



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ
ΕΥΡΩΣΥΣΤΗΜΑ

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ
της 6ης Αυγούστου 2013
σχετικά με την ειδική εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων
(CON/2013/57)

Εισαγωγή και νομική βάση

Στις 3 Ιουλίου 2013 η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) έλαβε αίτημα του ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών για τη διατύπωση γνώμης όσον αφορά σχέδιο νομοθετικών διατάξεων για την ειδική εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων (εφεξής το «σχέδιο διατάξεων»).

Η αρμοδιότητα της ΕΚΤ για τη διατύπωση γνώμης βασίζεται στα άρθρα 127 παράγραφος 4 και 282 παράγραφος 5 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο άρθρο 2 παράγραφος 1 τρίτη και έκτη περίπτωση της απόφασης 98/415/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 1998 σχετικά με τη διαβούλευση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας με τις εθνικές αρχές για τα σχέδια νομοθετικών διατάξεων¹, καθώς το σχέδιο διατάξεων αφορά την Τράπεζα της Ελλάδος και κανόνες εφαρμοστέους σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, στο βαθμό που αυτοί επηρεάζουν ουσιωδώς τη σταθερότητα των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και αγορών. Η παρούσα γνώμη εκδόθηκε από το διοικητικό συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 17.5 πρώτη πρόταση του εσωτερικού κανονισμού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

1. Σκοπός του σχεδίου διατάξεων

- 1.1 Με το σχέδιο διατάξεων τροποποιείται το νομικό πλαίσιο που διέπει την ειδική εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων², σύμφωνα με τη δέσμευση που ανέλαβε η ελληνική κυβέρνηση στο πλαίσιο της δεύτερης αναθεώρησης του δεύτερου οικονομικού προγράμματος για την Ελλάδα να βελτιώσει τη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων που τελούν υπό εκκαθάριση. Προς τον σκοπό αυτόν, το σχέδιο διατάξεων τροποποιεί τον ν. 3601/2007 περί ανάληψης και άσκησης δραστηριοτήτων από τα πιστωτικά ιδρύματα, επάρκεια ιδίων κεφαλαίων των πιστωτικών ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων παροχής επενδυτικών υπηρεσιών και λοιπές διατάξεις³ και εξουσιοδοτεί την Τράπεζα της Ελλάδος να θεσπίσει μέτρα εφαρμογής, εφόσον κρίνεται αναγκαίο.
- 1.2 Το σχέδιο διατάξεων ορίζει ότι ο ειδικός εκκαθαριστής, ο οποίος διορίζεται με απόφαση της Τράπεζας της Ελλάδος, δύναται να είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο και να διενεργεί την

¹ ΕΕ L 189 της 3.7.1998, σ. 42.

² Το πλαίσιο ειδικής εκκαθάρισης περιλαμβάνει τις συναφείς διατάξεις του ν. 3601/2007 περί ανάληψης και άσκησης δραστηριοτήτων από τα πιστωτικά ιδρύματα, επάρκεια ιδίων κεφαλαίων των πιστωτικών ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων παροχής επενδυτικών υπηρεσιών και λοιπές διατάξεις, τις συναφείς διατάξεις του Πτωχευτικού Κώδικα και τις συναφείς κανονιστικές πράξεις της Επιτροπής Πιστωτικών και Ασφαλιστικών Θεμάτων της Τράπεζας της Ελλάδος υπ' αριθ. 21/4.11.2011 και 77/30.5.2013.

³ ΦΕΚ Α 178/1.8.2007.

εκκαθάριση περισσοτέρων πιστωτικών ιδρυμάτων, εφόσον αυτό κρίνεται αναγκαίο για την καλύτερη εξυπηρέτηση των σκοπών της ειδικής εκκαθάρισης.

- 1.3 Επιπροσθέτως, με το σχέδιο διατάξεων συστήνεται συμβουλευτική Επιτροπή Ειδικών Εκκαθαρίσεων (ΕΕΕ) αποτελούμενη από πέντε μέλη, τα οποία διορίζονται από την Τράπεζα της Ελλάδος για τριετή θητεία. Ο ειδικός εκκαθαριστής πρέπει να ζητεί την έγκριση της ΕΕΕ για τη διενέργεια συγκεκριμένων πράξεων, ήτοι τον συμβιβασμό απαιτήσεων και τις ρυθμίσεις δανείων, καθώς και την πώληση ακίνητων περιουσιακών στοιχείων και χρεογράφων, σε περίπτωση που το ποσό της οικείας απαίτησης ή η αξία του οικείου περιουσιακού στοιχείου υπερβαίνει ορισμένο ανώτατο όριο.
- 1.4 Τέλος, το σχέδιο διατάξεων: i) εξειδικεύει το πεδίο της εποπτείας που ασκεί στον ειδικό εκκαθαριστή η Τράπεζα της Ελλάδος, ii) περιορίζει την ευθύνη του ειδικού εκκαθαριστή και της ΕΕΕ για χρέη του υπό εκκαθάριση πιστωτικού ιδρύματος όσον αφορά τη χρονική περίοδο που προηγείται του διορισμού τους, και iii) ρυθμίζει τη διαδικασία κοινοποίησης εγγράφων της δικογραφίας στο πλαίσιο των ενδίκων διαδικασιών της ειδικής εκκαθάρισης.

2. Κατάλληλος χρόνος διαβούλευσης με την ΕΚΤ

- 2.1 Σύμφωνα με το άρθρο 4 της απόφασης 98/415/ΕΚ, η διαβούλευση με την ΕΚΤ πρέπει να λαμβάνει χώρα σε εύλογο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας, προκειμένου να παρέχεται στην ΕΚΤ επαρκές χρονικό διάστημα για την έκδοση της γνώμης της και προκειμένου να παρέχεται η δυνατότητα στην αιτούσα αρχή να λάβει υπόψη τη γνώμη της ΕΚΤ πριν από την ψήφιση των διατάξεων. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η διαβούλευση με την ΕΚΤ έλαβε χώρα σε στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας κατά το οποίο η αιτούσα αρχή δεν διέθετε επαρκή χρόνο για την εισαγωγή ουσιωδών τροποποιήσεων στο σχέδιο διατάξεων. Επιπροσθέτως, το σχέδιο διατάξεων ψηφίσθηκε από τη Βουλή των Ελλήνων σε σύντομο χρονικό διάστημα από την υποβολή αιτήματος προς την ΕΚΤ για τη διατύπωση γνώμης.
- 2.2 Η ΕΚΤ αντιλαμβάνεται ότι το πλαίσιο που διέπει την ειδική εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων στην Ελλάδα εξελίσσεται, λαμβανομένης ιδίως υπόψη της συνάφειας του εν λόγω πλαισίου με την αναδιάρθρωση του ελληνικού τραπεζικού τομέα. Ως εκ τούτου, η ΕΚΤ θεωρεί ότι η παρούσα γνώμη, παρά τη δημοσίευσή της κατόπιν της ψήφισης του σχεδίου διατάξεων, μπορεί να χρησιμεύσει ως σημείο αναφοράς για περαιτέρω τροποποιήσεις του εν λόγω πλαισίου. Ωστόσο, η ΕΚΤ τονίζει ότι ακόμη και σε ιδιαίτερα επείγουσες περιπτώσεις, δεν αίρεται η υποχρέωση των εθνικών αρχών να διαβουλεύονται με την ΕΚΤ σε κατάλληλο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας και να διαθέτουν επαρκή χρόνο, ώστε να λαμβάνουν υπόψη τις απόψεις της ΕΚΤ, σύμφωνα με την απόφαση 98/415/ΕΚ.

3. Γενικές παρατηρήσεις

- 3.1 Η ΕΚΤ χαιρετίζει το σχέδιο διατάξεων στον βαθμό που με αυτό επιδιώκεται η τροποποίηση του ισχύοντος νομικού πλαισίου για την ειδική εκκαθάριση πιστωτικών ιδρυμάτων, σύμφωνα με τους σκοπούς για το χρηματοπιστωτικό τομέα, όπως ορίζονται από τις ελληνικές αρχές στο Μνημόνιο

Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής⁴. Σε σχέση με την κατάρτιση του προαναφερθέντος πλαισίου, η ΕΚΤ παραπέμπει στις προηγούμενες σχετικές γνώμες της⁵

- 3.2 Η ΕΚΤ αντιλαμβάνεται ότι ο κύριος σκοπός του σχεδίου διατάξεων είναι η διασφάλιση της έγκαιρης και οικονομικά αποδοτικής διάθεσης ή/και αναδιάρθρωσης των περιουσιακών στοιχείων που τελούν υπό εκκαθάριση, καθώς επίσης και η εκμετάλλευση των πλεονεκτημάτων που προκύπτουν από συνέργειες λόγω της κεντρικής διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων. Λαμβάνοντας υπόψη τα σημαντικά χρηματοοικονομικά συμφέροντα που συνεπάγεται η εκκαθάριση πιστωτικών ιδρυμάτων, η ΕΚΤ σημειώνει ότι η θέσπιση υγιών, αποτελεσματικών και μεθοδικών διαδικασιών εκκαθάρισης βασιζόμενων στις διεθνείς πρακτικές είναι απαραίτητη. Συνεπώς, η ΕΚΤ θεωρεί ότι η περαιτέρω ανάπτυξη του Ελληνικού νομικού και εποπτικού πλαισίου που διέπει την ειδική εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων αποτελεί ένα σημαντικό βήμα ώστε να αυξηθεί η προστασία της αξίας των περιουσιακών στοιχείων που τελούν υπό εκκαθάριση και, τελικά, των συμφερόντων των πιστωτών. Εξάλλου, όταν η διαδικασία ειδικής εκκαθάρισης περιλαμβάνει σημαντικές απαιτήσεις του δημόσιου τομέα, είναι αναγκαίο ένα καλοσχεδιασμένο πλαίσιο για την ελαχιστοποίηση της έκθεσης του φορολογούμενου σε έξοδα.
- 3.3 Η ΕΚΤ σημειώνει ότι η ορθή και ταχεία εφαρμογή του προβλεπόμενου πλαισίου από τον ειδικό εκκαθαριστή, την ΕΕΕ και τις λοιπές αρμόδιες αρχές είναι καθοριστικής σημασίας για την επίτευξη των προαναφερθέντων σκοπών. Η ορθή εφαρμογή του σχεδιαζόμενου πλαισίου περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τις αρχές της ασφάλειας δικαίου, της διαφάνειας και της προβλεψιμότητας όσον αφορά την αντιμετώπιση των πιστωτών, καθώς και με την αρχή της ίσης μεταχείρισης των πιστωτών.

4. Αλληλεπίδραση του σχεδίου νομοθετικών διατάξεων με λοιπές διατάξεις του πλαισίου ειδικής εκκαθάρισης

Η ΕΚΤ σημειώνει ότι η αλληλεπίδραση μεταξύ του σχεδίου νομοθετικών διατάξεων και του Πτωχευτικού Κώδικα⁶, καθώς και της δευτερογενούς νομοθεσίας που διέπει την ειδική εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων⁷, πρέπει να είναι σαφής και να διασφαλίζει ότι το συνολικό πλαίσιο είναι συνεκτικό, περιεκτικό και, ως εκ τούτου, εφαρμόσιμο. Η ΕΚΤ συνιστά την αποσαφήνιση της αλληλεπίδρασης μεταξύ των εν λόγω διατάξεων, π.χ. στην αιτιολογική έκθεση του σχεδίου διατάξεων.

⁴ Παράρτημα V του ν. 4046/2012 σχετικά με την έγκριση των σχεδίων συμβάσεων χρηματοδοτικής διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοδοτικής Σταθερότητας, της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος και του σχεδίου του μνημονίου συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας (ΦΕΚ Α 28/14.12.2012).

⁵ Βλ. ιδίως γνώμη CON/2011/72. Όλες οι γνώμες της ΕΚΤ είναι διαθέσιμες στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ (www.ecb.europa.eu).

⁶ Ν. 3588/2007, ΦΕΚ Α 153/10.7.2007.

⁷ Πράξεις της Επιτροπής Πιστωτικών και Ασφαλιστικών Θεμάτων της Τράπεζας της Ελλάδος υπ' αριθ. 21/4.11.2011 και 77/30.5.2013.

5. Ανάπτυξη του πλαισίου συνδρομής και ελέγχου του ειδικού εκκαθαριστή

- 5.1 Η ΕΚΤ χαιρετίζει την ανάπτυξη του πλαισίου συνδρομής και ελέγχου του ειδικού εκκαθαριστή που διορίζεται από την Τράπεζα της Ελλάδος δυνάμει του σχεδίου νομοθετικών διατάξεων. Ενέχει αξία η δυνατότητα διορισμού του ίδιου εκκαθαριστή σε περισσότερα από ένα υπό εκκαθάριση πιστωτικά ιδρύματα. Ταυτόχρονα, η ΕΚΤ επισημαίνει ότι το σχέδιο νομοθετικών διατάξεων πρέπει να περιλαμβάνει δικλίδες ασφαλείας για την πρόληψη συγκρούσεων συμφερόντων, ώστε να διασφαλίζεται ότι ο έλεγχος επί του ειδικού εκκαθαριστή δεν είναι ούτε αυθαίρετος ούτε υπέρμετρος και να προσδιορίζει ότι ο εν λόγω πολλαπλός διορισμός πρέπει να βασίζεται σε συγκεκριμένα αντικειμενικά κριτήρια, όπως για παράδειγμα στο μέγεθος των εμπλεκόμενων ιδρυμάτων. Περαιτέρω, η ΕΚΤ αντιλαμβάνεται ότι, σύμφωνα με το σχέδιο νομοθετικών διατάξεων, η εκκαθάριση πλειόνων οντοτήτων από τον ίδιο εκκαθαριστή δεν επηρεάζει την πρωτεύουσα περιουσία κάθε οντότητας και ότι κάθε επιμέρους διαδικασία παραμένει διακριτή.
- 5.2 Θα ήταν χρήσιμο με το σχέδιο νομοθετικών διατάξεων να παρέχεται λεπτομερέστερη καθοδήγηση στον ειδικό εκκαθαριστή και στην ΕΕΕ αναφορικά με την άσκηση των καθηκόντων τους. Ο ειδικός εκκαθαριστής και η ΕΕΕ θα πρέπει να υποστηρίζονται από εξειδικευμένους και αμερόληπτους συμβούλους αναφορικά με την αποτίμηση της αξίας των υπό εκκαθάριση περιουσιακών στοιχείων, όπως για παράδειγμα με την παροχή μη δεσμευτικών αξιολογήσεων από ανεξάρτητους εκτιμητές. Σε ό,τι αφορά τα ποσοτικά όρια που ενεργοποιούν τη συμμετοχή της ΕΕΕ, η ΕΚΤ τονίζει την ανάγκη επαρκούς αιτιολόγησής τους, λαμβάνοντας υπόψη τον εγγενή στόχο της μεγιστοποίησης του προϊόντος της εκκαθάρισης.
- 5.3 Θα ήταν χρήσιμο να εξειδικευθεί περαιτέρω το πεδίο του ελέγχου που ασκείται στον ειδικό εκκαθαριστή. Σύμφωνα και με τις προηγούμενες γνώμες της, η ΕΚΤ χαιρετίζει τον κεντρικό ρόλο της Τράπεζας της Ελλάδος στη διαδικασία ειδικής εκκαθάρισης, ως μέσο ενίσχυσης του πλαισίου χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Ταυτόχρονα, είναι εξίσου σημαντική η διασφάλιση της σαφήνειας και της ασφάλειας δικαίου σε ό,τι αφορά τη διαδικασία δικαστικού ελέγχου των αποφάσεων του ειδικού εκκαθαριστή και της ΕΕΕ⁸.

6. Η ΕΕΕ και ο ρόλος της Τράπεζας της Ελλάδος

- 6.1 Η ΕΚΤ χαιρετίζει τη σύσταση της ΕΕΕ, ως μέσο ενίσχυσης του πλαισίου επίβλεψης της ειδικής εκκαθάρισης των πιστωτικών ιδρυμάτων, καθώς και βελτίωσης της ομαλότητας και της αποδοτικότητας της διαδικασίας ειδικής εκκαθάρισης. Ταυτόχρονα, προκειμένου να διευκολυνθεί η ΕΕΕ στην εκπλήρωση του ρόλου της κατά τρόπο ικανοποιητικό, το σχέδιο νομοθετικών διατάξεων θα πρέπει να διασφαλίζει ότι η θέση, ο ρόλος και οι εξουσίες της ΕΕΕ υπό το ελληνικό νομικό πλαίσιο δεν διέπονται από ασάφειες.
- 6.2 Η ΕΚΤ συνιστά με το σχέδιο νομοθετικών διατάξεων να αποσαφηνίζεται εάν η ΕΕΕ συνιστά εσωτερικό όργανο της Τράπεζας της Ελλάδος ή εάν έχει την ίδια θέση με τον ειδικό εκκαθαριστή. Τούτο σχετίζεται με την απόδοση ευθυνών που προκύπτουν από αποφάσεις της ΕΕΕ. Ο Έλληνας νομοθέτης θα πρέπει να θεσπίσει ένα κατάλληλο πλαίσιο λογοδοσίας.

⁸ Βλέπε ιδίως γνώμες CON/2004/9 και CON/2004/18.

7. Σχέση μεταξύ της Τράπεζας της Ελλάδος και της ΕΕΕ

Το σχέδιο διατάξεων προβλέπει ότι η Τράπεζα της Ελλάδος θα παρέχει γραμματειακή υποστήριξη στην ΕΕΕ, θα αποφασίζει σχετικά με τα προσόντα και τα κριτήρια επιλογής των μελών της ΕΕΕ, θα τα διορίζει και θα καταβάλλει τις αποδοχές τους. Η ΕΚΤ αντιλαμβάνεται ότι τα εν λόγω δικαιώματα και οι υποχρεώσεις σχετίζονται με τα καθήκοντα της Τράπεζας της Ελλάδος στη διαδικασία ειδικής εκκαθάρισης των πιστωτικών ιδρυμάτων, η οποία ήδη ελέγχεται από την Τράπεζα Ελλάδος, π.χ. έναρξη της διαδικασίας εκκαθάρισης, διορισμός του ειδικού εκκαθαριστή, έλεγχος των πράξεων του εκκαθαριστή. Εν προκειμένω, το σχέδιο νομοθετικών διατάξεων δεν παραβιάζει την απαγόρευση νομισματικής χρηματοδότησης, η οποία αποκλείει τη χρηματοδότηση του δημόσιου τομέα από την κεντρική τράπεζα. Ταυτόχρονα, το σχέδιο νομοθετικών διατάξεων θα πρέπει να αποσαφηνίζει ότι τα καθήκοντα της ΕΕΕ σχετίζονται με τις αρμοδιότητες της Τράπεζας Ελλάδος κατά τη διαδικασία ειδικής εκκαθάρισης των πιστωτικών ιδρυμάτων.

8. Ανεξαρτησία

Η ΕΚΤ έχει με συνέπεια επισημάνει ότι η αρχή της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας απαιτεί από τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι ΕθνΚΤ διαθέτουν επαρκείς οικονομικούς πόρους για να επιτελέσουν τα σχετιζόμενα με το Ευρωσύστημα καθήκοντά τους εξίσου καλά όπως και τα εθνικά καθήκοντά τους. Σε αυτό το πλαίσιο, η καταβολή των αποδοχών των μελών της ΕΕΕ από την Τράπεζα της Ελλάδος θα πρέπει να αποφασίζεται με τρόπο πλήρως συμβατό προς τη θεσμική και οικονομική ανεξαρτησία της.

Η παρούσα γνώμη θα δημοσιευτεί στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ.

Φρανκφούρτη, 6 Αυγούστου 2013.

[υπογραφή]

Ο Πρόεδρος της ΕΚΤ
Mario DRAGHI