



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

ΕΥΡΩΣΥΣΤΗΜΑ

EL

ECB-PUBLIC

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ

της 20ής Ιουλίου 2015

σχετικά με την ανάκαμψη και εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων
(CON/2015/25)

Εισαγωγή και νομική βάση

Στις 19 Ιουλίου 2015 η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) έλαβε αίτημα του ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών (ΥπΟικ) για τη διατύπωση γνώμης αναφορικά με σχέδιο νόμου για την ανάκαμψη και εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων¹ (εφεξής το «σχέδιο νόμου»). Το ΥπΟικ ζήτησε την επείγουσα έκδοση της γνώμης της ΕΚΤ.

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 Συμβουλίου², καθώς το σχέδιο νόμου αφορά, αντίστοιχα, την Τράπεζα της Ελλάδος και κανόνες εφαρμοστέους σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, στο μέτρο που αυτοί επηρεάζουν ουσιαδώς τη σταθερότητα των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και αγορών. Σε ό,τι αφορά στοιχεία του σχεδίου νόμου που αποσκοπούν αποκλειστικά στην ενσωμάτωση ενωσιακής νομοθεσίας η αρμοδιότητα της ΕΚΤ για τη διατύπωση γνώμης βασίζεται στο άρθρο 25.1 του καταστατικού του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. 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 νόμου

1.1 Σκοπός του σχεδίου νόμου είναι η ενσωμάτωση της οδηγίας 2014/59/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου («Bank Recovery and Resolution Directive», εφεξής η «BRRD»)³ και, κατ' επέκταση, η ευθυγράμμιση του ελληνικού νομικού πλαισίου για την ανάκαμψη και εξυγίανση ορισμένων κατηγοριών οντοτήτων δραστηριοποιούμενων στις χρηματοπιστωτικές αγορές, περιλαμβανομένων των εγκατεστημένων στην Ελλάδα πιστωτικών ιδρυμάτων,

¹ Σχέδιο νόμου «Ανάκαμψη και εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων (ενσωμάτωση οδηγίας 2014/59/ΕΕ) και άλλες διατάξεις».

² Απόφαση 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 διατάξεων (ΕΕ L 189 της 3.7.1998, σ. 42).

³ Οδηγία 2014/59/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για τη θέσπιση πλαισίου για την ανάκαμψη και την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων και για την τροποποίηση της οδηγίας 82/891/ΕΟΚ του Συμβουλίου, και των οδηγιών 2001/24/ΕΚ, 2002/47/ΕΚ, 2004/25/ΕΚ, 2005/56/ΕΚ, 2007/36/ΕΚ, 2011/35/ΕΕ, 2012/30/ΕΕ και 2013/36/ΕΕ, καθώς και των κανονισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 και (ΕΕ) αριθ. 648/2012 (ΕΕ L 173 της 12.6.2014, σ. 190).

επιχειρήσεων επενδύσεων και χρηματοοικονομικών εταιρειών συμμετοχών, με την ισχύουσα σήμερα συναφή ενωσιακή νομοθεσία.

- 1.2 Η Ελλάδα έχει θεσπίσει άρτιο νομοθετικό πλαίσιο το οποίο εισήγαγε μηχανισμούς εξυγίανσης προβληματικών ιδρυμάτων ήδη από το 2011, και δη πριν από την έκδοση της BRRD ⁴, επί του οποίου έχει λάβει χώρα διαβούλευση με την ΕΚΤ⁵. Το εν λόγω πλαίσιο εξουσιοδότησε τις ελληνικές αρχές εξυγίανσης και εποπτείας να λαμβάνουν μέτρα με σκοπό την αποτροπή συστημικών κρίσεων, την προστασία των καταθετών, τη διαφύλαξη της εμπιστοσύνης του κοινού στο τραπεζικό σύστημα και την προαγωγή της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Μετά τη θέσπιση του νέου ευρωπαϊκού πλαισίου για την ανάκαμψη και εξυγίανση των πιστωτικών ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων επενδύσεων κατέστη αναγκαία η αντικατάσταση της ισχύουσας ελληνικής νομοθεσίας από νέο πλαίσιο το οποίο θα αντιμετωπίζει με ομοιόμορφο τρόπο το σύνολο των ζητημάτων που σχετίζονται με πιθανή πτώχευση οντοτήτων του χρηματοπιστωτικού τομέα.
- 1.3 Το σχέδιο νόμου περιλαμβάνει είκοσι κεφάλαια τα οποία ρυθμίζουν, μεταξύ άλλων, την εκπόνηση σχεδίων ανάκαμψης και εξυγίανσης, την παροχή ενδοομιλικής χρηματοδοτικής στήριξης, την άσκηση εξουσιών έγκαιρης παρέμβασης, τη λήψη μέτρων εξυγίανσης και τους σκοπούς τους, τις εξουσίες των αρχών εξυγίανσης, την παροχή δημόσιας χρηματοδοτικής στήριξης, την προστασία των δικαιωμάτων των μετόχων και πιστωτών στο πλαίσιο της εξυγίανσης και τη χρήση ρυθμίσεων χρηματοδότησης της εξυγίανσης. Το σχέδιο νόμου εισάγει επίσης τις αναγκαίες τροποποιήσεις υφιστάμενων νομοθετικών διατάξεων προς διασφάλιση της συμβατότητάς τους με το νέο πλαίσιο.
- 1.4 Οι βασικές διατάξεις του σχεδίου νόμου αφορούν τα ακόλουθα:
- Η Τράπεζα της Ελλάδος, εθνική αρμόδια αρχή για την εποπτεία των ελληνικών πιστωτικών ιδρυμάτων σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) 575/2013⁶ («Capital Requirements Regulation», εφεξής ο «CRR») και τον κανονισμό 1024/2013 του Συμβουλίου⁷ (ο «κανονισμός ΕΕΜ»), ορίζεται ως η εθνική αρχή εξυγίανσης για τα εν λόγω ιδρύματα, η δε Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, αρμόδια αρχή για την εποπτεία των ελληνικών επιχειρήσεων επενδύσεων, ορίζεται ως η εθνική αρχή εξυγίανσης για τις εν λόγω επιχειρήσεις. Οι ελληνικές αρχές εξυγίανσης διαχωρίζουν τα ανατιθέμενα σε αυτές καθήκοντα εξυγίανσης από τα εποπτικά τους καθήκοντα και τα ασκούν ανεξάρτητα⁸.

⁴ Βλ. άρθρα 19, 62, 145 επ. ν. 4261/2014 (στον οποίο κωδικοποιούνται οι διατάξεις του προϊσχύσαντος ν. 3601/2007) και κανονιστικές πράξεις, αποφάσεις αριθ. 21/4.11.2011 και αριθ. 77/30.5.2013 της Επιτροπής Πιστωτικών και Ασφαλιστικών Θεμάτων.

⁵ Βλ. γνώμες CON/2011/72, CON/2011/107, CON/2012/14, CON/2012/25 και CON/2012/39. Όλες οι γνώμες της ΕΚΤ διατίθενται στον διαδικτυακό τόπο της ΕΚΤ (www.ecb.europa.eu).

⁶ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 (ΕΕ L 176 της 27.6.2013, σ. 1).

⁷ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 2013, για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων (ΕΕ L 287 της 29.10.2013, σ. 63).

⁸ Βλ. άρθρο 4 παράγραφος 10 ν. 4261/2014 με το οποίο μεταφέρεται στο ελληνικό δίκαιο το άρθρο 4 παράγραφος 7 της οδηγίας 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/87/ΕΚ και για την κατάργηση των οδηγιών 2006/48/ΕΚ και 2006/49/ΕΚ (εφεξής η «CRDIV») (ΕΕ L 176 της 27.6.2013, σ. 338).

- Το ΥπΟικ ορίζεται ως το αρμόδιο υπουργείο σύμφωνα με το σχέδιο νόμου. Οι αρχές εξυγίανσης υποχρεούνται να ενημερώνουν το ΥπΟικ σχετικά με τις αποφάσεις που λαμβάνουν δυνάμει του σχεδίου νόμου και να λαμβάνουν τη σύμφωνη γνώμη του πριν από τη λήψη οποιασδήποτε απόφασης σε σχέση με: α) τη μεταβίβαση, σε αγοραστή, μετοχών ή άλλων τίτλων ιδιοκτησίας που έχουν εκδοθεί από ίδρυμα υπό εξυγίανση, ή ορισμένων ή όλων των περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων τέτοιου ιδρύματος, στο πλαίσιο εφαρμογής του εργαλείου της πώλησης δραστηριοτήτων⁹. β) τη μεταβίβαση, σε μεταβατικό ίδρυμα, μετοχών ή άλλων τίτλων ιδιοκτησίας που έχουν εκδοθεί από ίδρυμα υπό εξυγίανση, ή ορισμένων ή όλων των περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων τέτοιου ιδρύματος, στο πλαίσιο εφαρμογής του εργαλείου της σύστασης μεταβατικού ιδρύματος¹⁰. γ) τη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων και συμβατικών σχέσεων ιδρύματος υπό εξυγίανση ή μεταβατικού ιδρύματος σε μία ή περισσότερες εταιρείες διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων, στο πλαίσιο εφαρμογής του εργαλείου του διαχωρισμού περιουσιακών στοιχείων¹¹. δ) την εφαρμογή του εργαλείου της αναδιάρθρωσης του παθητικού (bail-in tool)¹². ε) τη διαπίστωση ότι ο όμιλος θα παύσει να είναι βιώσιμος, εκτός αν η εξουσία απομείωσης ή μετατροπής ασκείται σε σχέση με κάποια θυγατρική, και στ) την ύπαρξη άμεσου δημοσιονομικού αντίκτυπου ή συστημικών συνεπειών.
- Οι αρμόδιες αρχές (όπως αυτές ορίζονται στον CRR¹³) εξουσιοδοτούνται να λαμβάνουν μέτρα έγκαιρης παρέμβασης και να διορίζουν επιτροπο σε περιπτώσεις ταχείας επιδείνωσης της χρηματοοικονομικής κατάστασης ορισμένου πιστωτικού ιδρύματος ή σοβαρής παράβασης νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων ή του καταστατικού του ή σοβαρών διοικητικών παρατυπιών. Η δαπάνη την οποία συνεπάγεται ο διορισμός επιτρόπου πρέπει να καλύπτεται από το οικείο πιστωτικό ίδρυμα. Πάντως, σε περιπτώσεις στις οποίες το τελευταίο αδυνατεί να εκπληρώσει τις σχετικές υποχρεώσεις του, η Τράπεζα της Ελλάδος πρέπει να παρεμβαίνει για την κάλυψη της δαπάνης¹⁴, οπότε και θα αποκτά κατά του ιδρύματος αξίωση σύμφωνα με το άρθρο 55E του καταστατικού της.
- Οι αρχές εξυγίανσης έχουν τη δυνατότητα εφαρμογής τεσσάρων εργαλείων εξυγίανσης, σε μεμονωμένη ή συνδυαστική βάση. Πρόκειται για την πώληση δραστηριοτήτων, τη σύσταση μεταβατικού ιδρύματος, τον διαχωρισμό περιουσιακών στοιχείων και την αναδιάρθρωση του παθητικού. Αξίζει να σημειωθεί εν προκειμένω ότι οι διατάξεις οι σχετικές με το εργαλείο της αναδιάρθρωσης του παθητικού και οι συνδεδεμένες με αυτό εξουσίες απομείωσης και μετατροπής θα αρχίσουν να ισχύουν στην Ελλάδα από την 1η Ιανουαρίου 2016¹⁵.

⁹ Βλ. άρθρο 38 παράγραφος 1 του σχεδίου νόμου.

¹⁰ Βλ. άρθρο 40 παράγραφος 1 του σχεδίου νόμου.

¹¹ Βλ. άρθρο 42 παράγραφος 1 του σχεδίου νόμου.

¹² Βλ. άρθρο 43 παράγραφος 1 του σχεδίου νόμου.

¹³ Άρθρο 2 σημείο 5 του σχεδίου νόμου.

¹⁴ Άρθρο 137 ν. 4261/2014, όπως τροποποιείται με το άρθρο 120 του σχεδίου νόμου.

¹⁵ Άρθρο 132 παράγραφος 1 του σχεδίου νόμου.

- Κατά την άσκηση των εξουσιών τους οι αρχές εξυγίανσης υποχρεούνται να διασφαλίζουν δεόντως την προστασία των καταθέσεων του Ελληνικού Δημοσίου στο ακέραιο.
- Το μεταβατικό ίδρυμα είναι νομικό πρόσωπο που ανήκει εξ ολοκλήρου ή εν μέρει σε μία ή περισσότερες δημόσιες αρχές, περιλαμβανομένης της ρύθμισης χρηματοδότησης της εξυγίανσης ή της αρχής εξυγίανσης, και ελέγχεται από την αρχή εξυγίανσης. Εν προκειμένω το σχέδιο νόμου αποκλίνει από το ισχύον πλαίσιο εξυγίανσης κατά το οποίο οποιοδήποτε μεταβατικό ίδρυμα ανήκει στο Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ) και ελέγχεται από αυτό¹⁶.
- Είναι δυνατή η λήψη μέτρων δημόσιας χρηματοπιστωτικής σταθεροποίησης με τη μορφή της δημόσιας κεφαλαιακής στήριξης και του προσωρινού δημόσιου ελέγχου.
- Σύμφωνα με την αρχή της μη επιδείνωσης της θέσης των πιστωτών, οι μέτοχοι ή πιστωτές που στο πλαίσιο εξυγίανσης υφίστανται μεγαλύτερη ζημία από εκείνη που θα υφίσταντο σε περίπτωση που λάμβανε χώρα εκκαθάριση κατά τις συνήθεις διαδικασίες αφερεγγυότητας δικαιούνται να ζητήσουν από τη ρύθμιση χρηματοδότησης της εξυγίανσης να τους καταβάλει τη διαφορά.
- Θεσπίζονται διαδικαστικές απαιτήσεις προκειμένου να διασφαλίζεται η δέουσα κοινοποίηση των ενεργειών εξυγίανσης και η εφαρμογή κατάλληλου καθεστώτος εμπιστευτικότητας στις αρχές εξυγίανσης. Εξάλλου, οι αρχές εξυγίανσης, οι αρμόδιες αρχές και το ΥπΟικ υποχρεούνται να ανταλλάσσουν μεταξύ τους όλες τις αναγκαίες πληροφορίες για την άσκηση των καθηκόντων τους, κατόπιν σχετικού αιτήματος.
- Το Σκέλος Εξυγίανσης του Ταμείου Εγγύησης Καταθέσεων και Επενδύσεων ορίζεται ως η ρύθμιση χρηματοδότησης της εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων. Το Σκέλος Εξυγίανσης του Συνεγγυητικού Κεφαλαίου Εξασφάλισης Επενδυτικών Υπηρεσιών ορίζεται ως η ρύθμιση χρηματοδότησης της εξυγίανσης των επιχειρήσεων επενδύσεων.
- Οι αρμόδιες αρχές και οι αρχές εξυγίανσης εξουσιοδοτούνται να επιβάλλουν διοικητικές κυρώσεις και διοικητικά μέτρα.
- Όσον αφορά τον διορισμό επιτρόπου¹⁷, όπως επισημάνθηκε πιο πάνω, όταν η αντικατάσταση των ανώτερων διοικητικών στελεχών ή του διοικητικού συμβουλίου ορισμένου ιδρύματος κρίνεται ανεπαρκής για την επανόρθωση της οικονομικής του κατάστασης, η αρμόδια αρχή μπορεί να διορίσει στο ίδρυμα έναν ή περισσότερους επιτρόπους. Η συγκεκριμένη ρύθμιση συμπληρώνει το πλαίσιο διορισμού των επιτρόπων¹⁸.
- Η αστική ευθύνη των αρχών εξυγίανσης έναντι τρίτων για πράξεις ή παραλείψεις τους κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους σύμφωνα με το σχέδιο νόμου περιορίζεται σε ευθύνη για δόλο ή βαρεία αμέλεια. Οι αρχές εξυγίανσης υποχρεούνται σε αποζημίωση όποιου ζημιώνεται από απόφασή τους που στη συνέχεια ακυρώνεται¹⁹. Η αστική ευθύνη του

¹⁶ Η άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιδιότητα του ΤΧΣ ως μετόχου μεταβατικών ιδρυμάτων συγκαταλέγεται μεταξύ των σκοπών του ΤΧΣ κατά το άρθρο 2 του ιδρυτικού του νόμου (ν. 3864/2010).

¹⁷ Άρθρο 29 του σχεδίου νόμου και τροποποιήσεις του άρθρου 137 ν. 4261/2014.

¹⁸ Άρθρο 137 ν. 4261/2014, όπως τροποποιείται με το σχέδιο νόμου.

¹⁹ Άρθρο 110 παράγραφος 3 του σχεδίου νόμου.

Διοικητή, των Υποδιοικητών, των μελών συλλογικών οργάνων και του εν γένει προσωπικού της Τράπεζας της Ελλάδος έναντι τρίτων, για πράξεις ή παραλείψεις κατά την άσκηση αρμοδιοτήτων τις οποίες ασκεί η Τράπεζα της Ελλάδος κατ' ανάθεση δημόσιας εξουσίας, τροποποιείται. Η νέα διάταξη θα προβλέπει ευθύνη των ως άνω προσώπων της Τράπεζας της Ελλάδος όχι μόνο για δόλο αλλά και για βαρεία αμέλεια²⁰.

- Η κατάταξη των πιστωτών στο πλαίσιο κάθε μελλοντικής ειδικής εκκαθάρισης πιστωτικών ιδρυμάτων τροποποιείται, έτσι ώστε οι απαιτήσεις πλέον να κατατάσσονται με την ακόλουθη σειρά²¹: α) απαιτήσεις με προνόμια από διαδικασίες αφερεγγυότητας²² και απαιτήσεις από την εφαρμογή μέτρων δημόσιας κεφαλαιακής στήριξης και προσωρινού δημόσιου ελέγχου²³. β) απαιτήσεις από καταθέσεις εγγυημένες από το σύστημα εγγύησης των καταθέσεων· γ) απαιτήσεις του Δημοσίου από κάθε αιτία· δ) οι ακόλουθες απαιτήσεις θα ικανοποιούνται συμμετρως: i) απαιτήσεις του Ταμείου Εξυγίανσης, ii) απαιτήσεις από επιλέξιμες καταθέσεις κατά το τμήμα που υπερβαίνουν το όριο κάλυψης για καταθέσεις φυσικών προσώπων και πολύ μικρών, μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων· και ε) απαιτήσεις από καλυπτόμενες επενδυτικές υπηρεσίες.

2. Γενικές παρατηρήσεις

- 2.1 Το σχέδιο νόμου απορρέει από τη δήλωση της συνόδου κορυφής για το ευρώ της 12ης Ιουλίου 2015, σύμφωνα με την οποία οι ελληνικές αρχές δεσμεύονται να θεσπίσουν έως τις 22 Ιουλίου δέσμη μέτρων, περιλαμβανομένης της ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο της BRRD με τη συνδρομή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.
- 2.2 Η ΕΚΤ επιθυμεί να υπογραμμίσει ότι, λόγω του πολύ σύντομου χρόνου εντός του οποίου εξέτασε το σημαντικό αυτό νομοθετικό κείμενο, δεν ήταν σε θέση να αξιολογήσει στο σύνολό τους τα πλείστα ζητήματα, νομικής και ρυθμιστικής φύσης, τα οποία αναμφίβολα θέτει το υπό εξέταση σχέδιο νόμου.
- 2.3 Η ΕΚΤ χαιρετίζει το σχέδιο νόμου, το οποίο ενισχύει τα εργαλεία και τις διαδικασίες που τίθενται στη διάθεση της Τράπεζας της Ελλάδος για την αποτελεσματική λήψη μέτρων εξυγίανσης σε επίπεδο πρόληψης, έγκαιρης παρέμβασης και καταστολής, σύμφωνα με το κοινό πλαίσιο εξουσιών, κανόνων και διαδικασιών έγκαιρης παρέμβασης που προβλέπει η BRRD.
- 2.4 Η ΕΚΤ τονίζει, ωστόσο, ότι με την παρούσα δεν γνωμοδοτεί ως προς το αν με το σχέδιο νόμου όντως εκπληρούνται οι υποχρεώσεις του Ελληνικού Δημοσίου να ενσωματώσει την BRRD στο ελληνικό δίκαιο. Εκείνο στο οποίο πρωτίστως εστιάζει η ΕΚΤ είναι οι διατάξεις που ενδέχεται να επηρεάζουν τον ρόλο και τα καθήκοντα της Τράπεζας της Ελλάδος ως κεντρικής τράπεζας και μέλους του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ).

²⁰ Τροποποίηση άρθρου 62 παράγραφος 4 ν. 4261/2014.

²¹ Άρθρο 120 του σχεδίου νόμου, με το οποίο παρεμβάλλεται νέο άρθρο 145α στον ν. 4261/2014.

²² Άρθρο 154 του Πτωχευτικού Κώδικα.

²³ Άρθρα 57 και 58 του σχεδίου νόμου, αντίστοιχα.

- 2.5 Αξίζει να σημειωθεί ότι η ΕΚΤ έχει αναπτύξει γενικού ή ειδικού χαρακτήρα κατευθυντήριες οδηγίες, στη βάση των οποίων η ίδια μπορεί να αποφαίνεται κατά πόσο ορισμένο καθήκον που πρόκειται να ανατεθεί σε εθνική κεντρική τράπεζα του ΕΣΚΤ (ΕθνΚΤ) θα πρέπει να θεωρείται καθήκον κεντρικής τράπεζας ή καθήκον του κράτους, για τους σκοπούς της αξιολόγησης της απαγόρευσης της νομισματικής χρηματοδότησης κατά το άρθρο 123 της Συνθήκης ενόψει της ανάθεσης του συγκεκριμένου καθήκοντος²⁴. Οι εν λόγω κατευθυντήριες οδηγίες εφαρμόζονται σε καθήκοντα που όντως είναι νέα, υπό την έννοια ότι είτε δεν υφίσταντο στο παρελθόν είτε δεν αποτελούσαν αναπόσπαστο μέρος των καθηκόντων κεντρικής τράπεζας που είχαν ανατεθεί στις ΕθνΚΤ στο παρελθόν. Τα καθήκοντα που ασκεί σήμερα ορισμένη ΕθνΚΤ ως καθήκοντα κεντρικής τράπεζας δεν αναθεωρούνται με σκοπό την αναταξινόμησή τους, αλλά μπορούν να επαναξιολογούνται εφόσον υπόκεινται σε νομοθετικές τροποποιήσεις ουσίας. Η ΕΚΤ έχει αποσαφηνίσει ότι τα καθήκοντα εξυγίανσης μπορούν να θεωρούνται καθήκοντα κεντρικής τράπεζας, εφόσον δεν υπονομεύουν την ανεξαρτησία ορισμένης ΕθνΚΤ κατά το άρθρο 130 της Συνθήκης²⁵. Εν προκειμένω σημειώνεται ότι στην Τράπεζα της Ελλάδος έχουν ήδη ανατεθεί εκτενείς εξουσίες λήψης συγκεκριμένων μέτρων εξυγίανσης πιστωτικών ιδρυμάτων από το 2011²⁶. Επομένως, το σχέδιο νόμου δεν συνιστά αλλαγή ουσίας ως προς τα καθήκοντα που ασκεί η Τράπεζα της Ελλάδος στον τομέα της εποπτείας, της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και της εξυγίανσης, και αναμένεται να έχει περιορισμένο αντίκτυπο στις εν γένει λειτουργίες της.
- 2.6 Είναι σαφές ότι το σχέδιο νόμου δεν εξουσιοδοτεί σε καμία περίπτωση την Τράπεζα της Ελλάδος να παρέχει δάνεια ή χρηματοδότηση στο Ταμείο Εξυγίανσης²⁷. Η παροχή τέτοιας χρηματοδότησης στο τελευταίο θα συνιστούσε καθήκον του κράτους και, επομένως, οποιοδήποτε τέτοιο δάνειο ή χρηματοδότηση από την Τράπεζα της Ελλάδος θα στοιχειοθετούσε παραβίαση της απαγόρευσης της νομισματικής χρηματοδότησης κατά τη Συνθήκη²⁸.

3. Ειδικές παρατηρήσεις

3.1 Σύμφωνη γνώμη του ΥπΟικ

- 3.1.1 Η ΕΚΤ σημειώνει ότι η Επιτροπή Εξυγίανσης της Τράπεζας της Ελλάδος υποχρεούται, προτού αποφασίσει ως προς τη λήψη μέτρων εξυγίανσης, να λαμβάνει τη σύμφωνη γνώμη του ΥπΟικ σε ένα ευρύ φάσμα περιπτώσεων. Υποτίθεται ότι με τη ρύθμιση αυτή ενσωματώνεται το άρθρο 3 παράγραφος 6 της BRRD. Ωστόσο, απαιτώντας τη σύμφωνη γνώμη του ΥπΟικ για όλες τις αποφάσεις που αφορούν την πώληση δραστηριοτήτων, τη σύσταση μεταβατικού ιδρύματος, τον διαχωρισμό περιουσιακών στοιχείων, την αναδιάρθρωση του παθητικού, την απομείωση ή μετατροπή²⁹, ανεξαρτήτως της ύπαρξης άμεσου δημοσιονομικού αντίκτυπου ή συστημικών

24 Βλ. γνώμη CON/2015/22.

25 Βλ. παράγραφο 2.3.2 γνώμης CON/2015/22. Η θέση αυτή αφίσταται από την αντίστοιχη που παρατίθεται στις γνώμες CON/2015/3 και CON/2015/2.

26 Ο.π.. Βλ. και γνώμη CON/2011/72.

27 Άρθρο 18 παράγραφος 3 στοιχείο β) του σχεδίου νόμου.

28 Ό.π.

29 Βλ. άρθρο 38 παράγραφος 1, άρθρο 40 παράγραφος 1, άρθρο 42 παράγραφος 1, άρθρο 43 παράγραφος 1 και άρθρο 59 παράγραφος 7 του σχεδίου νόμου.

συνεπειών, το σχέδιο νόμου φαίνεται πως υπερβαίνει το σκοπό του άρθρου 3 παράγραφος 6 της BRRD. Επίσης, είναι σημαντικό η Τράπεζα της Ελλάδος να έχει τον τελικό έλεγχο οποιασδήποτε απόφασης αφορά θέματα εξυγίανσης που θα μπορούσαν να επηρεάσουν την οικονομική της ανεξαρτησία³⁰.

3.1.2 Εξάλλου, η υποχρέωση της Τράπεζας της Ελλάδος, ως αρχής εξυγίανσης, να λαμβάνει τη σύμφωνη γνώμη του ΥπΟικ πριν από τη λήψη μέτρων εξυγίανσης σε ένα ευρύ φάσμα περιπτώσεων εγείρει το ζήτημα του κατά πόσο θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι το ΥπΟικ λειτουργεί ως δεύτερη αρχή εξυγίανσης, παράλληλα προς την Τράπεζα της Ελλάδος. Η αιτούσα αρχή καλείται να εξετάσει κατά πόσο θα ενδείκνυτο η πρότερη σύμφωνη γνώμη του ΥπΟικ να περιορίζεται στις περιπτώσεις στις οποίες τα μέτρα εξυγίανσης έχουν άμεσο δημοσιονομικό αντίκτυπο ή συστημικές συνέπειες, σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 3 παράγραφος 6 της BRRD. Με τον τρόπο αυτό θα αποτρεπόταν η εν τοις πράγμασι λειτουργία του ΥπΟικ ως αρχής εξυγίανσης παράλληλα προς την Τράπεζα της Ελλάδος· σε αντίθετη περίπτωση το ΥπΟικ θα έπρεπε να διασφαλίσει την οργανωτική ανεξαρτησία της υπηρεσιακής του μονάδας που θα ήταν υπεύθυνη για την εξυγίανση³¹.

3.2 *Σύγκρουση συμφερόντων σε σχέση με άλλα καθήκοντα της Τράπεζας της Ελλάδος*

3.2.1 Η ΕΚΤ έχει κατ' επανάληψη σημειώσει³² ότι, σύμφωνα και με την BRRD³³, το προσωπικό που συμμετέχει στην επιτέλεση των λειτουργιών της αρχής εξυγίανσης δυνάμει της εν λόγω οδηγίας πρέπει να είναι διαρθρωτικά διαχωρισμένο και να υπόκειται σε χωριστούς διαύλους αναφοράς από το προσωπικό που συμμετέχει στην εκτέλεση καθηκόντων προληπτικής εποπτείας δυνάμει των εφαρμοστέων νομικών πράξεων της ΕΕ³⁴ ή άλλων λειτουργιών της σχετικής αρχής. Η BRRD «κατ' εξαίρεση» επιτρέπει σε ορισμένη αρχή να επιτελεί τόσο λειτουργίες εξυγίανσης όσο και εποπτικές λειτουργίες, υπό την προϋπόθεση της εφαρμογής κατάλληλων διαρθρωτικών ρυθμίσεων προς διασφάλιση της οργανωτικής ανεξαρτησίας και αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων μεταξύ των εποπτικών και των λοιπών λειτουργιών της εν λόγω αρχής. Για παράδειγμα, η BRRD προβλέπει ότι ο διαρθρωτικός διαχωρισμός επιτυγχάνεται με τη χρήση χωριστών διαύλων αναφοράς, αφενός για το προσωπικό που συμμετέχει στην εκτέλεση καθηκόντων εξυγίανσης και, αφετέρου, για εκείνο που συμμετέχει σε εποπτικές δραστηριότητες³⁵. Πάντως, ο εν λόγω διαχωρισμός δεν θα πρέπει να εμποδίζει την πρόσβαση της υπηρεσιακής μονάδας εξυγίανσης σε κάθε αναγκαία πληροφορία την οποία διαθέτει η υπηρεσιακή μονάδα εποπτείας³⁶.

3.2.2 Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία και με το σχέδιο νόμου, η Τράπεζα της Ελλάδος οφείλει να διασφαλίζει τη λειτουργική και οργανωτική ανεξαρτησία της υπηρεσίας που επιτελεί τις λειτουργίες εξυγίανσης, τα δε μέλη του προσωπικού της οφείλουν να διασφαλίζουν την αποσόβηση

30 Βλ. παράγραφο 3.3 γνώμης CON/2015/2 και παράγραφο 3.2.2 γνώμης CON/2015/22.

31 Βλ. παράγραφο 3.3 γνώμης CON/2015/22.

32 Βλ. παράγραφο 3.2.6 γνώμης CON/2015/22, παράγραφο 4.3 γνώμης CON/2015/2, παραγράφους 5.1 και 5.2 γνώμης CON/2015/3 και παράγραφο 3.1 γνώμης CON/2014/67.

33 Βλ. δεύτερη υποπαράγραφο του άρθρου 3 παράγραφος 3 της BRRD.

34 Βλ. CRR και CRDIV.

35 Βλ. παράγραφο 3.1 γνώμης CON/2014/67.

36 Βλ. παράγραφο 4 γνώμης CON/2015/2.

περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και να μεριμνούν για τον διαχωρισμό των καθηκόντων της Τράπεζας της Ελλάδος που αφορούν τη λειτουργία της εξυγίανσης από τα λοιπά της καθήκοντα. Η ΕΚΤ χαιρετίζει τις εν λόγω διατάξεις, οι οποίες φαίνεται ότι αντιμετωπίζουν επαρκώς δυνητικές περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων μεταξύ της λειτουργίας εξυγίανσης και των λοιπών καθηκόντων και λειτουργιών της Τράπεζας της Ελλάδος.

3.3 *Ευθύνη της Τράπεζας της Ελλάδος*

3.3.1 Αναφορικά με τις διατάξεις του σχεδίου νόμου ως προς την ευθύνη της Τράπεζας της Ελλάδος³⁷, η ΕΚΤ σημειώνει ότι στο εξής η Τράπεζα της Ελλάδος, ως αρχή εξυγίανσης, πρόκειται να ευθύνεται για δόλο και βαρεία αμέλεια. Δεν είναι σαφές γιατί η Τράπεζα της Ελλάδος θα πρέπει να επωμιστεί δυνητικά μια τέτοιας έκτασης ευθύνη τη στιγμή που το σχέδιο νόμου την υποχρεώνει να λαμβάνει τη σύμφωνη γνώμη του ΥπΟικ πριν από τη λήψη μέτρων εξυγίανσης σε ένα ευρύ φάσμα περιπτώσεων³⁸. Ενόψει τούτου η ΕΚΤ σημειώνει ότι, με βάση την απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδότησης που προβλέπει η Συνθήκη, η εθνική νομοθεσία δεν επιτρέπεται να απαιτεί από ορισμένη ΕθνΚΤ να χρηματοδοτεί τις υποχρεώσεις του δημόσιου τομέα έναντι τρίτων³⁹. Λόγω του ότι η έγερση ζητημάτων ευθύνης δυνητικά μεταφράζεται σε σημαντικούς χρηματοπιστωτικούς κινδύνους για την Τράπεζα της Ελλάδος⁴⁰, αυτό θα πρέπει να ληφθεί υπόψη στον προσδιορισμό της οντότητας που υπέχει ευθύνη προς αποζημίωση τρίτων και στην αξιολόγηση της ικανότητας της Τράπεζας της Ελλάδος να καλύψει τη σχετική με την εξυγίανση δαπάνη της.

3.3.2 Το σχέδιο νόμου περιέχει διατάξεις σχετικές με την προσωπική ευθύνη των μελών των συλλογικών οργάνων λήψης αποφάσεων και του προσωπικού της Τράπεζας της Ελλάδος. Ενδεχομένως να τίθεται ζήτημα όσον αφορά την αναλογικότητα της ευθύνης αυτής, ιδίως λόγω του ότι το προσωπικό άλλων ελληνικών δημόσιων αρχών δεν υπέχει παρόμοια προσωπική ευθύνη έναντι τρίτων⁴¹.

3.4 *Κυριότητα επί των μεταβατικών ιδρυμάτων και των εταιρειών διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων*

3.4.1 Σε ό,τι αφορά τα εργαλεία της σύστασης μεταβατικού ιδρύματος και των εταιρειών διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων, το σχέδιο νόμου προβλέπει ότι το εν λόγω ίδρυμα ή η εταιρεία πρέπει να ανήκει εξ ολοκλήρου ή εν μέρει σε μία ή περισσότερες δημόσιες αρχές, συμπεριλαμβανομένης της αρχής εξυγίανσης ή του Ταμείου Εξυγίανσης.

3.4.2 Ενώ η εν λόγω διάταξη ενσωματώνει την BRRD⁴², στην περίπτωση που μία κεντρική τράπεζα ενεργεί ως αρχή εξυγίανσης θα πρέπει να διευκρινιστεί, προς άρση κάθε αμφιβολίας, ότι σε καμία περίπτωση η κεντρική τράπεζα δεν θα αναλαμβάνει ή χρηματοδοτεί οποιαδήποτε υποχρέωση των εν λόγω οντοτήτων. Ο ρόλος της όποιας κεντρικής τράπεζας ως κυρίου μίας τέτοιας οντότητας πρέπει σε κάθε περίπτωση να παραμένει συνεπής προς την απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδότησης κατά το άρθρο 123 της Συνθήκης, όπως αυτό συμπληρώνεται με τον κανονισμό

³⁷ Άρθρο 72 παράγραφος 4 του σχεδίου νόμου.

³⁸ Βλ. παράγραφο 3.2.10 γνώμης CON/2015/22.

³⁹ Βλ. Έκθεση της ΕΚΤ για τη σύγκλιση του 2014, σ. 29.

⁴⁰ Βλ. παράγραφο 3.2.9.3 γνώμης CON/2015/22.

⁴¹ Βλ. άρθρο 38 Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007).

⁴² Βλ. άρθρα 40 παράγραφος 2 στοιχείο α) και 42 παράγραφος 2 στοιχείο α) της BRRD.

(ΕΚ) αριθ. 3603/93 του Συμβουλίου⁴³. Η εν λόγω ρύθμιση απαγορεύει μεταξύ άλλων οποιαδήποτε χρηματοδότηση υποχρεώσεων του δημόσιου τομέα έναντι τρίτων από κεντρική τράπεζα. Ακόμη, ο ρόλος αυτός πρέπει να επιτελείται χωρίς να θίγεται η ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας, ιδίως οικονομική και θεσμική⁴⁴. Η αρχή της οικονομικής ανεξαρτησίας επιτάσσει οι ΕθνΚΤ να διαθέτουν επαρκή μέσα όχι μόνο για την εκτέλεση των σχετικών με το ΕΣΚΤ καθηκόντων τους, από άποψη λειτουργική και οικονομική, αλλά και για την εκτέλεση των εθνικών τους καθηκόντων⁴⁵. Για τον λόγο αυτό, σε περίπτωση που η Τράπεζα της Ελλάδος, ως αρχή εξυγίανσης, αποφάσισε να αποκτήσει την κυριότητα μιας τέτοιας οντότητας, θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι η ίδια διαθέτει επαρκείς οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους προκειμένου να ανταποκριθεί στη λειτουργική επιβάρυνση που θα προέκυπτε.

3.4.3 Αξίζει εξάλλου να σημειωθεί ότι στο μέτρο που η ισχύουσα νομοθεσία αναθέτει στο ΤΧΣ τον ρόλο του μετόχου των μεταβατικών ιδρυμάτων, αυτό βρίσκεται ίσως στην πλέον κατάλληλη θέση, από άποψη εμπειρογνωμοσύνης και πόρων, να αναλάβει τον ρόλο του μετόχου μεταβατικών ιδρυμάτων και εταιρειών διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων δυνάμει του σχεδίου νόμου.

3.5 *Συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ της Τράπεζας της Ελλάδος και λοιπών σχετικών αρχών, περιλαμβανομένης της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς*

3.5.1 Η ΕΚΤ σημειώνει ότι το σχέδιο νόμου προβλέπει τη συνεργασία μεταξύ της Τράπεζας της Ελλάδος, η οποία είναι η αρχή εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων, και λοιπών σχετικών αρχών, περιλαμβανομένης της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, η οποία είναι η αρχή εξυγίανσης των επιχειρήσεων επενδύσεων, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, καθεμία δε εξ αυτών λαμβάνει υπόψη τον αντίκτυπο που έχει η άσκηση των καθηκόντων της στην άλλη.

3.5.2 Η ΕΚΤ χαιρετίζει τις εν λόγω διατάξεις, οι οποίες θα επιτρέψουν στις οικείες οντότητες να ασκήσουν τα νόμιμα καθήκοντά τους με συντονισμένο τρόπο. Ειδικότερα, οι συγκεκριμένες διατάξεις θα διευκολύνουν την Τράπεζα της Ελλάδος στη διεκπεραίωση της αποστολής της όσον αφορά τη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Οι ρυθμίσεις αυτές ευθυγραμμίζονται εξάλλου και με τη σημερινή νομολογία της ΕΚΤ και τις απαιτήσεις της BRRD, βάσει των οποίων, στην περίπτωση που η κεντρική τράπεζα δεν είναι η ίδια η αρχή εξυγίανσης, τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν ότι η αρμόδια αρχή (ήτοι η αρχή που είναι υπεύθυνη για την προληπτική εποπτεία των ιδρυμάτων) και η αρχή εξυγίανσης προβαίνουν σε επαρκή ανταλλαγή πληροφοριών με την ΕθνΚΤ⁴⁶.

3.6 *Σχεδιασμός εξυγίανσης*

Το σχέδιο νόμου ορίζει ότι τα σχέδια ανάκαμψης και εξυγίανσης που εκπονεί και επικαιροποιεί ορισμένο ίδρυμα δεν προβλέπουν τη χορήγηση οποιασδήποτε έκτακτης δημόσιας χρηματοοικονομικής στήριξης πέραν της χρήσης του Ταμείου Εξυγίανσης. Ωστόσο, τα εν λόγω

⁴³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 3603/93 του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 1993, για τον προσδιορισμό των εννοιών που είναι αναγκαίες για την εφαρμογή των απαγορεύσεων που αναφέρονται στο άρθρο 104 και στο άρθρο 104 Β παράγραφος 1 της συνθήκης (ΕΕ L 332 της 31.12.1993, σ. 1).

⁴⁴ Βλ. παράγραφο 3.3 γνώμης CON/2012/99, παράγραφο 5 γνώμης CON/2011/84 και παράγραφο 3.6 γνώμης CON/2011/39.

⁴⁵ Βλ. Έκθεση της ΕΚΤ για τη σύγκλιση του 2014, σ. 25.

⁴⁶ Βλ. παράγραφο 3.1 γνώμης CON/2012/99.

σχέδια περιλαμβάνουν κατά περίπτωση μία προσανατολισμένη στο μέλλον ανάλυση του τρόπου και του χρόνου κατά τον οποίο ένα ίδρυμα μπορεί να ζητήσει τη χρήση διευκολύνσεων παροχής ρευστότητας από την κεντρική τράπεζα υπό συνθήκες πίεσης και προσδιορίζουν τα περιουσιακά στοιχεία που θα μπορούσαν να γίνουν αποδεκτά ως εξασφαλίσεις⁴⁷. Ενώ οι εν λόγω διατάξεις φαίνεται πως ευθυγραμμίζονται με τις απαιτήσεις της BRRD, η ΕΚΤ υπογραμμίζει ότι σε καμία περίπτωση δεν επηρεάζουν την αρμοδιότητα του Ευρωσυστήματος να αποφασίζει ανεξάρτητα και υπό συνθήκες πλήρους διακριτικής ευχέρειας ως προς την παροχή ρευστότητας κεντρικής τράπεζας, με βάση το ισχύον νομικό πλαίσιο και εντός των ορίων που επιβάλλει η απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδότησης κατά τη Συνθήκη⁴⁸.

3.7 Ανάκληση άδειας λειτουργίας

Όσον αφορά το άρθρο 32 παράγραφος 5 του σχεδίου νόμου, ο κανονισμός ΕΕΜ αναθέτει στην ΕΚΤ την εξουσία ανάκλησης της άδειας λειτουργίας πιστωτικού ιδρύματος. Αυτό ισχύει τόσο για ιδρύματα που υπόκεινται στην άμεση εποπτεία της ΕΚΤ όσο και για ιδρύματα που υπόκεινται στην εποπτεία της Τράπεζας της Ελλάδος. Η διατύπωση του άρθρου 32 παράγραφος 5 του σχεδίου νόμου θα πρέπει να αποσαφηνιστεί προκειμένου αυτό να αποτυπωθεί.

Η παρούσα απόφαση θα δημοσιευτεί στον διαδικτυακό τόπο της ΕΚΤ.

Φρανκφούρτη, 20 Ιουλίου 2015.

[υπογραφή]

Ο Πρόεδρος της ΕΚΤ

Mario DRAGHI

⁴⁷ Άρθρο 18 παράγραφος 4 του σχεδίου νόμου.

⁴⁸ Βλ. παράγραφο 3.2 γνώμης CON/2012/99, παράγραφο 3.3 γνώμης CON/2014/67 και παράγραφο 3.4 γνώμης CON/2015/22.