinului sub formă de capital a condus la ieșirea de pe piață a băncilor respective, ceea ce reprezintă un rezultat important din perspectiva concurenței. În ceea ce privește concurența, situația este, într-adevăr, diferită atunci când băncile primesc sprijin sub formă de capital pentru restructurare sau sub formă de ajutor pentru lichidare. Situația este, de asemenea, diferită atunci când băncile primesc sprijin sub formă de capital sau asistență privind lichiditatea (garanții pentru finanțarea cu rang prioritar). Nu se poate stabili dacă nivelurile creditelor neperformante sau expunerea suverană afectează reușita restructurărilor fără a analiza fiecare caz în parte.

[15] Măsurate utilizând indicatorii operaționali și de risc, profitabilitatea, precum și pozițiile de finanțare și de solvabilitate.

[16] Comisia Europeană: Competition State aid Brief (2015/1): State aid to European banks: returning to viability, disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015_001_en.pdf.

Comisia subliniază faptul că procesul de identificare și selecție a riscurilor, în vigoare în cadrul DG Concurență, este neutru din punctul de vedere al sectoarelor și subliniază atât riscurile semnificative concrete, în cazul cărora este necesară o acțiune de atenuare, cât și riscurile acceptate, în cazul cărora acțiunile de atenuare sunt deja în vigoare, în conformitate cu orientările interne ale Comisiei care se aplică tuturor serviciilor sale.

Pentru a asigura aplicarea concurenței efective în UE, Comisia își aliniază cu regularitate instrumentele juridice la realitățile pieței și la gândirea economică și juridică actuală prin evaluarea și revizuirea acestora. Face acest lucru fie urmând prevederile instrumentului juridic sau ale cadrului respectiv, fie, alternativ, apreciind momentul în care să lanseze o evaluare și o posibilă revizuire a normelor, pe baza cunoașterii pieței și a interacțiunii cu părțile interesate și, în prezent, în contextul cadrului privind o mai bună legiferare, exceptând cazul în care se aplică o scutire. Prin urmare, menținerea alinierii instrumentelor juridice la realitățile pieței și la gândirea economică și juridică actuală se aplică drept principiu general, iar orientările de politici specifice sectoarelor, cum ar fi în domeniul ajutoarelor de stat în favoarea instituțiilor financiare, nu au fost identificate în mod specific drept un risc semnificativ. Cu toate acestea, evoluțiile pieței sunt observate în mod constant. De asemenea, trebuie avut în vedere că normele în materie de concurență, în special orientările, oferă stabilitate și securitate juridică pentru participanții pe piață și pentru statele membre și, prin urmare, modificările normelor trebuie analizate cu atenție.

După cum s-a prezentat deja, Comisia are în vigoare un cadru de politici cuprinzător privind ajutoarele de stat în sectorul financiar, pe care l-a aplicat în mod unitar. Prin urmare, DG Concurență nu a avut niciun motiv să se abată de la abordarea sa neutră din punctul de vedere al sectoarelor și să califice acest sector/instrument altfel decât alte sectoare/instrumente, drept un risc semnificativ care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor DG.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 28 – 30 (Evaluarea impactului și evaluarea *ex-post*)

Cadrul privind o mai bună legiferare este un instrument important în dezvoltarea politicilor de către Comisie. Acesta a intrat în vigoare în 2015, după adoptarea Comunicării din 2013 privind sectorul bancar. Cu toate acestea, în 2013, Comisia dobândise deja experiență semnificativă în aplicarea normelor privind ajutoare de stat specifice sectorului financiar și, având în vedere această experiență, a evaluat cu atenție factorii relevanți, care au făcut obiectul consultărilor cu toate statele membre și cu alte părți interesate. Comisia observă, de asemenea, că Orientările privind o mai bună legiferare nu prevăd momentul specific în care politicile trebuie să fie evaluate, însă descriu modul în care trebuie să se desfășoare o evaluare atunci când a existat o decizie politică de lansare a evaluării privind anumite politici sau dacă legislația aferentă politicii include dispoziții privind desfășurarea evaluărilor.

În orice caz, Comisia consideră că normele sale aplicabile evaluării compatibilității ajutoarelor de stat în sectorul financiar sunt – și au fost pe întreaga durată a perioadei care a făcut obiectul auditului – adecvate și potrivite scopului. După cum a clarificat deja, nu a existat nicio cerință de evaluare formală a Comunicării din 2013 privind sectorul bancar în perioada care a făcut obiectul auditului și Comisia consideră că normele s-au aliniat realităților pieței oferind, în același timp, un ghid stabil și dovedit pentru toate statele membre și toți participanții pe piață.

Răspunsul Comisiei la punctul 32 (Structurile de management)

Comisia constată în sens pozitiv evaluarea CCE potrivit căreia structurile de management ale DG Concurență au fost adecvate. Economistul-șef și echipa acestuia din cadrul DG Concurență au contribuții importante la controlul privind ajutoarele de stat de către Comisie, acestea fiind luate în considerare de către DG Concurență în elaborarea deciziilor sale din acest domeniu.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 33 – 34 (Cadrul etic).

Comisia salută recunoașterea generală a cadrului etic puternic și consideră că normele sale sunt adecvate și personalului care gestionează informații sensibile de pe piață. Comisia subliniază că Articolele 11 – 26 litera (a) din Statutul funcționarilor Uniunii Europene constituie cadrul etic stabilit de către colegiuitori pentru personalul instituțiilor europene. Pe baza acestuia, instituțiile adoptă norme mai detaliate pentru personalul propriu. Pe baza evaluării riscurilor, efectuată în cadrul DG Concurență, stabilirea obligației personalului de a obține autorizație prealabilă pentru anumite tranzacții financiare private ar reprezenta un control disproporționat, având, de asemenea, în vedere prelucrarea datelor cu caracter personal (sensibile) potrivit articolului 4 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul 2018/1725, care prevede că prelucrarea datelor cu caracter personal trebuie să fie adecvată, relevantă și limitată la ceea ce este necesar în raport cu scopurile în care sunt prelucrate („reducerea la minimum a datelor").

În plus, Comisia remarcă faptul că, într-un audit anterior recent privind cadrul etic al instituțiilor Uniunii Europene, CCE a făcut observații pozitive cu privire la orientările și procedurile DG Concurență referitoare la etică[17].

În final, Comisia subliniază că, în cazurile din sectorul bancar (sau mai general), nu au fost raportate fapte ilegale de către autoritățile competente care sunt desemnate în UE în acest scop.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 35 – 36 (Resurse umane și informatice)

Comisia salută concluzia CCE privind calitatea personalului Comisiei care lucrează în domeniul care a făcut obiectul auditului. Comisia reamintește că – datorită măsurilor de atenuare pe care le-a luat – DG Concurență a avut (și are) întotdeauna personal cu înaltă calificare și capacitate pentru îndeplinirea sarcinilor care îi revin.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 38 – 42 (Cadrul procedural pentru controlul privind ajutoarele de stat)

Comisia și serviciile sale exercită controlul privind ajutoarele de stat potrivit mandatului acordat prin tratat și cu ajutorul proceselor formale și informale. Procedurile formale sunt prevăzute în Regulamentele Consiliului [18], iar Comisia și statele membre, în calitate de entități care acordă ajutorul, au, de asemenea, cele mai bune practici recunoscute privind cooperarea informală, acestea fiind prevăzute în mod transparent în Codul de bune practici[19]. Această cooperare informală, denumită faza de prenotificare, oferă posibilitatea statelor membre să se consulte cu Comisia asupra măsurilor planificate pe bază informală și neobligatorie. Durata și nivelul de detaliu al acestor comunicări informale depind de cât de avansat este planul statului membru. În mod obișnuit, o idee mai vagă privind o măsură posibilă determină de obicei un volum mai mare al corespondenței, până când Comisia poate obține un nivel adecvat al detaliilor necesare pentru a oferi feedback semnificativ statului membru. Într-adevăr, rezultatele consultării publice desfășurate în contextul revizuirii din 2018 a Codului de bune practici – care nu este specific niciunui sector – arată că o fază de prenotificare prelungită a fost percepută pozitiv de majoritatea respondenților și constituie, într-adevăr, o bună practică. În plus, Comisia nu poate refuza să participe la aceste discuții informale cu statele membre, chiar dacă acestea din urmă aleg să nu urmeze cele mai bune practici indicate în Codul de bune practici. În final, deoarece, chiar și în cazul acestor contacte informale prealabile

---

[17] A se vedea punctele 37 și 71 din Raportul special al CCE nr. 13/2019 – Cadrele etice ale instituțiilor UE auditate: mai este loc de îmbunătățiri. Disponibil online la adresa: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_13/SR_ethical_frameworks_RO.pdf.

[18] În special, „Regulamentul de procedură" [Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, JO L 248, 24.9.2015, p. 9] și „Regulamentul de punere în aplicare" [Regulamentul (UE) 2015/2282 al Comisiei din 27 noiembrie 2015 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 794/2004 al Comisiei în ceea ce privește formularele de notificare și fișele de informații, JO L 325, 10.12.2015, p. 1-180].

[19] Comunicarea Comisiei privind Codul de bune practici pentru desfășurarea procedurilor de control al ajutoarelor de stat (JO C 253, 19.7.2018, p. 14-27).

notificării, o decizie a Comisiei privind o măsură de ajutor poate fi adoptată numai după o notificare formală, drepturile procedurale ale terților prevăzute în Regulamentul de procedură[20] sunt protejate la fel ca în procedura de ajutor de stat care nu include această fază de prenotificare informală. În acest context, Comisia subliniază faptul că Tribunalul Uniunii Europene a constatat că simpla durată contactelor prealabile notificării nu poate fi considerată un indicator al îndoielilor în privința compatibilității.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 43 – 50 (Norme privind ajutoarele de stat)

Comisia afirmă că elaborarea orientărilor pentru evaluarea compatibilității ajutorului de stat într-un anumit sector intră în competența sa exclusivă privind controlul privind ajutorul de stat, astfel cum se prevede în tratat. Alegerea temeiului juridic face parte din exercitarea acestei competențe și Comisia consideră că articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE rămâne în continuare temeiul juridic adecvat pentru evaluarea compatibilității măsurilor de ajutor în favoarea instituțiilor financiare în perioada care a făcut obiectul auditului. Într-adevăr, acest lucru este în special valabil în prezent, având în vedere că epidemia de COVID-19 reprezintă un șoc major pentru economiile din UE.

În special, Comisia consideră că deciziile sale (i) de a menține articolul 107 alineatul (3) litera (b) TFUE drept temei juridic pentru ajutoarele de stat în favoarea băncilor în perioada care a făcut obiectul auditului și (ii) de a nu revizui deocamdată Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar au fost adecvate din următoarele considerente:

- Deficiențe, care nu pot fi neglijate, ale economiilor au continuat în perioada care a făcut obiectul auditului și acestea vor persista, chiar dacă este posibil să nu afecteze toate statele membre în mod egal[21]. De exemplu, efectele negative ale crizei (de exemplu sub forma unor volume mari de credite neperformante) continuă să fie prezente în mai multe state membre. Trebuie remarcat că aceste probleme moștenite din trecut au reprezentat o amenințare pentru viabilitatea sistemului bancar. Comisa consideră că, în cazul în care statele membre decid că sunt necesare măsuri de ajutor pentru rezolvarea acestor probleme, aceste măsuri sunt tot o consecință a crizei. Prin urmare, Comisia consideră că este valabilă în continuare evaluarea pe care a efectuat-o în 2013 cu privire la aplicarea generală a articolului 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE în momentul adoptării orientărilor sale și care este rezumată la punctul 6 din Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar. În plus, aplicând aceleași principii prevăzute în Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar, aceasta a asigurat egalitatea de tratament în rândul tuturor statelor membre. Bineînțeles, cadrul de reglementare privind rezoluția a fost aplicabil de la intrarea sa în vigoare.
- O evaluare și o posibilă revizuire a Comunicării din 2013 privind sectorul bancar ar beneficia de experiența gestionării băncilor în dificultate majoră în temeiul cadrului de rezoluție. Trebuie remarcat că, la nivelul UE, cadrul de rezoluție și, în special, SRB au devenit complet operaționale în 2016, însă, până în prezent, au existat numai câteva cazuri[22].

Normele privind ajutoarele de stat și cadrul de rezoluție bancară se aplică în paralel. Controlul privind ajutoarele de stat ține de competența exclusivă conferită Comisiei prin tratat, iar adoptarea legislației secundare în domeniul cerințelor prudențiale și al rezoluției nu are o influență directă asupra acestuia. De asemenea, Comisia nu își poate utiliza competențele aferente controlului privind ajutoarele de stat pentru a pune în aplicare alte dispoziții ale dreptului Uniunii, exceptând cazul în care aceste dispoziții se aplică și sunt legate intrinsec de compatibilitatea unei măsuri concrete de ajutor. Textul BRRD face referire directă la cadrul privind ajutoarele de stat din UE și din acesta rezultă în mod clar că aplicabilitatea cadrului privind ajutoarele de stat (și a Comunicării din 2013 privind sectorul bancar) a fost recunoscută de către colegiuitori, stabilind condiții în BRRD pentru utilizarea sprijinului public extraordinar în cazuri excepționale (de exemplu, pentru recapitalizare preventivă și instrumente

[20] A se vedea nota de subsol 18.

[21] A se vedea, de exemplu, secțiunea 4.1 din Semestrul european 2020. Disponibil online la adresa: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?qid=1584543632863&uri=CELEX%3A52020DC0150.

[22] Pentru mai multe detalii, a se vedea nota de subsol 4.

publice de stabilizare financiară) în noul cadru de rezoluție. În plus, BRRD nu împiedică ajutoarele din acordurile de finanțare a rezoluției în cazul rezoluției sau al ajutoarelor de stat exterioare rezoluției (de exemplu, în temeiul procedurilor naționale de insolvență). Tipul de procedură urmată (respectiv rezoluție sau proceduri naționale de insolvență) reprezintă în cele din urmă responsabilitatea autorităților de supraveghere și de rezoluție, însă, bineînțeles, competențele Comisiei în materie de concurență își păstrează importanța.

În general, Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar face distincția între bănci pentru care restabilirea viabilității poate fi demonstrată și bănci pentru care aceasta nu poate fi demonstrată și care – din perspectiva concurenței – trebuie să iasă de pe piață. În normele privind ajutoarele de stat este, prin urmare, important să se separe conceptele de „ajutor de restructurare" (pentru băncile care sunt (viabile pe termen lung) și „ajutor pentru lichidare" (pentru a facilita ieșirea ordonată de pe piață a băncilor care nu sunt viabile pe termen lung). În ceea ce privește posibilitatea de a acorda ajutor pentru a facilita ieșirea unei bănci de pe piață, dispozițiile relevante ale Comunicării din 2013 privind sectorul bancar pun accentul pe atenuarea denaturării concurenței. Dispozițiile potrivit cărora ajutorul pentru lichidare trebuie să fie compatibil cu normele în materie de concurență nu depind de niciun regim juridic specific și, prin urmare, se aplică atât în cazul rezoluției, când sunt utilizate fonduri gestionate public, cât și în afara rezoluției (respectiv în procedurile naționale de insolvență).

Drept răspuns la observația potrivit căreia cerințele mai stricte de recapitalizare internă din BRRD nu au fost reflectate în normele privind ajutoarele de stat, este important de remarcat că, în deciziile privind ajutoarele de stat adoptate în perioada care a făcut obiectul auditului, Comisia a evaluat dispozițiile BRRD cu legătură intrinsecă ca parte a evaluării compatibilității. Acest lucru ar include, de asemenea, cerința de recapitalizare internă în cazurile în care Fondul unic de rezoluție sau fondurile naționale de rezoluție ar urma să intervină[23].

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 52 – 63 (Respectarea proceselor și a procedurilor interne)

Consultarea interservicii reprezintă un element important al procesului decizional al Comisiei. În timp ce DG Concurență elaborează proiectul de decizie (care este un proiect de document intern și, prin urmare, reprezintă activitate în curs de execuție), consultarea interservicii asigură implicarea altor servicii ale Comisiei cu privire la domeniile respective de responsabilitate ale acestora. Potrivit normelor interne de procedură ale Comisiei, un aviz pozitiv cu observații din partea altui serviciu reprezintă un acord sub rezerva luării în considerare a observațiilor. Serviciul principal (și anume DG Concurență) revizuiește apoi proiectul de decizie abordând observațiile înaintate, iar decizia este prezentată Comisiei numai după ce s-a ajuns la un acord cu serviciul care a făcut observațiile. În acest context, Comisia remarcă faptul că observațiile indicate la punctul 54 nu au fost numeroase și, bineînțeles, au fost foarte specifice contextului cauzelor respective. În orice caz, faptul că serviciile Comisiei își comunică reciproc observații constructive reprezintă o parte normală a procesului decizional al Comisiei și aceste observații sunt abordate ulterior în mod corespunzător în cadrul acestui proces. În fiecare dintre cazurile care au făcut obiectul auditului, versiunea finală a deciziei privind ajutoarele de stat a fost convenită cu serviciile consultate, astfel încât să poată fi înaintată Colegiului comisarilor pentru adoptarea formală a deciziei.

În ceea ce privește înregistrarea documentelor, politica de gestionare a documentelor Comisiei prevede că trebuie să fie înregistrate documentele care sunt relevante pentru procesul decizional. Înregistrarea are loc într-unul dintre sistemele de gestionare a documentelor ale DG Concurență. Comisia consideră că nu există documente relevante care să lipsească în mod sistematic și că actualizarea continuă a infrastructurii DG Concurență de înregistrare a cazurilor va facilita respectarea orientărilor interne din acest domeniu.

[23] Comisia remarcă faptul că, până în prezent, nu au existat cazuri în care această cerință a trebuit să fie verificată.

Manualul de proceduri al DG Concurență include orientări fără caracter obligatoriu care stabilesc la nivel intern principiile aranjamentelor de lucru pentru personalul său. După cum a fost prezentat mai sus, Codul de bune practici stabilește cele mai bune practici fără caracter obligatoriu privind cooperarea informală cu statele membre. Deși transmiterea unui proiect de notificare în faza informală de prenotificare ar reprezenta, într-adevăr, o bună practică, Comisia nu poate refuza discuțiile cu un stat membru în cazul în care această transmitere nu are loc. Acest lucru se întâmplă în special în cazurile din sectorul bancar, în care contactele informale pot fi utile chiar dacă măsurile sunt încă sub formă de schiță, aflându-se etapa de început a planificării. Nu mai sunt necesare explicații suplimentare ale faptului că acest lucru trebuie să aibă loc în condiții stricte de confidențialitate. Cu toate acestea, dacă statele membre aleg să nu aplice aceste bune practici fără caracter obligatoriu, acest lucru nu constituie o încălcare a normelor de procedură din partea DG Concurență.

Comisia dorește să califice afirmația de la punctul 60 potrivit căreia „unele informații relevante nu erau publicate”. Comisia trebuie să concilieze două obligații, și anume cerința de a preciza temeiurile deciziilor sale în baza articolului 296 TFUE și, prin urmare, de a se asigura că aceste decizii conțin toate elementele esențiale pe care sunt întemeiate, și cea de a respecta obligația de păstrare a secretului profesional[24]. Acest lucru implică faptul că pot exista informații relevante pentru evaluarea Comisiei care nu pot fi divulgate în totalitate publicului. Fără a aduce atingere acestui lucru, din experiența Comisiei, procesul prin care se ajunge la un acord cu statele membre în privința informațiilor confidențiale poate reprezenta câteodată o provocare.

Comisia subliniază că nu are obligația legală de a publica rezultatele monitorizării acțiunilor specifice care fac obiectul angajamentelor. Angajamentele fac parte din notificarea depusă de statele membre și sunt evaluate și publicate ca parte a deciziilor. Monitorizarea ulterioară a angajamentelor, care are loc de obicei cu sprijinul unui administrator independent, reprezintă, însă, o sursă de informații confidențiale pentru Comisie. Dacă încălcarea angajamentelor necesită măsuri suplimentare din partea Comisiei, decizia acesteia va deveni publică. Din contră, dacă nu există încălcări, Comisia remarcă faptul că informațiile obținute prin monitorizare sunt protejate de confidențialitate.

În mod similar, un stat membru poate propune întotdeauna o modificare ulterioară a angajamentelor pe care le-a înaintat pentru a permite Comisiei să efectueze testul comparativ pentru o măsură de ajutor. Atunci, Comisia evaluează dacă modificarea propusă a angajamentelor nu modifică echilibrul deciziei inițiale și adoptă și publică o decizie motivată în acest sens. Comisia nu este de acord cu opinia CCE exprimată la punctul 63. Aceasta consideră că deciziile Comisiei au explicat în mod corespunzător motivul pentru care modificarea angajamentelor nu afectează echilibrul deciziei inițiale.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 64 – 70 (Deciziile privind ajutoarele de stat în favoarea instituțiilor financiare, pe fond)

Comisia consideră că a verificat întotdeauna existența unei perturbări grave. Prin adoptarea orientărilor (respectiv Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar), Comisia și-a luat angajamentul de a evalua ajutoarele de stat în sprijinul băncilor în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE, luând în considerare situația de criză și riscul pentru stabilitatea financiară în general care reprezintă o perturbare gravă a economiei. În ceea ce privește aplicarea acestor orientări într-un anumit caz, Comisia subliniază faptul că autoritățile statelor membre sunt responsabile să decidă dacă doresc să acorde ajutorul pentru a împiedica o ieșire necontrolată de pe piață a unei anumite bănci care ar amenința stabilitatea financiară. Dacă statul membru decide că acest ajutor trebuie acordat, atunci notifică ajutorul planificat Comisiei, iar, apoi, Comisia are responsabilitatea de a evalua compatibilitatea respectivului ajutor cu piața internă. Comisia remarcă faptul că statul membru în cauză trebuie să demonstreze că ajutorul a fost necesar din cauza unei amenințări a stabilității financiare în lipsa ajutorului de stat. În acest context, Comisia a evaluat dacă argumentele invocate de

[24] Punctul 18 din Comunicarea C(2003) 4582 a Comisiei din 1 decembrie 2003 privind secretul profesional în deciziile din domeniul ajutorului de stat (JO C 297, 9.12.2003, p. 6-9.

autoritățile naționale au fost robuste sau, ori de câte orice acest lucru a fost aplicabil, dacă au fost necesare dovezi suplimentare. În plus, Comisia consideră că, cel puțin în unele părți ale sectorului bancar din UE, consecințele crizei persistă și, prin urmare, a continuat să aplice același set de norme în toate statele membre. În acest context, Comisia subliniază obligația de cooperare loială a statelor membre în cauză, în conformitate cu articolul 4 alineatul (3) TUE. Comisia remarcă, de asemenea, că niciuna dintre deciziile sale nu fost atacată pe baza acestui temei.

În contextul menționat mai sus, Comisia confirmă că a luat în considerare susținerile statelor membre în evaluarea perturbării grave în fiecare caz în parte. A combinat acest lucru cu cunoștințele Comisiei referitoare situația economică generală în statul membru respectiv, care nu trebuie să fie înregistrate în dosarul de caz[25]. În plus, Comisia subliniază faptul că Consiliul a recunoscut existența riscurilor pentru stabilitatea financiară ori de câte ori a aprobat (sau a modificat) un program de ajustare macroeconomică (de exemplu, pentru Grecia).

În mod specific, cu privire la ajutorul pentru lichidare, Comisia remarcă faptul că CCE recunoaște că intrarea dezorganizată în dificultate chiar și a unei bănci mici poate reprezenta un risc pentru stabilitatea financiară. Pentru măsurile de ajutor pentru lichidare notificate, Comisia a considerat că dovezile furnizate de către statele membre sunt suficiente. După caz, aceste dovezi au fost combinate cu cunoștințele Comisiei referitoare la situația economică generală din statul membru respectiv. Comisia recunoaște că în Comunicarea din 2013 privind sectorul bancar nu sunt descrise dovezile care trebuie înaintate de către statele membre atunci când intenționează să acorde ajutor pentru lichidare. Cu toate acestea, Comisia consideră că nu a fost necesară includerea acestor prevederi detaliate în orientările sale. Într-adevăr, Regulamentul de procedură reprezintă o bază suficientă care îi permite Comisiei să solicite orice informații suplimentare de care are nevoie de la statele membre pentru realizarea evaluării compatibilității. Comisia a explicat mai sus că evaluează dacă argumentele prezentate de către autoritățile naționale sunt robuste și, dacă este necesar, solicită dovezi suplimentare.

Angajamentele sunt propuse de către statele membre și răspund circumstanțelor specifice ale cazului. Acestea sunt evaluate în deciziile privind ajutoarele de stat ca parte a testului comparativ pentru asigurarea faptului că denaturările nejustificate ale concurenței rezultate din măsura de ajutor propusă sunt atenuate. Unele angajamente sunt binare (de exemplu, interzicerea dividendelor sau interzicerea achizițiilor se aplică sau nu). Alte angajamente (cum ar fi cesionările sau ieșirea din anumite linii de activitate) eliberează în mod clar spațiul din piață pentru concurenți și Comisia evaluează dacă angajamentul este proporțional cu valoarea ajutorului. Este, de asemenea, evident efectul de atenuare rezultând din angajamentele beneficiarului de a se comporta în conformitate cu practica pieței, de exemplu în privința stabilirii prețurilor. În timp ce Comisia monitorizează respectarea acțiunilor specifice care fac obiectul angajamentului, acest lucru are legătură cu valabilitatea ajutorului, iar nu cu evaluarea *ex-post* a efectelor măsurilor asupra pieței după ce au fost puse în aplicare. S-a explicat deja că evaluarea compatibilității este o evaluare *ex-ante,* respectiv înainte de punerea în aplicare a măsurii de ajutor de către statul membru, pe baza informațiilor disponibile la momentul respectiv. Prin urmare, în fiecare caz în parte a avut loc o calibrare a angajamentelor față de efectul de denaturare și Comisia consideră că a inclus evaluări suficiente în deciziile sale.

Punctul 9 din Comunicarea din 2009 privind restructurarea cu privire la comparația cu opțiuni alternative, inclusiv o divizare sau o absorbire de către o altă bancă, se referă la conținutul posibil al notificării unui plan de restructurare, respectiv o comunicare de către statul membru – și nu este o obligație a Comisiei. Potrivit jurisprudenței instanțelor Uniunii[26], Comisia are doar obligația de a evalua măsura, astfel cum a fost notificată de către statul membru. Aceasta nu poate analiza toate

[25] Comisia observă că CERS nu a făcut nicio recomandare Comisiei privind situația dacă există sau nu o perturbare gravă în legătură cu o bancă în curs de a intra în dificultate și, astfel, nu se află în poziția de a exprima o opinie dacă CERS urmează să facă acest lucru.

[26] Cauza T-135/17 SCOR/Comisia, punctele 94 și 123; cauza T-57/11 Castelnou Energía/Comisia, punctul 171; cauza C-159/94 Comisia/Franța, punctul 101.

măsurile alternative posibile care pot conduce la atingerea aceluiaşi obiectiv pentru a declara că măsura notificată este compatibilă. *A fortiori*, Comisia nu are autoritatea de a înlocui măsura notificată cu o măsură alternativă pe care o poate considera mai adecvată, mai proporţionată sau implicând un nivel mai mic de denaturare. În plus, o anumită măsură de ajutor este, adesea, aleasă în funcție de cerințele de supraveghere sau de decizia unei autorități de rezoluție (în cazul fondurilor din FUR sau dintr-un fond național de rezoluție), iar Comisia o evaluează în calitate de autoritate în materie de ajutoare de stat în privința compatibilității sale cu normele privind ajutoarele de stat.

CONCLUZII ŞI RECOMANDĂRI

A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 71.

În opinia Comisiei, cadrul său etic robust, potrivit CCE, este, de asemenea, adecvat pentru a reduce la minimum riscul gestionării necorespunzătoare a informațiilor sensibile de pe piață din motivele prezentate mai sus în răspunsul la punctele 33 – 34.

A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 72.

Comisia consideră că normele privind ajutoarele de stat au fost adecvate în totalitate scopului de a controla ajutoarele de stat în favoarea instituțiilor financiare în perioada care a făcut obiectul auditului și, prin urmare, nu a fost necesară revizuirea acestora pentru motivele prezentate mai sus în prima secțiune și în reacția detaliată la punctele 30 și 43 – 50.

Recomandarea 1 – Evaluarea măsurii în care normele privind ajutoarele de stat continuă să fie adecvate și luarea de măsuri corective acolo unde este necesar

Comisia acceptă această recomandare.

În legătură cu recomandarea 1, Comisia acceptă lansarea unei evaluări, în conformitate cu orientările sale privind o mai bună legiferare. Impactul economic al crizei cauzate de pandemia de COVID-19 reprezintă o perturbare gravă a economiei statelor membre și perspectiva economică este extrem de incertă. Prin urmare, Comisia va desfășura o evaluare după redresarea economică, cel târziu în 2023.

A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 73.

Comisia subliniază faptul că a respectat întotdeauna Regulamentul de procedură și Regulamentul de punere în aplicare, care au caracter obligatoriu. Acestea trebuie să rămână separate de orientările interne (fără caracter obligatoriu) ale Comisiei, care sunt mai detaliate și se adresează personalului. Cu toate acestea, orice abatere de la aceste orientări interne nu a fost semnificativă și nu a afectat rezultatul evaluărilor Comisiei. Durata procedurilor privind ajutoarele de stat în unele cazuri din sectorul bancar este rezultatul sensibilității și complexității acestor măsuri de ajutor, care depind de deciziile altor actori. În special, printre acești actori se numără autoritățile de supraveghere și de rezoluție, care, precum Comisia în aceste cazuri, trebuie să protejeze discuțiile confidențiale și informațiile sensibile pentru piață. De asemenea, trebuie reamintit faptul că Comisia nu poate refuza să acorde recomandări statelor membre cu privire la implicațiile planurilor posibile din punctul de vedere al ajutoarelor de stat în orice etapă a procesului, chiar dacă statele membre nu respectă întotdeauna în întregime Codul de bune practici. În final, Comisia reamintește că publicarea deciziilor trebuie să evite divulgarea secretelor comerciale, asigurând, în același timp, un nivel maxim al transparenței, după cum a explicat mai sus în răspunsul la punctele 58 – 61 și că actualitatea acestei publicări depinde mai întâi de buna cooperare a statelor membre.

Recomandarea 2 – Ameliorarea în continuare a respectării proceselor și a procedurilor interne

Comisia acceptă această recomandare.

Cu privire la recomandarea 2(1), Comisia remarcă faptul că va lansa un nou instrument de gestionare a cazurilor (Case@EC) care va facilita gestionarea documentelor și pentru cazurile referitoare la ajutoarele de stat. În acest context, Comisia va reaminti, de asemenea, personalului său normele aplicabile privind înregistrarea documentelor și va revizui orientările interne în conformitate cu noul instrument de gestionare a documentelor.

Cu privire la recomandarea 2(2), Comisia va reaminti statelor membre cele mai bune practici pentru contactele prealabile notificării, astfel cum sunt descrise în Codul de bune practici. Mai concret, Comisia va face acest lucru în cadrul Grupului de lucru pentru modernizarea ajutoarelor de stat cu statele membre.

În legătură cu recomandarea 2(3), Comisia reamintește că depinde foarte mult de cooperarea statelor membre pentru a asigura publicarea la timp a deciziilor sale, după cum recunoaște și CCE. Deși Comisia a utilizat instrumentele disponibile pentru a publica deciziile privind ajutoarele de stat fără aprobarea statelor membre, utilizarea acestora imediat și în toate cazurile ar fi disproporționată. Prin urmare, Comisia nu se află în poziția de a își asuma singură angajamentul că acest proces poate fi accelerat în practică. Cu toate acestea, Comisia va reaminti statelor membre procesul privind cererile de confidențialitate în cadrul Grupului de lucru pentru modernizarea ajutoarelor de stat cu statele membre. De asemenea, Comisia va lua în considerare furnizarea unor orientări interne suplimentare pentru personalul său în vederea asigurării unei gestionări eficiente și unitare a cererilor de confidențialitate din partea statelor membre.

A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 74.

Comisia confirmă că deciziile sale privind ajutoarele de stat se bazează pe evaluări robuste din punct de vedere juridic și economic și salută concluzia CCE privind analiza riguroasă a planurilor de restructurare. Comisia consideră că abordarea sa în evaluarea existenței unei perturbări grave a fost adecvată, din motivele prezentate mai sus în răspunsul detaliat la punctele 64 – 70. Cu privire la impactul măsurilor care vizau limitarea denaturării concurenței, Comisia subliniază faptul că a calibrat aceste măsuri (care iau forma angajamentelor) la efectul de denaturare în fiecare caz în cadrul testului comparativ. Comisia consideră că a furnizat o motivare suficientă în fiecare decizie. Cu privire la indicatorii de performanță în scopul gestionării anuale, Comisia reamintește că există multe provocări în crearea unor indicatori fiabili și relevanți, după cum se prezintă mai sus în răspunsul detaliat la punctele 21 – 25. În final, Comisia a explicat deja faptul că, în perioada care a făcut obiectul auditului, nu au existat motive pentru lansarea unei evaluări formale a Comunicării din 2013 privind sectorul bancar. În această privință, Comisia face referire la argumentele prezentate mai sus în rezumat și în răspunsurile la punctele 28 – 30 și la punctele 43 – 50.

Recomandarea 3 – Îmbunătățirea măsurării performanței

Comisia acceptă această recomandare.

Cu privire la această recomandare, Comisia este de acord să își revizuiască indicatorii de performanță în contextul Planului Strategic 2020-2024 și al Planului de Gestiune 2020, care sunt în curs de elaborare în prezent. Acești indicatori se referă în mod obligatoriu la realizări și rezultate generate de activitățile DG Concurență, asupra cărora DG Concurență poate avea control și care sunt măsurabile în mod fiabil și eficient. Comisia va monitoriza dacă acești indicatori de performanță sunt în continuare adecvați.

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit IV – Reglementarea piețelor și economia competitivă, condusă de domnul Alex Brenninkmeijer, membru al Curții. Auditul a fost condus de domnul Mihails Kozlovs, membru al Curții de Conturi Europene, asistat de: Edīte Dzalbe, șefă de cabinet, și Laura Graudiņa, atașat în cadrul cabinetului; Zacharias Kolias, manager principal; Jörg Genner, coordonator; Giorgos Tsikkos, Vasileia Kalafati, Marc Hertgen și Maria Isabel Quintela, auditori. Michael Pyper a asigurat sprijin lingvistic.

Ca urmare a pandemiei de COVID-19 și a măsurilor stricte de izolare, nu s-a putut furniza o fotografie a echipei de audit.

Calendar

Etapa	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	22.1.2019
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	14.5.2020
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	28.7.2020
Primirea răspunsurilor oficiale ale Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	27.8.2020

COPYRIGHT

© Uniunea Europeană, 2020.

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este pusă în aplicare prin Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Aceasta înseamnă că reutilizarea este autorizată, sub rezerva menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul nu poate altera sensul sau mesajul inițial al documentelor. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți drepturi suplimentare în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți. Dacă se obține o astfel de autorizație, ea anulează autorizația de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o autorizație în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor:

Figurile 3 și 4: pictograme realizate de Pixel perfect pornind de la site-ul https://flaticon.com.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile comerciale, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile înregistrate, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare și nu se acordă nicio licență pentru acestea.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

PDF	ISBN 978-92-847-5151-8	ISSN: 1977-5806	DOI: 10.2865/756296	QJ-AB-20-018-RO-N
HTML	ISBN 978-92-847-5124-2	ISSN: 1977-5806	DOI: 10.2865/138631	QJ-AB-20-018-RO-Q

Curtea a constatat în urma auditului său că, pentru perioada cuprinsă între august 2013 și sfârșitul anului 2018, Comisia a dispus de resurse și de instrumente adecvate, inclusiv de o structură organizatorică adecvată, pentru a putea efectua controlul ajutoarelor de stat în favoarea instituțiilor financiare. Ea nu a fost însă întotdeauna în măsură să le exploateze la maximum.

Indicatorii de performanță stabiliți de Comisie nu îi reflectau în integralitate performanța. Curtea a observat că realitățile pieței s-au îmbunătățit în cursul perioadei auditate și până la apariția pandemiei de COVID-19, precum și că avuseseră loc modificări în cadrul de reglementare, dar că normele aplicabile privind ajutoarele de stat în sine nu mai fuseseră modificate din 2013.

În plus, Curtea a constatat că este posibil ca eficacitatea controlului ajutoarelor de stat asigurat de Comisie să fi suferit ocazional de pe urma faptului că aceasta nu a pus sub semnul întrebării declarațiile statelor membre conform cărora, în fiecare caz, erau reunite condițiile necesare care să justifice aprobarea cu titlu excepțional a unui ajutor de stat.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.

CURIA RATIONUM
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors