



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Π.Μ.Σ. ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΔΙΚΑΙΟ, ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Η ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΤΡΑΠΕΖΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΜΕΤΑ ΤΗΝ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΕΝΩΣΗ»
“The banking law reform following the European Banking Union”

Της φοιτήτριας Μαρίας Παλληκάρη
ΑΜ : 7114Μ013

Επιβλέπων Καθηγητής : Ελευθέριος Βόγκλης

ΑΘΗΝΑ, ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2015

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία πραγματεύεται το νέο σύστημα εποπτείας στον τραπεζικό τομέα μέσω της σύστασης Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, ως πρώτο βήμα για την υλοποίηση της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης. Ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός απαρτίζεται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και τις εθνικές εποπτικές αρχές των κρατών μελών της ευρωζώνης και έχει στόχο τη διαφύλαξη της ασφάλειας του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος, την ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης/σταθερότητας και τη διασφάλιση συνεπούς εποπτείας.

Αναλύονται οι αλλαγές που επήλθαν μετά την έναρξη λειτουργίας του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, οι οποίες αφορούν ιδίως στον τρόπο και την έκταση της εποπτείας που ασκείται επί των πιστωτικών ιδρυμάτων που λειτουργούν στα κράτη μέλη της ευρωζώνης.

Τέλος, παρουσιάζονται ορισμένα νομικά ζητήματα που ανέκυψαν κατά τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και τα οποία οφείλονται κυρίως στο γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα καλείται να εφαρμόσει, ως εποπτική αρχή, πέραν από το άμεσα εφαρμοστέο ευρωπαϊκό δίκαιο, το εθνικό δίκαιο μεταφοράς των ευρωπαϊκών οδηγιών.

Λέξεις κλειδιά: Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός, Τραπεζική Ένωση

Abstract

The diploma thesis aims at presenting the new supervisory regime for the banking sector through the establishment of the Single Supervisory Mechanism, as the first step for the implementation of the European Banking Union. The Single Supervisory Mechanism comprises the ECB and the national supervisory authorities from the Eurozone countries; it aims to ensure the safety of the European banking system, to increase of financial integration and stability and to ensure consistent supervision.

It is analyzed the changes that have taken place since the Single Supervisory Mechanism started to operate, in particular concerning the way and the extent of the supervision over credit institutions operating in euro area Member States.

Finally, some legal issues that arose from the first year of the operation of the Single Supervisory Mechanism are being presented, which are mainly due to the fact that the European Central Bank is invited to apply as supervisory authority, apart from the directly applicable European law, the national law transposing the European directives.

Keywords: Single Supervisory Mechanism, Banking Union

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	7
-----------------------------	---

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Οι πολιτικές αποφάσεις του 2012 για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης.....	8
2. Τα δομικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης.....	9
3. Ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός.....	11

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ : Σύσταση του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού

1. Βασικές νομικές πράξεις για τη σύσταση του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού.....	12
2. Τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό.....	13
3. Ιδρύματα που εποπτεύονται στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού	
3.1 Κατηγορίες εποπτευομένων ιδρυμάτων.....	13
3.2 Κριτήρια προσδιορισμού της σημασίας των εποπτευομένων οντοτήτων.....	15
4. Όργανα του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού.....	17

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ : Αλλαγές που επήλθαν με τη λειτουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού

1. Μεταφορά εποπτικής αρμοδιότητας από τις εθνικές εποπτικές αρχές στην ΕΚΤ. 21	
1.1 Η επιλογή της ΕΚΤ ως ενιαίας εποπτικής αρχής.....	22
1.2 Νομική βάση.....	23
1.3 Εποπτικά καθήκοντα της ΕΚΤ σε σχέση με τα σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα..	23
1.4 Εποπτικά καθήκοντα της ΕΚΤ σε σχέση με τα λιγότερο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα.....	29
2. Συνεργασία μεταξύ ΕΚΤ και εθνικών εποπτικών αρχών στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού	
2.1 Γενικές αρχές και υποχρεώσεις εντός του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού.....	32
2.2 Εποπτεία των σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων.....	34
2.3 Εποπτεία λιγότερο σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων.....	36
2.4 Κοινές διαδικασίες.....	38

3. Επιβολή κυρώσεων για παραβάσεις του τραπεζικού δικαίου για την προληπτική εποπτεία.....	39
--	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ : Πως και ποιο δίκαιο εφαρμόζει η ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων

1. Εφαρμογή του άμεσα εφαρμοστέου ευρωπαϊκού δικαίου για την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων.....	41
2. Εφαρμογή του εθνικού δικαίου που προβλέπει πρόσθετες εξουσίες για τις εθνικές αρχές.....	41
3. Εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας μεταφοράς των ευρωπαϊκών οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη.....	42

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ : Νομικά ζητήματα που ανακύπτουν από την έως τώρα λειτουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού

1. Αναζήτηση του τρόπου εφαρμογής του δικαίου.....	44
2. Διαφορετική εφαρμογή του δικαίου στα κράτη μέλη – Ίσοι όροι ανταγωνισμού... 46	
3. Επιλογές και διακριτικές ευχέρειες που παρέχει το κανονιστικό πλαίσιο στην εποπτική αρχή.....	48
4. Οριοθέτηση αρμοδιοτήτων Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών και Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.....	53

ΕΠΙΛΟΓΟΣ : Πλεονεκτήματα και αδυναμίες του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού - Προοπτικές.....	56
--	----

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
αρθρ.	άρθρο
βλ.	βλέπε
δηλ.	δηλαδή
δισ.	δισεκατομμύρια
ΔΣ	Διοικητικό Συμβούλιο
ΕΑΤ	Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
εδ.	εδάφιο
ΕΜΣ	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης
επ.	επόμενα
κ.α.	και άλλα
Καν	Κανονισμός
ΜΕΟ	Μεικτή Εποπτική Ομάδα
Οδ	Οδηγία
παρ.	παράγραφος
περ.	περίπτωση
π.χ.	παραδείγματος χάριν
σελ.	σελίδα
τρис.	τρισεκατομμύρια
CRD	Capital Requirements Directive
CRR	Capital Requirements Regulation
SSM	Single Supervisory Mechanism

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Οι πολιτικές αποφάσεις του 2012 για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης

α. Η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης είναι μια πολιτική πρωτοβουλία η οποία αναλήφθηκε στη σύνοδο Κορυφής της Ευρωζώνης από τους Αρχηγούς των κρατών μελών και των κυβερνήσεων της ευρωζώνης τον Ιούνιο του 2012, ως απάντηση στην χρηματοπιστωτική κρίση του 2008¹. Ο κύριος σκοπός της πρωτοβουλίας αυτής αναφέρεται συνοπτικά στην πρώτη κιόλας πρόταση της δήλωσης της Συνόδου Κορυφής: «Επιβεβαιώνουμε ότι είναι επιτακτική ανάγκη να σπάσουμε τον φαύλο κύκλο μεταξύ τραπεζών και δημοσίου χρέους»².

Η χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 και η επακόλουθη κρίση δημόσιου χρέους³ κατέδειξαν την ανάγκη για μια τραπεζική ένωση⁴. Συγκεκριμένα, έγινε σαφές ότι, ιδίως σε μια νομισματική ένωση όπως η ζώνη του ευρώ, τα προβλήματα που προκύπτουν λόγω της ύπαρξης στενών δεσμών μεταξύ των δημόσιων οικονομικών και του τραπεζικού τομέα μπορούν εύκολα να μεταδοθούν εκτός εθνικών συνόρων και να προκαλέσουν αναταραχή στον χρηματοπιστωτικό τομέα και άλλων χωρών της Ε.Ε.⁵

Για τον σκοπό αυτό ανατέθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή η υποβολή συγκεκριμένων νομοθετικών προτάσεων αναφορικά με την άμεση θέση σε λειτουργία ενός ενιαίου εποπτικού μηχανισμού για τα πιστωτικά ιδρύματα, στο πλαίσιο της ευρύτερης πολιτικής πρωτοβουλίας για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης⁶.

β. Με βάση αυτές τις πολιτικές διεργασίες, η Επιτροπή εξέδωσε στις 12 Σεπτεμβρίου 2012:

- μια Ανακοίνωση σχετικά με τον «Χάρτη πορείας προς την τραπεζική ένωση»⁷,
- μια πρόταση για την έκδοση Κανονισμού «για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων»⁸,

¹ Βλ. Gortsos Christos (2015), The Single Supervisory Mechanism (SSM) – Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union, σελ. 1-3.

² Δήλωση της Συνόδου Κορυφής της Ευρωζώνης της 29 Ιουνίου 2012, <file:///C:/Users/MP/Downloads/20120629-Euro-Area-Summit-Statement-EN.pdf>.

³ Βλ. Zimmermann Horst (2015), The deep roots of the government debt crisis, The Journal of Financial Perspectives.

⁴ Βλ. Moloney Niamh (2014), European Banking Union: assessing its risks and resilience, Common Market Law Review.

⁵ Βλ. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.el.html>.

⁶ Βλ. Gortsos Christos (2015), The Evolution of European Banking Law: from the principle of national treatment to the European Banking Law, σελ. 17 επ.

⁷ COM (2012) 510 final.

⁸ COM (2012) 511 final.

- μια πρόταση για την έκδοση Κανονισμού «για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών) όσον αφορά την αλληλεπίδρασή του με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. .../... του Συμβουλίου για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα όσον αφορά τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων»⁹.

Με την Ανακοίνωση της 12ης Σεπτεμβρίου 2012 η Επιτροπή καλούσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να αναλάβουν δράση ως ακολούθως:

- να εξετάσουν και να εγκρίνουν άμεσα (έως το τέλος του 2012) τις δύο ανωτέρω προτάσεις Κανονισμών, ως πρώτο βήμα για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης,
- να εγκρίνουν άμεσα (έως το τέλος του 2012) τις προτάσεις Κανονισμών/Οδηγιών για την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, για την ανάκαμψη και εξυγίανση των μη βιώσιμων πιστωτικών ιδρυμάτων και για τα συστήματα εγγύησης καταθέσεων.

2. Τα δομικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης

Με βάση την πολιτική ατζέντα του 2012, τέθηκε η βάση για την υλοποίηση της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης¹⁰. Η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση δημιουργήθηκε από την ανάγκη για ενισχυμένη εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα και εξυγίανση των τραπεζών¹¹ ώστε να αποκατασταθεί η αξιοπιστία και η σταθερότητα του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος και να παύσει η διασύνδεση μεταξύ των δημόσιων οικονομικών και του τραπεζικού τομέα¹².

Η τραπεζική ένωση αποβλέπει σε έναν ευρωπαϊκό τραπεζικό τομέα ο οποίος θα είναι¹³:

πιο διαφανής	με τη συνεπή εφαρμογή κοινών κανόνων και διοικητικών προτύπων για την εποπτεία, την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών
ενοποιημέ νος	με την ισότιμη μεταχείριση εθνικών και διασυνοριακών τραπεζικών δραστηριοτήτων και την αποσύνδεση της οικονομικής ευρωσύιας των τραπεζών από την κατάσταση των δημόσιων οικονομικών των χωρών στις οποίες αυτές είναι εγκατεστημένες
πιο ασφαλής	με την έγκαιρη παρέμβαση σε περίπτωση που οι τράπεζες αντιμετωπίζουν προβλήματα ούτως ώστε να αποτρέπεται η πτώχευσή τους και, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, με την αποτελεσματική εξυγίανση των τραπεζών

⁹ COM (2012) 512 final.

¹⁰ Βλ. Concetta Brescia Morra (2014), From the Banking Supervisory Mechanism to the Banking Union – The role of the ECB and the EBA, σελ. 1-8.

¹¹ Βλ. Binder J,-H. (2015), The European Banking Union – Rationale and Key Policy Issues, σελ. 5-16.

¹² Βλ. Feran Eilis (2014), European Banking Union: Imperfect but it can work, Paper No. 30/2014, σελ. 2-4.

¹³ Βλ. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.el.html>.

Η τραπεζική ένωση στηρίζεται σε δύο πυλώνες:

- τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό, ο οποίος είναι ένα σύστημα εποπτείας αποκλειστικά για τον τραπεζικό τομέα που περιλαμβάνει την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (στο εξής ΕΚΤ) και τις εθνικές εποπτικές αρχές¹⁴ των συμμετεχουσών χωρών, οι οποίες είναι κεντρικές τράπεζες ή ανεξάρτητες αρχές¹⁵,
- τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης σκοπός του οποίου είναι να διασφαλίζει την αποτελεσματική εξυγίανση των τραπεζών υπό πτώχευση¹⁶, ελαχιστοποιώντας το κόστος για τους φορολογουμένους και την πραγματική οικονομία. Με τη λειτουργία Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης θα επισπεύδονται οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ούτως ώστε η εξυγίανση μιας τράπεζας να μπορεί να γίνει μέσα σε λίγες ώρες (σε ένα Σαββατοκύριακο). Το κόστος των μέτρων εξυγίανσης θα καλύπτεται από Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, χρηματοδοτούμενο από εισφορές των τραπεζών¹⁷.

Ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός λειτουργεί από τις 4 Νοεμβρίου 2014 ενώ ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης θα λειτουργήσει από την 1 Ιανουαρίου 2016.

Η αποτελεσματική λειτουργία των δύο πυλώνων της τραπεζικής ένωσης διασφαλίζεται από μία δέσμη νομοθετικών διατάξεων της Ε.Ε. που περιέχονται στο ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων (single rulebook)¹⁸ και εφαρμόζονται σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. Οι κανόνες υιοθετήθηκαν σύμφωνα με τα άρθρα 114 και 53 παρ. 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε., δηλ. είναι κανόνες εναρμόνισης που αποβλέπουν στην προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών¹⁹, και αφορούν μεταξύ άλλων:

- την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών και τις κεφαλαιακές απαιτήσεις (Κανονισμός (ΕΕ) 575/2013 σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων, γνωστός ως CRR, και την Οδηγία 2013/36/ΕΕ σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, γνωστή ως CRD IV),

¹⁴ Στην Ελλάδα η εθνική αρμόδια εποπτική αρχή είναι η Τράπεζα της Ελλάδος.

¹⁵ Βλ. Alexander Kern (2015), European Bankinr Union: A Legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism, σελ. 163-172.

¹⁶ Βλ. Gordon Jeffrey & Ringe Wolf-Georg (2014), Bank Resolution in the European Banking Union: A Transatlantic Perspective on What It Would Take, Legal Research Paper Series, Working Paper No. 18/2014.

¹⁷ Βλ. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.el.html>.

Επίσης, βλ. σχετικά Huertas Thomas (2014), Banking Union: The Way Forward, σελ. 8επ.

¹⁸ Βλ. Babis Valia (2014), Single Rulebook for Prudential Regulation of Banks: Mission Accomplished?, Working Paper No. 37/2014.

¹⁹ Βλ. Hadjiemmanuil Christos (2015), The Banking Union and Its Implications for Private Law: A Comment, σελ. 1-4.

- τις διαδικασίες ανάκαμψης και εξυγίανσης (Οδηγία 2014/59/ΕΕ σχετικά με το πλαίσιο για την ανάκαμψη και την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, γνωστή ως BRRD),
- ένα σύστημα εναρμονισμένων εθνικών σχημάτων εγγύησης των καταθέσεων (Οδηγία 2014/19/ΕΕ για τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων, γνωστή και ως DGSD).

3. Ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός

Στην παρούσα εργασία θα ασχοληθούμε με το πρώτο σκέλος της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης, δηλ. τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό.

Ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός, στον οποίο περιλαμβάνονται η ΕΚΤ και οι εθνικές εποπτικές αρχές των συμμετεχουσών χωρών, αποσκοπεί:

- α. στη διαφύλαξη της ασφάλειας και της ευρωστίας του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος,
- β. στην ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης και σταθερότητας,
- γ. στη διασφάλιση συνεπούς εποπτείας.

Στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού η ΕΚΤ, ως ανεξάρτητο όργανο της Ε.Ε., συντονίζει την τραπεζική εποπτεία υπό ευρωπαϊκή προοπτική προβαίνοντας σε εναρμονισμένες εποπτικές ενέργειες, θεσπίζοντας κοινή προσέγγιση στην καθημερινή εποπτεία και διασφαλίζοντας τη συνεπή εφαρμογή των πολιτικών εποπτείας. Έτσι, συμβάλλει στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στον ευρωπαϊκό τραπεζικό τομέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Σύσταση του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού

1. Βασικές νομικές πράξεις για τη σύσταση του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού

α. Η σύσταση μιας ευρωπαϊκής εποπτικής αρχής για τον τραπεζικό τομέα έγινε με τον Κανονισμό 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» (στο εξής Κανονισμός SSM). Επίσης, με τον Κανονισμό SSM συστάθηκε ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός (Single Supervisory Mechanism -SSM) για τα πιστωτικά ιδρύματα.

Χαρακτηριστικό είναι το παρακάτω απόσπασμα της αιτιολογικής σκέψης 12 του Κανονισμού SSM «Ως πρώτο βήμα προς την τραπεζική ένωση, ένας ενιαίος εποπτικός μηχανισμός θα πρέπει να διασφαλίζει ότι η πολιτική της Ένωσης σχετικά με την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων εφαρμόζεται με συνοχή και αποτελεσματικότητα, ότι το ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες εφαρμόζεται κατά τον ίδιο τρόπο στα πιστωτικά ιδρύματα σε όλα τα οικεία κράτη μέλη και ότι αυτά τα πιστωτικά ιδρύματα υπόκεινται σε εποπτεία ύψιστης ποιότητας, ελεύθερη από άλλες εκτιμήσεις άσχετες προς την προληπτική εποπτεία. Ο ενιαίος εποπτικός μηχανισμός (EEM) πρέπει ιδίως να συνάδει με τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων. Η ύπαρξη ενός τέτοιου μηχανισμού αποτελεί τη βάση για τα επόμενα βήματα προς την τραπεζική ένωση...».

β. Το θεσμικό πλαίσιο που αφορά τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό, όπως προβλέπεται στον Κανονισμό SSM, εξειδικεύεται περαιτέρω με πολλές νομικές πράξεις της ΕΚΤ. Η πιο σημαντική από αυτές είναι ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 468/2014 της ΕΚΤ της 14^{ης} Απριλίου 2014 «που θεσπίζει το πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, των εθνικών αρμόδιων αρχών και των εντεταλμένων αρχών εντός του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού (κανονισμός για το πλαίσιο EEM)» (στο εξής Κανονισμός SSM Framework).

γ. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η Διοργανική Συμφωνία της 6^{ης} Νοεμβρίου 2013 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της ΕΚΤ «σχετικά με τις πρακτικές λεπτομέρειες που αφορούν την άσκηση της δημοκρατικής λογοδοσίας και την επίβλεψη της άσκησης των καθηκόντων που ανατίθενται στην ΕΚΤ στο πλαίσιο του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού», με την οποία εξειδικεύονται οι διατάξεις του άρθρου 20 του Κανονισμού SSM που αφορούν τη λογοδοσία και την υποβολή εκθέσεων από την ΕΚΤ²⁰.

²⁰ Η ΕΚΤ λογοδοτεί όσον αφορά την άσκηση των εποπτικών της καθηκόντων. Για το σκοπό αυτό, υποβάλει σε ετήσια βάση έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της ΕΕ, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, της Ευρωομάδα (Eurogroup) και τα εθνικά κοινοβούλια των συμμετεχόντων

2. Κράτη-μέλη που συμμετέχουν στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό

Στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό συμμετέχουν υποχρεωτικά τα 19 κράτη-μέλη της Ευρωζώνης²¹.

Τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δεν χρησιμοποιούν ως νόμισμα το ευρώ²² μπορούν, εφόσον το επιθυμούν, να συμμετέχουν στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό μέσω της καθιέρωσης «στενής συνεργασίας» των εθνικών εποπτικών αρχών τους με την ΕΚΤ²³. Σύμφωνα με το άρθρο 7 του Κανονισμού SSM, για την καθιέρωση στενής συνεργασίας μεταξύ της ΕΚΤ και της εθνικής αρμόδιας αρχής απαιτείται: α) σχετικό αίτημα του ενδιαφερομένου κράτους μέλους, του οποίου το νόμισμα δεν είναι ευρώ, το οποίο κοινοποιείται στα άλλα κράτη μέλη, την Επιτροπή, την ΕΚΤ και την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών, β) στην κοινοποίηση να διασφαλίζεται συμμόρφωση της εθνικής αρμόδιας αρχής προς τις αποφάσεις/οδηγίες της ΕΚΤ.

Τέλος, στις μη συμμετέχουσες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στις χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι αρμόδιες εθνικές αρχές μπορούν να συνάπτουν με την ΕΚΤ μνημόνια συνεννόησης στα οποία θα περιγράφονται οι όροι της μεταξύ τους συνεργασίας κατά την εκτέλεση των εποπτικών τους καθηκόντων (άρθρο 3 του Κανονισμού SSM).

3. Ιδρύματα που εποπτεύονται στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού

3.1 Κατηγορίες εποπτευομένων ιδρυμάτων

Η ΕΚΤ εποπτεύει τραπεζικούς ομίλους ή μεμονωμένες τράπεζες που λειτουργούν σε συμμετέχοντα κράτη μέλη. Τραπεζικοί όμιλοι οι οποίοι αποτελούνται από περισσότερες επιμέρους τράπεζες εκλαμβάνονται ως ένα ίδρυμα.

Στο πεδίο της εποπτικής της αρμοδιότητας εμπίπτουν²⁴:

- α) πιστωτικά ιδρύματα,
- β) χρηματοδοτικές εταιρείες συμμετοχών,
- γ) μεικτές χρηματοδοτικές εταιρείες συμμετοχών,

κρατών μελών. Επίσης, η ΕΚΤ υπόκειται σε έλεγχο από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ως προς την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα της διαχείρισής της και σε νομικό έλεγχο από το Δικαστήριο της ΕΕ.

²¹ Τα 19 κράτη-μέλη της Ευρωζώνης είναι: Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Εσθονία, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Ολλανδία, Πορτογαλία, Σλοβακία, Σλοβενία, Φινλανδία.

²² Τα κράτη-μέλη της ΕΕ εκτός της ζώνης του Ευρώ είναι : Βουλγαρία, Δανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Κροατία, Ουγγαρία, Πολωνία, Ρουμανία, Σουηδία, Τσεχία,

²³ Για τους όρους καθιέρωση της «στενής συνεργασίας» βλ. περαιτέρω το άρθρο 7 του Κανονισμού 1024/2013 του Συμβουλίου.

²⁴ Βλ. Gortsos Christos (2015), The Single Supervisory Mechanism (SSM) – Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union, σελ. 94-100.

Βλ. επίσης σχετικά άρθρο 2 σημείο 20 του Κανονισμού SSM Framework.

δ) υποκατάστημα πιστωτικού ιδρύματος εγκατεστημένου σε μη συμμετέχον κράτος μέλος, το οποίο λειτουργεί στην επικράτεια συμμετέχοντος κράτους μέλος.

Ως πιστωτικό ίδρυμα νοείται, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 σημείο 1 του Κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 (CRR), η επιχείρηση της οποίας η δραστηριότητα συνίσταται στην αποδοχή από το κοινό καταθέσεων ή άλλων επιστρεπτέων κεφαλαίων και στη χορήγηση πιστώσεων για ίδιο λογαριασμό.

Ως χρηματοδοτική εταιρεία συμμετοχών νοείται, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 σημείο 20 του Κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 (CRR), ένα χρηματοδοτικό ίδρυμα οι θυγατρικές του οποίου είναι, αποκλειστικά ή κυρίως, ιδρύματα ή χρηματοδοτικά ιδρύματα, ενώ μία τουλάχιστον από τις θυγατρικές αυτές επιχειρήσεις είναι ίδρυμα (πιστωτικό ίδρυμα ή επιχείρηση επενδύσεων), και δεν είναι μεικτή χρηματοοικονομική εταιρεία συμμετοχών.

Ως μεικτή χρηματοοικονομική εταιρεία συμμετοχών νοείται, σύμφωνα με το άρθρο 2 σημείο 15) της Οδηγίας 2002/87/ΕΚ, η μητρική επιχείρηση η οποία μαζί με τις θυγατρικές της, από τις οποίες μία τουλάχιστον είναι πιστωτικό ίδρυμα ή επιχείρηση επενδύσεων με έδρα στην Κοινότητα, καθώς και άλλες οντότητες, συνιστά χρηματοπιστωτικό όμιλο ετερογενών δραστηριοτήτων.

Η εποπτεία από την ΕΚΤ ασκείται σε ενοποιημένη βάση εφόσον τα εποπτευόμενα ιδρύματα είναι οντότητες σημαντικές σε ενοποιημένη βάση, όπου η μητρική επιχείρηση είναι είτε μητρικό ίδρυμα σε συμμετέχον κράτος μέλος είτε μητρικό ίδρυμα στην ΕΕ εγκατεστημένο σε συμμετέχον κράτος μέλος²⁵.

Εξαιρούνται της εποπτικής αρμοδιότητας του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις διότι η προληπτική εποπτεία αυτών δεν μπορεί να ανατεθεί στην ΕΚΤ παρά μόνον εάν τροποποιηθεί το άρθρο 127 παρ. 6 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)²⁶.

Η αρχική πρόταση της Επιτροπής ήταν να υπαχθούν στην εποπτική αρμοδιότητα της ΕΚΤ όλα τα πιστωτικά ιδρύματα που λειτουργούν στα συμμετέχοντα κράτη μέλη ανεξαρτήτως κριτηρίων. Αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα η ΕΚΤ να καταστεί αρμόδια για περίπου 6.000 πιστωτικά ιδρύματα²⁷ που λειτουργούν στην Ευρωζώνη²⁸. Όμως το Συμβούλιο καθώς και συγκεκριμένα κράτη μέλη, όπως η Γερμανία, η Ολλανδία και η Φινλανδία, εναντιώθηκαν στην υπαγωγή όλων των πιστωτικών ιδρυμάτων στην εποπτική αρμοδιότητα της ΕΚΤ και υιοθέτησαν αντίθετη προσέγγιση. Υποστήριξαν ότι η μικροπροληπτική εποπτεία των μικρότερων πιστωτικών ιδρυμάτων, ιδίως αυτών χωρίς διασυνοριακή δραστηριότητα, θα έπρεπε να παραμείνει στις εθνικές αρμόδιες αρχές διότι

²⁵ Βλ. άρθρο 8 του Κανονισμού SSM Framework.

²⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 127 παρ. 6 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μπορούν να ανατεθούν στην ΕΚΤ ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και των λοιπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, εξαιρέσει των ασφαλιστικών επιχειρήσεων.

²⁷ Βλ. Alexander Kern (2015), European Bankinr Union: A Legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism.

²⁸ Βλ. Ferran Eilis & Babis Valia (2013), The European Single Supervisory Mechanism, Univ. of Cambridge, Parer No.10/2013, σελ. 4-5.

δραστηριοποιούνται κυρίως σε εθνικό επίπεδο²⁹. Στο τελικό κείμενο του Κανονισμού (ΕΕ) 1024/2013 επικράτησε η δεύτερη άποψη με κάποιες παραλλαγές. Δηλ. η ΕΚΤ εποπτεύει άμεσα τα σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα και έμμεσα τα λιγότερο σημαντικά (βλ. αναλυτικά κατωτέρω Κεφάλαιο Δεύτερο).

3.2 Κριτήρια προσδιορισμού της σημασίας των εποπτευομένων οντοτήτων

Στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, τα εποπτευόμενα ιδρύματα διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:

- σε σημαντικά, τα οποία εποπτεύονται από την ΕΚΤ, και
- σε λιγότερο σημαντικά, τα οποία εποπτεύονται άμεσα από τις εθνικές εποπτικές αρχές και έμμεσα από την ΕΚΤ.

Τα κριτήρια βάσει των οποίων αξιολογείται η σημασία των πιστωτικών ιδρυμάτων, προβλέπονται στον Κανονισμό SSM³⁰ και εξειδικεύονται περαιτέρω με τον Κανονισμό SSM Framework³¹ της ΕΚΤ. Τα εν λόγω κριτήρια είναι τα ακόλουθα:

- α. το μέγεθος τους,
- β. η σημασία τους για την οικονομία της ΕΕ ή ενός συμμετέχοντος κράτους μέλους,
- γ. το φάσμα των διασυνωριακών δραστηριοτήτων τους,
- δ. έχουν ζητήσει ή έχουν λάβει άμεσα δημόσια χρηματοδοτική στήριξη,
- ε. το γεγονός ότι ανήκουν στα τρία πιο σημαντικά ιδρύματα σε κάθε συμμετέχον κράτος μέλος.

Εάν ένα ή περισσότερα εποπτευόμενα ιδρύματα ανήκουν σε εποπτευόμενο όμιλο, τα κριτήρια προσδιορισμού της σημασίας τους καθορίζονται στο υψηλότερο επίπεδο ενοποίησης στα συμμετέχοντα κράτη μέλη³².

3.2.1 Μέγεθος

Ένα εποπτευόμενο ίδρυμα θεωρείται σημαντικό εάν η συνολική αξία των στοιχείων του ενεργητικού υπερβαίνει τα 30 δισ. ευρώ³³.

Στην περίπτωση των τραπεζικών ομίλων για τον υπολογισμό του ενεργητικού λαμβάνονται υπόψη όλες οι επιχειρήσεις που περιλαμβάνονται στην εποπτική ενοποίηση, περιλαμβανομένων των θυγατρικών και των υποκαταστημάτων σε μη συμμετέχοντα κράτη μέλη και σε τρίτες χώρες.

3.2.2 Σημασία για την οικονομία της ΕΕ ή ενός συμμετέχοντος κράτους μέλους

Ένα εποπτευόμενο ίδρυμα θεωρείται σημαντικό εάν³⁴:

²⁹ Βλ. Gortsos Christos (2015), The Single Supervisory Mechanism (SSM) – Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union, σελ. 101-103.

³⁰ Βλ. άρθρο 6 παρ. 4 του Κανονισμού SSM.

³¹ Βλ. άρθρα του Κανονισμού 50-72 SSM Framework .

³² Βλ. άρθρα του Κανονισμού 40 SSM Framework .

³³ Βλ. άρθρο 6 παρ. 4, υποπαρ. 2 σημ.(i), του Κανονισμού SSM και άρθρα 50-55 του Κανονισμού SSM Framework .

(i) το σύνολο των στοιχείων του ενεργητικού ανέρχεται τουλάχιστον:

- σε 5 δισ. Ευρώ, και
- στο 20% του ΑΕΠ του συμμετέχοντος κράτους μέλους στο οποίο εδρεύει

(ii) κατόπιν κοινοποίησης από την εθνική αρμόδια αρχή, η οποία εκτιμά ότι το πιστωτικό ίδρυμα είναι ιδιαίτερης σημασίας για την εγχώρια οικονομία, η ΕΚΤ λαμβάνει απόφαση επιβεβαιώνοντας τη σημασία του μετά από συνολική αξιολόγηση του πιστωτικού ιδρύματος, συμπεριλαμβανομένης της αξιολόγησης του ισολογισμού του. Στην περίπτωση αυτή, ένα ίδρυμα μπορεί να αξιολογηθεί ως σημαντικό παρόλο που δεν πληροί τα ποσοτικά κριτήρια της πρώτης περίπτωσης.

Για την αξιολόγηση της σημασίας των εποπτευομένων ιδρυμάτων η ΕΚΤ λαμβάνει υπόψη πέραν των ανωτέρω:

α) τη σημασία της εποπτευόμενης οντότητας ή του εποπτευόμενου ομίλου για συγκεκριμένους οικονομικούς τομείς της Ένωσης ή συμμετέχοντος κράτους μέλους·

β) την αλληλεπίδραση της εποπτευόμενης οντότητας ή του εποπτευόμενου ομίλου και της οικονομίας της Ένωσης ή συμμετέχοντος κράτους μέλους·

γ) τη δυνατότητα υποκατάστασης της εποπτευόμενης οντότητας ή του εποπτευόμενου ομίλου ως συμμετέχοντα στην αγορά και ως παρόχου υπηρεσιών σε πελάτες·

δ) το βαθμό επιχειρηματικής, διαρθρωτικής και λειτουργικής πολυπλοκότητας της εποπτευόμενης οντότητας ή του εποπτευόμενου ομίλου.

3.2.3 Φάσμα διασυνοριακών δραστηριοτήτων

Ένα ίδρυμα θεωρείται σημαντικό όταν:

- το ίδιο ή η μητρική του εφόσον πρόκειται για όμιλο, έχει εγκαταστήσει θυγατρικές πιστωτικά ιδρύματα σε περισσότερα συμμετέχοντα κράτη μέλη, και
- τα διασυνοριακά στοιχεία ενεργητικού και παθητικού³⁵ αποτελούν σημαντικό μέρος των συνολικών στοιχείων ενεργητικού και παθητικού του³⁶. Σύμφωνα με τον Κανονισμό SSM Framework³⁷, θα πρέπει η αξία των στοιχείων του ενεργητικού να υπερβαίνει τα 5 δισ. ευρώ και ο λόγος των διασυνοριακών στοιχείων ενεργητικού ή παθητικού προς το σύνολο του ενεργητικού ή παθητικού αντίστοιχα να υπερβαίνει το 20%.

3.2.4 Υποβολή αιτήματος ή λήψη άμεσης δημόσιας χρηματοπιστωτικής συνδρομής από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (ΕΜΣ)

³⁴ Βλ. άρθρο 6 παρ. 4, υποπαρ. 2 σημ.(ii) και (iii), του Κανονισμού SSM και άρθρα 56-58 του Κανονισμού SSM Framework .

³⁵ Ως διασυνοριακά στοιχεία ενεργητικού και διασυνοριακές υποχρεώσεις νοούνται τα στοιχεία του ενεργητικού και οι υποχρεώσεις αντίστοιχα έναντι αντισυμβαλλομένου που είναι πιστωτικό ίδρυμα ή άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο που εδρεύει σε άλλο συμμετέχον κράτος μέλος.

³⁶ Βλ. άρθρο 6 παρ. 4, υποπαρ. 3, του Κανονισμού SSM.

³⁷ Βλ. Άρθρα 59-60 του Κανονισμού SSM Framework .

Μια εποπτευόμενη οντότητα για την οποία ζητείται η χορήγηση άμεσης δημόσιας χρηματοπιστωτικής συνδρομής από τον ΕΜΣ ή η οποία έχει λάβει τέτοια συνδρομή από τον ΕΜΣ θεωρείται σημαντική από την ημερομηνία κατά την οποία το συμμετέχον κράτος μέλος ζήτησε για λογαριασμό της τη χορήγηση της συνδρομής³⁸.

Στο πλαίσιο αυτό, οι εθνικές αρμόδιες αρχές οφείλουν να ενημερώνουν την ΕΚΤ μόλις αντιληφθούν πιθανή ανάγκη χορήγησης δημόσιας χρηματοπιστωτικής συνδρομής σε λιγότερο σημαντική εποπτευόμενη οντότητα σε εθνικό επίπεδο ή/και απευθείας από τον ΕΜΣ. Η αξιολόγησή τους μάλιστα για την οικονομική κατάσταση της λιγότερο σημαντικής εποπτευόμενης οντότητας πρέπει να υποβάλλεται πρώτα στην ΕΚΤ προς εξέταση και κατόπιν στον ΕΜΣ³⁹.

3.2.5 Τα τρία (3) μεγαλύτερα πιστωτικά ιδρύματα ή τραπεζικοί όμιλοι σε ένα κράτος μέλος

Σε κάθε περίπτωση ένα πιστωτικό ίδρυμα ή ένας τραπεζικός όμιλος χαρακτηρίζεται σημαντικός, εφόσον συγκαταλέγεται στα τρία (3) πιο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα ή τραπεζικούς ομίλους ενός συμμετέχοντος κράτους μέλους⁴⁰. Τα τρία πιο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα/τραπεζικοί όμιλοι σε συγκεκριμένο κράτος μέλος προσδιορίζονται με βάση το κριτήριο του μεγέθους, δηλ. το ύψος του ενεργητικού τους.

4. Όργανα του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού

4.1 Διοικητικό Συμβούλιο (Governing Council)

Το Διοικητικό Συμβούλιο είναι το όργανο λήψης αποφάσεων της ΕΚΤ στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού. Απαρτίζεται από τα έξι μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ και τους Διοικητές των Εθνικών Κεντρικών Τραπεζών των κρατών μελών της ευρωζώνης.

Το κύριο καθήκον του Διοικητικού Συμβουλίου συνίσταται στην έγκριση των σχεδίων αποφάσεων για την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων στα συμμετέχοντα κράτη μέλη που υποβάλλονται από το Εποπτικό Συμβούλιο.

4.2 Εποπτικό Συμβούλιο (Supervisory Board)

Το Εποπτικό Συμβούλιο⁴¹ είναι αρμόδιο για το σχεδιασμό και την εκτέλεση των καθηκόντων που έχουν ανατεθεί στην ΕΚΤ. Επίσης, καταρτίζει σχέδια εποπτικών αποφάσεων και τα υποβάλλει στο Διοικητικό Συμβούλιο προς έγκριση.

Το Εποπτικό Συμβούλιο αποτελείται από:

³⁸ Βλ. άρθρο 6 παρ. 4, υποπαρ. 4, του Κανονισμού SSM και άρθρο 63 του Κανονισμού SSM Framework.

³⁹ Βλ. άρθρο 62 του Κανονισμού SSM Framework.

⁴⁰ Βλ. άρθρο 6 παρ. 4, υποπαρ. 5, του Κανονισμού SSM και άρθρο 65-66 του Κανονισμού SSM Framework.

⁴¹ Για τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες του Εποπτικού Συμβουλίου βλ. το σημείο 67 της αιτιολογικής σκέψης του Κανονισμού SSM καθώς και το άρθρο 26 αυτού.

- τον Πρόεδρο, με πενταετή μη ανανεώσιμη θητεία,
- τον Αντιπρόεδρο, ο οποίος συμμετέχει ως αντιπρόσωπος της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ,
- τέσσερις (4) εκπροσώπους της ΕΚΤ, οι οποίοι ορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο,
- έναν εκπρόσωπο από την εθνική εποπτική αρχή κάθε συμμετέχοντος κράτους μέλους.

4.3 Οργανωτική Επιτροπή (Steering Committee)

Η Οργανωτική Επιτροπή υποστηρίζει τις εργασίες του Εποπτικού Συμβουλίου και προετοιμάζει τις συναντήσεις του. Αποτελείται από:

- τον πρόεδρο του Εποπτικού Συμβουλίου,
- τον Αντιπρόεδρο του Εποπτικού Συμβουλίου,
- έναν (1) από τους εκπροσώπους της ΕΚΤ στο Εποπτικό Συμβούλιο,
- πέντε (5) εκπροσώπους εθνικών εποπτικών αρχών στο Εποπτικό Συμβούλιο.

4.4 Διοικητικό Συμβούλιο Επανεξέτασης (Administrative Board of Review)

Το Διοικητικό Συμβούλιο Επανεξέτασης⁴² είναι αρμόδιο για την εσωτερική διοικητική επανεξέταση των εποπτικών αποφάσεων της ΕΚΤ. Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο προς το οποίο απευθύνεται ή το οποίο αφορά άμεσα και ατομικά απόφαση που έχει λάβει η ΕΚΤ στο πλαίσιο άσκησης των εποπτικών της καθηκόντων μπορεί να ζητήσει την επανεξέτασή της. Το πεδίο της εσωτερικής διοικητικής επανεξέτασης καλύπτει τη διαδικαστική και ουσιαστική συμμόρφωση της προσβαλλόμενης απόφασης προς τον Κανονισμό SSM.

Το Διοικητικό Συμβούλιο Επανεξέτασης αποφαινεται επί του παραδεκτού της αίτησης επανεξέτασης και στη συνέχεια εκδίδει γνώμη το αργότερο εντός δύο (2) μηνών από την παραλαβή της αίτησης. Η γνώμη, με την οποία προτείνεται η κατάργηση της αρχικής απόφασης και η αντικατάστασή της με απόφαση πανομοιότυπου περιεχομένου ή με τροποποιημένη απόφαση, παραπέμπεται στο Εποπτικό Συμβούλιο για την προετοιμασία νέου σχεδίου απόφασης. Το Εποπτικό Συμβούλιο αξιολογεί τη γνώμη του Διοικητικού Συμβουλίου Επανεξέτασης και καταρτίζει νέο σχέδιο απόφασης το οποίο υποβάλλει στο Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ για έγκριση.

Το Διοικητικό Συμβούλιο Επανεξέτασης απαρτίζεται από πέντε (5) μέλη τα οποία μπορούν να αντικαθίστανται από δύο αναπληρωτές. Πρόκειται για πρόσωπα με γνώσεις και εμπειρία στους τομείς των τραπεζικών ή άλλων χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών που δεν προέρχονται από το προσωπικό της ΕΚΤ ή των εθνικών εποπτικών αρχών.

4.5 Επιτροπή μεσολάβησης (Mediation Panel)

⁴² Για τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες του Διοικητικού Συμβουλίου Επανεξέτασης βλ. την απόφαση της ΕΚΤ της 14^{ης} Απριλίου 2014 σχετικά με τη ίδρυση Διοικητικού Συμβουλίου Επανεξέτασης και τον κανονισμό λειτουργίας του (ΕΚΤ/2014/16, L. 175/47).

Η άσκηση των εποπτικών καθηκόντων που έχουν ανατεθεί στην ΕΚΤ πρέπει να γίνεται με την επιφύλαξη των καθηκόντων της που αφορούν τη νομισματική πολιτική. Προκειμένου, λοιπόν, να διασφαλισθεί ο διαχωρισμός μεταξύ νομισματικής πολιτικής και εποπτικών καθηκόντων προβλέπεται η υιοθέτηση σειράς μέτρων, περιλαμβανομένης της σύστασης Επιτροπή μεσολάβησης⁴³.

Καθήκον της Επιτροπής μεσολάβησης είναι η επίλυση διαφορών που ανακύπτουν από την απόρριψη από το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ υποβληθέντος από το Εποπτικό Συμβούλιο σχεδίου απόφασης. Ειδικότερα, οι αρμόδιες αρχές των συμμετεχόντων κρατών μελών τα οποία αφορά αντίρρηση του Διοικητικού Συμβουλίου σε σχέδιο απόφασης του Εποπτικού Συμβουλίου και έχουν διαφορετικές απόψεις σχετικά με αυτή δύνανται να ζητήσουν από το εποπτικό συμβούλιο να υποβάλει αίτημα μεσολάβησης για τη διευθέτηση των ως άνω διαφορών.

Η Επιτροπή μεσολάβησης υποβάλει γνωμοδότηση, η οποία δεν είναι δεσμευτική, στο Διοικητικό και Εποπτικό Συμβούλιο.

Η Επιτροπή μεσολάβησης απαρτίζεται από ένα μέλος ανά συμμετέχον κράτος μέλος, το οποίο επιλέγεται από κάθε κράτος μέλος μεταξύ των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου και του Εποπτικού Συμβουλίου⁴⁴.

4.6 Διαδικασία λήψης αποφάσεων εντός του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού (non-objection procedure)

Η λήψη αποφάσεων από την ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών της καθηκόντων γίνεται από το αρμόδιο όργανο, δηλ. το Διοικητικό Συμβούλιο (βλ. ανωτέρω υπό παρ. 3.1), με βάση τη διαδικασία της «μη υποβολής αντίρρησης» (γνωστή ως non-objection procedure).

Σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή το Εποπτικό Συμβούλιο προτείνει στο Διοικητικό Συμβούλιο ολοκληρωμένα σχέδια αποφάσεων με σκοπό την εκτέλεση των καθηκόντων που αναφέρονται στο άρθρο 4 του Κανονισμού SSM, μαζί με επεξηγηματικό σημείωμα που παραθέτει το ιστορικό και τους βασικούς λόγους στήριξης του σχεδίου απόφασης. Τα εν λόγω σχέδια αποφάσεων διαβιβάζονται ταυτόχρονα στις εθνικές αρμόδιες αρχές των ενδιαφερόμενων συμμετεχόντων κρατών μελών, μαζί με ενημέρωση για την προθεσμία που τίθεται στο Διοικητικό Συμβούλιο προκειμένου να λάβει απόφαση.

Τα σχέδια αποφάσεων του Εποπτικού Συμβουλίου θεωρούνται εκδοθέντα, εκτός εάν διατυπωθούν αντιρρήσεις από το Διοικητικό Συμβούλιο εντός δέκα εργάσιμων ημερών. Σε επείγουσες καταστάσεις, το Εποπτικό Συμβούλιο ορίζει ένα εύλογο χρονικό διάστημα, το οποίο δεν υπερβαίνει τις 48 ώρες⁴⁵. Σε περίπτωση που το Διοικητικό Συμβούλιο εκφράσει αντιρρήσεις επί σχεδίου απόφασης εκθέτει εγγράφως

⁴³ Βλ. σχετικά άρθρο 25 παρ. 5 του Κανονισμού SSM.

⁴⁴ Για τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες του της Επιτροπής μεσολάβησης βλ. τον Κανονισμό (ΕΕ) 673/2014 της ΕΚΤ της 2ας Ιουνίου 2014 σχετικά με τη ίδρυση Επιτροπής μεσολάβησης και τον εσωτερικό της κανονισμό (ΕΚΤ/2014/26, L. 179/72).

⁴⁵ Βλ. την απόφαση της ΕΚΤ της 22.1.2014 για την τροποποίηση της απόφασης ΕΚΤ/2004/2 για την θέσπιση του εσωτερικού κανονισμού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ/2014/1).

τους λόγους για τους οποίους αντιτίθεται. Η απόφασή του διαβιβάζεται στο Εποπτικό Συμβούλιο και τις εθνικές αρμόδιες αρχές των ενδιαφερόμενων κρατών μελών.

Το Εποπτικό Συμβούλιο, λαμβάνοντας υπόψη την αντίρρηση του Διοικητικού Συμβουλίου, υποβάλλει σε αυτό νέο σχέδιο απόφασης για το οποίο ακολουθείται πάλι η «non-objection» διαδικασία.

Σε περίπτωση που οι εθνικές αρχές των ενδιαφερομένων κρατών μελών διαφωνούν με την αντίρρηση του Διοικητικού Συμβουλίου και υποβάλουν αίτημα μεσολάβησης (βλ. ανωτέρω από παρ. 3.5), η γνωμοδότηση της Επιτροπής μεσολάβησης λαμβάνεται επίσης υπόψη από το Εποπτικό Συμβούλιο κατά την υποβολή του νέου σχεδίου απόφασης στο Διοικητικό Συμβούλιο, χωρίς ωστόσο αυτή να είναι δεσμευτική.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Αλλαγές που επήλθαν με τη λειτουργία του Ενιαίου

Εποπτικού Μηχανισμού

1. Μεταφορά εποπτικής αρμοδιότητας από τις εθνικές εποπτικές αρχές στην ΕΚΤ

Ο Κανονισμός 1024/2013 (Κανονισμός SSM) αναθέτει ειδικά καθήκοντα στην ΕΚΤ σχετικά με την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, τα οποία ανέλαβε στις 4 Νοεμβρίου 2014. Αυτό σημαίνει ότι τα εν λόγω καθήκοντα τα οποία ασκούσαν έως τότε σε εθνικό επίπεδο από τις αρμόδιες αρχές, ασκούνται πλέον από την ΕΚΤ και μάλιστα για τα πιστωτικά ιδρύματα όλων των συμμετεχόντων κρατών μελών.

Η ρυθμιστική αρμοδιότητα της ΕΚΤ, δηλ. η εξουσία θέσπισης κανόνων δικαίου, παραμένει περιορισμένη καθόσον ο Κανονισμός SSM προβλέπει ότι η ΕΚΤ μπορεί να εκδίδει κανονισμούς ή αποφάσεις μόνο για την εκτέλεση των καθηκόντων που προβλέπονται σε αυτόν⁴⁶. Ειδικότερα, η ΕΚΤ μπορεί να εγκρίνει κατευθυντήριες γραμμές και συστάσεις και να λαμβάνει αποφάσεις, με σκοπό τη διασφάλιση υψηλών προτύπων εποπτείας, καθώς και κανονισμούς αν χρειάζεται για την οργάνωση ή τον προσδιορισμό των λεπτομερειών εκτέλεσης των εποπτικών της καθηκόντων⁴⁷. Επίσης, η ΕΚΤ μπορεί να εκδίδει κανονισμούς, κατευθυντήριες γραμμές ή γενικές οδηγίες προς τις αρμόδιες εθνικές αρχές σχετικά με την εποπτεία των λιγότερο σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων⁴⁸. Η αναγνώριση γενικής αρμοδιότητας θέσπισης κανόνων δικαίου θα είχε ως αποτέλεσμα τη διατάραξη της ισορροπίας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁴⁹ (European Commission) και την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών⁵⁰ (European Banking Authority), που είναι τα κατεξοχήν όργανα με κανονιστική αρμοδιότητα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει το δικαίωμα πρωτοβουλίας, μπορεί δηλαδή να προτείνει νομοσχέδια στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και επίσης εκδίδει ρυθμιστικά/εκτελεστικά τεχνικά πρότυπα βασικών νομοθετικών πράξεων (Κανονισμών ή Οδηγιών), η δε Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών καταρτίζει σχέδια ρυθμιστικών/εκτελεστικών τεχνικών προτύπων τα οποία εκδίδει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και επίσης εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές/συστάσεις προς τις εποπτικές αρχές.

⁴⁶ Βλ. άρθρο 4 παρ.3 υποπαρ.2 του Κανονισμού SSM.

⁴⁷ Βλ. άρθρο 4 παρ.3, υποπ.1-2, του Κανονισμού SSM.

⁴⁸ Βλ. άρθρο 6 παρ.5 του Κανονισμού SSM.

⁴⁹ Για τις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής βλ. στην ιστοσελίδα http://ec.europa.eu/atwork/index_el.htm.

⁵⁰ Για τις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών βλ. τον Κανονισμό (ΕΕ) 1093/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών), ιδ. Άρθρα 8-9 αυτού.

1. 1 Η επιλογή της ΕΚΤ ως ενιαίας εποπτικής αρχής

Η επιλογή της ΕΚΤ για τη λειτουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού δεν αποτέλεσε έκπληξη και προτιμήθηκε τελικά για τους ακόλουθους λόγους⁵¹:

α. Κρίθηκε σκόπιμο τα καθήκοντα για την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων της Ευρωζώνης να ανατεθούν σε ένα όργανο της Ευρωζώνης σύμφωνα με το ισχύον ευρωπαϊκό δίκαιο χωρίς να χρειάζεται τροποποίηση αυτού. Υπό το πρίσμα αυτό, η ενδεχόμενη λύση να δοθούν εποπτικές αρμοδιότητες στην Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών απορρίφθηκε διότι με βάση το υφιστάμενο πλαίσιο δεν της έχουν δοθεί εποπτικές εξουσίες παρά μόνον ο συντονισμός της υφιστάμενης εθνικής εποπτικής δράσης. Επίσης, η λύση της δημιουργίας ενός νέου ειδικού εποπτικού οργάνου, η οποία προτάθηκε από ορισμένα ευρωπαϊκά κοινοβούλια, απορρίφθηκε για τους ίδιους νομικούς λόγους όπως και η προηγούμενη, δηλ. απαιτούσε τροποποίηση της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ, η οποία είναι χρονοβόρα διαδικασία και δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί άμεσα.

Το μοναδικό όργανο το οποίο θα μπορούσε να αναλάβει εποπτικές αρμοδιότητες χωρίς τροποποίηση του υφιστάμενου πλαισίου ήταν η ΕΚΤ, καθόσον η Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ (άρθρο 127 παρ.6) προβλέπει ρητά τη δυνατότητα ανάθεσης σε αυτήν ειδικών εποπτικών καθηκόντων.

β. Η ΕΚΤ επιλέχθηκε ως εποπτική αρχή για τον πρόσθετο λόγο ότι έχει ευρέως αναγνωρισμένο κύρος και φήμη και θα μπορούσε να γίνει ευκολότερα αποδεκτή σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η σύσταση ενός νέου οργάνου για το σκοπό αυτό θα απαιτούσε αρκετό χρόνο για να ολοκληρωθεί και θα συγκέντρωνε ενδεχομένως μεγαλύτερη αμφισβήτηση ως προς την αποτελεσματικότητά του, γεγονός το οποίο θα είχε αρνητικό αντίκτυπο στις χρηματοπιστωτικές αγορές.

Ωστόσο, η επιλογή της ΕΚΤ ως ενιαίας εποπτικής αρχής επικρίθηκε από ορισμένους διότι με τον τρόπο αυτό συγκεντρώνεται μεγάλη εξουσία σε ένα όργανο και επομένως οι υποχρεώσεις λογοδοσίας του πρέπει να είναι αυξημένες ώστε να υπάρχει ευρύς έλεγχος στον τρόπο άσκησης των αναθετουσών αρμοδιοτήτων. Άλλοι υποστήριξαν ότι υπήρχε ο κίνδυνος σύγκρουσης/ασυμβιβάστου μεταξύ των δύο καθηκόντων της ΕΚΤ, δηλ. της νομισματικής πολιτικής και της εποπτικής αρμοδιότητας. Για τους λόγους αυτούς, ο Κανονισμός SSM προβλέπει αυξημένες υποχρεώσεις της ΕΚΤ όσον αφορά τη δημόσια λογοδοσία⁵² και αυστηρό διαχωρισμό των εποπτικών καθηκόντων και των καθηκόντων της που αφορούν τη νομισματική πολιτική⁵³.

⁵¹ Βλ. Wymeers Eddy (2014), The Single Supervisory Mechanism or "SSM", part one of the Banking Union, Working Paper Research, No 255/2014, σελ. 16-20.

⁵² Βλ. άρθρα 20-21 του Κανονισμού SSM σχετικά με τη λογοδοσία και υποβολή εκθέσεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωομάδα (Eurogroup) και τα εθνικά δικαστήρια των συμμετεχόντων κρατών μελών.

⁵³ Βλ. άρθρο 25 του Κανονισμού SSM που προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι «Η ΕΚΤ ασκεί τα καθήκοντα που της ανατίθενται με τον παρόντα κανονισμό με την επιφύλαξη των καθηκόντων της που αφορούν τη νομισματική πολιτική και τυχόν άλλων καθηκόντων της και ανεξαρτήτως αυτών. Τα καθήκοντα που ανατίθενται στην ΕΚΤ δυνάμει του παρόντος κανονισμού ούτε παρεμβάλλονται στα καθήκοντά της σε σχέση με τη νομισματική πολιτική, ούτε καθορίζονται από αυτά...».

1.2 Νομική βάση

Νομική βάση για τη θέσπιση του Κανονισμού SSM και τη δημιουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού υπήρξε το άρθρο 127 παρ.6 της Συνθήκης⁵⁴ για τη λειτουργία της ΕΕ, το οποίο προβλέπει ότι:

«Το Συμβούλιο αποφασίζοντας ομοφώνως, μέσω κανονισμών σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, μπορεί να αναθέσει στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και των λοιπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, εξαιρέσει των ασφαλιστικών επιχειρήσεων».

Η χρήση της εν λόγω νομικής βάσης για την έκδοση του Κανονισμού SSM δεν απέφυγε την κριτική για τους εξής λόγους⁵⁵:

- Οι Κανονισμοί του άρθρου 127 παρ.6 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ πρέπει να εκδίδονται σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία κατά την οποία ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (όπως και της ΕΚΤ) είναι μόνον γνωμοδοτικός.

Παρόλα αυτά, στην περίπτωση του Κανονισμού SSM ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήταν ενισχυμένος με αποτέλεσμα (i) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παρενέβη πιο εντατικά στη διαδικασία έκδοσης του Κανονισμού ζητώντας ουσιώδεις τροποποιήσεις οι οποίες ενσωματώθηκαν στο τελικό κείμενο, (ii) να αποτελέσει τη βάση για τη σύναψη της διοργανικής συμφωνίας που ακολούθησε μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της ΕΚΤ σχετικά με τις πρακτικές λεπτομέρειες που αφορούν την άσκηση της δημοκρατικής λογοδοσίας και την επίβλεψη της άσκησης των καθηκόντων που ανατίθενται στην ΕΚΤ στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού.

- Ο Κανονισμός του άρθρου 127 παρ.6 της Συνθήκης προβλέπει την ανάθεση εποπτικών καθηκόντων στην ΕΚΤ για την μικρο-προληπτική εποπτεία όχι μόνο των πιστωτικών ιδρυμάτων αλλά και “των λοιπών” χρηματοδοτικών ιδρυμάτων, εξαιρουμένων των ασφαλιστικών επιχειρήσεων. Ο όρος “πιστωτικών ιδρυμάτων και λοιπών χρηματοδοτικών ιδρυμάτων” δεν είναι σύμφωνος με τις διατάξεις του ευρωπαϊκού δικαίου, δεδομένου ότι ο όρος πιστωτικό ίδρυμα είναι διαφορετικός από τον όρο χρηματοδοτικό ίδρυμα και δεν μπορεί να θεωρηθεί ως υποκατηγορία αυτού. Μάλιστα τα χρηματοδοτικά ιδρύματα δεν μπορούν να παρέχουν την βασικότερη τραπεζική υπηρεσία, δηλ. την αποδοχή καταθέσεων.

1.3 Εποπτικά καθήκοντα της ΕΚΤ σε σχέση με τα σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα

⁵⁴ Βλ. Alexander K. (2015), European Bankinr Union: A Legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism, σελ. 159-163.

⁵⁵ Βλ. Gortsos Christos, The Single Supervisory Mechanism (SSM) – Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union, 2015, σελ. 53-55.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό SSM, καμία πράξη, πρόταση ή πολιτική της ΕΚΤ δεν πρέπει να εισάγει, άμεσα ή έμμεσα, διακρίσεις κατά κράτους μέλους ή ομάδας κρατών μελών ως τόπου παροχής τραπεζικών ή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών σε οποιοδήποτε νόμισμα⁵⁶. Θα πρέπει δηλ. η ΕΚΤ να διασφαλίζει ίσους όρους ανταγωνισμού.

Επίσης, ο Κανονισμός SSM εφαρμόζεται υπό την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων και των συναφών εξουσιών που έχουν οι αρμόδιες αρχές από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη να ασκούν εποπτικά καθήκοντα, τα οποία δεν ανατίθενται στην ΕΚΤ⁵⁷. Αυτό σημαίνει ότι η ΕΚΤ δεν έχει αρμοδιότητα να ασκήσει όλες τις εξουσίες που σχετίζονται με την προληπτική εξουσία των πιστωτικών ιδρυμάτων, αλλά μόνο όσες ρητά της ανατίθενται με τον Κανονισμό SSM. Σύμφωνα δε την αιτιολογική σκέψη 28 του Κανονισμού SSM, τα εποπτικά καθήκοντα που δεν ανατίθενται στην ΕΚΤ πρέπει να παραμείνουν στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Στα καθήκοντα αυτά περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων από τρίτες χώρες τα οποία ιδρύουν υποκατάστημα ή παρέχουν διασυνοριακές υπηρεσίες στην Ένωση, η εποπτεία των υπηρεσιών πληρωμών, η πρόληψη της αξιοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για σκοπούς νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και για χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, η διασφάλιση την προστασία των καταναλωτών κ.α.

Το άρθρο 4 παρ. 1 του Κανονισμού SSM προβλέπει τα καθήκοντα που ανατίθενται στην ΕΚΤ, τα οποία έχει αποκλειστική αρμοδιότητα να ασκεί για σκοπούς προληπτικής εποπτείας όσον αφορά όλα τα πιστωτικά ιδρύματα που είναι εγκαταστημένα σε συμμετέχοντα κράτη μέλη⁵⁸. Από το άρθρο αυτό σε συνδυασμό με το άρθρο 6 παρ. 4, υποπ.2-5, του Κανονισμού SSM και το άρθρο 39 παρ. 4 του Κανονισμού Framework Regulation προκύπτει ότι η ΕΚΤ ασκεί άμεση εποπτεία στα σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα που λειτουργούν στα συμμετέχοντα κράτη μέλη⁵⁹.

1.3.1 Χορήγηση και ανάκληση άδειας λειτουργίας

Η αρμοδιότητα για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας σε πιστωτικά ιδρύματα και την ανάκληση αυτής⁶⁰ ασκείται όχι μόνο επί των σημαντικών αλλά και των λιγότερο σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων. Οι δύο αυτές διαδικασίες, μαζί με την αξιολόγηση απόκτησης ειδικής συμμετοχής σε πιστωτικό ίδρυμα (στην οποία θα αναφερθούμε παρακάτω), αποτελούν τις λεγόμενες «κοινές διαδικασίες»⁶¹ στις οποίες υπάρχει έντονη συνεργασία μεταξύ της ΕΚΤ και των εθνικών αρμόδιων αρχών τόσο κατά το αρχικό στάδιο δεδομένου ότι οι τελευταίες αποτελούν το σημείο

⁵⁶ Βλ. άρθρο 1 υποπ. 4 του Κανονισμού SSM.

⁵⁷ Βλ. άρθρο 1 υποπ. 5 του Κανονισμού SSM.

⁵⁸ Βλ. Gortsos Christos (2015), *The Single Supervisory Mechanism (SSM) – Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union*, σελ. 141 επ., και επίσης Eilis Ferran & Valia Babis (2013), *The European Single Supervisory Mechanism*, Univ. of Cambridge, Paper No.10/2013, σελ. 6-9.

⁵⁹ Βλ. Moloney Niamh (2014), *European Banking Union: assessing its risks and resilience*, *Common Market Law Review*.

⁶⁰ Το άρθρο 14 του Κανονισμού SSM προβλέπει τη διαδικασία για τη χορήγηση και την ανάκληση άδειας λειτουργίας. Τα άρθρα 73-84 του Κανονισμού SSM Framework καθορίζουν τις λεπτομέρειες της συνεργασίας της ΕΚΤ με τις εθνικές αρμόδιες αρχές κατά τις εν λόγω διαδικασίες.

⁶¹ Βλ. "Freshfields Bruckhaus Deringer" International Law Firm, *The SSM Framework Regulation Part 1: Overview and organisational aspects*, 2014, σελ. 3.

εισόδου της πληροφορίας (entry point)⁶² όσο και κατά το στάδιο της αξιολόγησης. Εν προκειμένω, οι εθνικές αρχές είτε εκδίδουν απορριπτική απόφαση εφόσον δεν πληρούνται οι όροι της εθνικής νομοθεσίας είτε καταρτίζουν σχέδιο καταρτίζουν σχέδιο απόφασης για έγκρισης το οποίο υποβάλουν στην ΕΚΤ. Σε κάθε δε περίπτωση την αρμοδιότητα έκδοσης της εγκριτικής εποπτικής απόφασης έχει η ΕΚΤ για τα σημαντικά και τα λιγότερο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα.

1.3.2 Διασυνοριακά θέματα

Η ΕΚΤ εκτελεί τα καθήκοντα που ανατίθενται στην αρμόδια αρχή του κράτους μέλους καταγωγής δυνάμει της ενωσιακής νομοθεσίας, όσον αφορά πιστωτικά ιδρύματα εγκατεστημένα σε συμμετέχον κράτος μέλος τα οποία επιθυμούν να ιδρύσουν υποκατάστημα ή να παρέχουν διασυνοριακές υπηρεσίες σε μη συμμετέχον κράτος μέλος⁶³.

1.3.3 Αξιολόγηση γνωστοποιήσεων για την απόκτηση και τη διάθεση ειδικών συμμετοχών σε πιστωτικά ιδρύματα

Από την αρμοδιότητα της ΕΚΤ για αξιολόγηση γνωστοποιήσεων απόκτησης και διάθεσης ειδικών συμμετοχών σε πιστωτικά ιδρύματα⁶⁴ εξαιρούνται οι περιπτώσεις της εξυγίανσης των τραπεζών.

Η αρμοδιότητα αυτή, ως «κοινή διαδικασία», ασκείται από την ΕΚΤ για τα σημαντικά και λιγότερο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα, σε στενή συνεργασία με τις εθνικές αρμόδιες αρχές. Η διαφορά με τη διαδικασία της χορήγησης άδειας λειτουργίας είναι ότι η ΕΚΤ εκδίδει απόφαση όχι μόνο για την έγκριση αλλά και την απόρριψη του αιτήματος απόκτησης ειδικής συμμετοχής.

1.3.4 Συμμόρφωση με τους κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου για την προληπτική εποπτεία

Η ΕΚΤ ως εποπτική αρχή είναι αρμόδια να διασφαλίζει τη συμμόρφωση των πιστωτικών ιδρυμάτων με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας που θεσπίζονται από το ενωσιακό δίκαιο στους τομείς:

- των ιδίων κεφαλαίων, περιλαμβανομένης της τιτλοποίησης,⁶⁵
- των ορίων μεγάλων χρηματοδοτικών ιδρυμάτων,⁶⁶
- της ρευστότητας,⁶⁷
- της μόχλευσης,⁶⁸

⁶² Κάθε αίτηση για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας πιστωτικού ιδρύματος υποβάλλεται στις εθνικές αρμόδιες αρχές και όχι απευθείας στην ΕΚΤ. Το ίδιο ισχύει και για την κοινοποίηση απόκτησης ειδικής συμμετοχής σε πιστωτικό ίδρυμα.

⁶³ Βλ. σχετικά το άρθρο 17 του Κανονισμού SSM για τις διαδικασίες σχετικά με το δικαίωμα εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών όσον αφορά μη συμμετέχοντα κράτη μέλη.

⁶⁴ Το άρθρο 15 του Κανονισμού SSM προβλέπει τη διαδικασία για την αξιολόγηση των ειδικών συμμετοχών. Τα άρθρα 85-87 του Κανονισμού SSM Framework καθορίζουν τις λεπτομέρειες της συνεργασίας της ΕΚΤ με τις εθνικές αρμόδιες αρχές κατά τις εν λόγω διαδικασίες.

⁶⁵ Βλ. άρθρα 25-386 και 404-410 του Κανονισμού 575/2013 (CRR).

⁶⁶ Βλ. άρθρα 387-403 του Κανονισμού 575/2013 (CRR).

⁶⁷ Βλ. άρθρα 411-426 του Κανονισμού 575/2013 (CRR).

- της υποβολής εκθέσεων και δημοσίευσης πληροφοριών σχετικά με τα εν λόγω θέματα.⁶⁹

1.3.5 Συμμόρφωση με άλλες απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας

Η ΕΚΤ είναι αρμόδια να διασφαλίζει συμμόρφωση προς τους κανόνες του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου που υποχρεώνουν τα πιστωτικά ιδρύματα να διαθέτουν άριτες ρυθμίσεις διακυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων των ικανοτήτων και του ήθους των προσώπων που είναι υπεύθυνα για τη διαχείριση των πιστωτικών ιδρυμάτων, των διαδικασιών εκτίμησης του κινδύνου, των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου, των πολιτικών και πρακτικών αμοιβής καθώς και των αποτελεσματικών διαδικασιών για την εκτίμησης της επάρκειας των ιδίων κεφαλαίων.⁷⁰

1.3.6 Διενέργεια εποπτικών ελέγχων και επιβολή ειδικών εποπτικών απαιτήσεων

Εν προκειμένω προβλέπονται δύο επιμέρους καθήκοντα:

α) Τη διενέργεια εποπτικών ελέγχων σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων, προσομοιώσεων ακραίων καταστάσεων και πιθανή δημοσίευσή τους, προκειμένου να προσδιορίζει κατά πόσον οι ρυθμίσεις, οι στρατηγικές, οι διαδικασίες και οι μηχανισμοί που εφαρμόζονται από τα πιστωτικά ιδρύματα, καθώς και τα ίδια κεφάλαιά τους, εξασφαλίζουν υγιή διαχείριση και κάλυψη των κινδύνων τους.

β) Την επιβολή, βάσει του εποπτικού ελέγχου, στα πιστωτικά ιδρύματα ειδικών απαιτήσεων πρόσθετων κεφαλαίων, δημοσίευσης, ρευστότητας και άλλων μέτρων, στις ειδικές περιπτώσεις που παρέχονται στις αρμόδιες αρχές από τη σχετική ενωσιακή νομοθεσία (άρθρα 102-107 CRD IV). Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 102 CRD IV, οι αρμόδιες αρχές απαιτούν από ένα πιστωτικό ίδρυμα να λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα σε πρώιμο στάδιο για να αντιμετωπίσει σχετικά προβλήματα στις εξής καταστάσεις: i) το ίδρυμα δεν τηρεί τις απαιτήσεις της εν λόγω οδηγίας ή του CRR, ii) οι αρμόδιες αρχές έχουν πεισθεί ότι το πιστωτικό ίδρυμα ενδέχεται να παραβεί τις απαιτήσεις της Οδηγίας ή του CRR εντός των επόμενων 12 μηνών.

1.3.7 Άσκηση εποπτείας τραπεζικών ομίλων σε ενοποιημένη βάση

Το καθήκον αυτό της ΕΚΤ περιλαμβάνει:

- την άσκηση εποπτεία σε ενοποιημένη βάση στις μητρικές των πιστωτικών ιδρυμάτων που είναι εγκατεστημένες σε ένα από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, μεταξύ άλλων στις χρηματοδοτικές εταιρείες συμμετοχών και στις μεικτές χρηματοοικονομικές εταιρείες συμμετοχών, και
- τη συμμετοχή στην εποπτεία σε ενοποιημένη βάση, μεταξύ άλλων σε σώματα εποπτών με την επιφύλαξη της συμμετοχής εθνικών αρμόδιων αρχών σε αυτά τα σώματα με την ιδιότητα του παρατηρητή, όσον αφορά μητρικές μη εγκατεστημένες σε ένα από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη,

⁶⁸ Βλ. άρθρα 429-430 του Κανονισμού 575/2013 (CRR).

⁶⁹ Βλ. άρθρα 431-455 του Κανονισμού 575/2013 (CRR).

⁷⁰ Βλ. άρθρα 74-87 ης Οδηγίας 2013/36 (CRD IV).

Η αιτιολογική σκέψη 26 του Κανονισμού SSM προβλέπει σχετικά ότι οι κίνδυνοι για την ασφάλεια και την ευρωστία ενός πιστωτικού ιδρύματος μπορούν να προκύψουν τόσο στο επίπεδο ενός μεμονωμένου πιστωτικού ιδρύματος όσο και στο επίπεδο ενός τραπεζικού ομίλου ή ενός χρηματοπιστωτικού ομίλου ετερογενών δραστηριοτήτων. Για το λόγο, παράλληλα με την εποπτεία μεμονωμένων πιστωτικών ιδρυμάτων, στα καθήκοντα της ΕΚΤ πρέπει να περιλαμβάνονται η εποπτεία στο ενοποιημένο επίπεδο, η συμπληρωματική εποπτεία, η εποπτεία χρηματοδοτικών εταιρειών συμμετοχών και η εποπτεία μεικτών χρηματοοικονομικών εταιρειών συμμετοχών, εξαιρουμένης της εποπτείας ασφαλιστικών επιχειρήσεων.

1.3.8 Συμπληρωματική εποπτεία χρηματοπιστωτικών ομίλων ετερογενών δραστηριοτήτων

Το καθήκον αυτό της ΕΚΤ περιλαμβάνει:

- συμμετοχή στη συμπληρωματική εποπτεία όσον αφορά τα πιστωτικά ιδρύματα ενός χρηματοπιστωτικού ομίλου ετερογενών δραστηριοτήτων, και
- ανάληψη καθηκόντων συντονιστή, σύμφωνα με τα κριτήρια της ενωσιακής νομοθεσίας.

1.3.9 Εποπτικά καθήκοντα σε σχέση με τα σχέδια ανάκαμψης και την έγκαιρη παρέμβαση

Στην ΕΚΤ ανατίθενται εποπτικά καθήκοντα όσον αφορά:

- τα σχέδια ανάκαμψης, και
- την έγκαιρη παρέμβαση

στις περιπτώσεις που ένα πιστωτικό ίδρυμα ή όμιλος έναντι των οποίων η ΕΚΤ είναι η αρχή ενοποιημένης εποπτείας, δεν πληρούν ή είναι πιθανό να παραβούν τις ισχύουσες απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας και, μόνο στις περιπτώσεις που αναφέρονται ρητώς στη σχετική ενωσιακή νομοθεσία για τις αρμόδιες αρχές, να επιφέρει διαρθρωτικές αλλαγές που απαιτούνται από τα πιστωτικά ιδρύματα ώστε να προλαμβάνει τις οικονομικές πιέσεις ή τις καταρρεύσεις.

Επίσης, προβλέπεται ρητά ότι από τα εποπτικά καθήκοντα της ΕΚΤ εξαιρούνται ρητά οι εξουσίες εξυγίανσης για τις οποίες παραμένουν αρμόδιες οι εθνικές αρχές⁷¹.

Η αιτιολογική σκέψη 27 του Κανονισμού SSM προβλέπει σχετικά ότι η ΕΚΤ πρέπει να έχει το καθήκον να προβαίνει με ενέργειες έγκαιρης παρέμβασης, ώστε η επιδείνωση της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κατάστασης ενός ιδρύματος πρέπει να επανορθώνεται σε πρώιμο στάδιο. Στο βαθμό που οι εθνικές αρχές παραμένουν αρμόδιες για την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων, η ΕΚΤ θα πρέπει επιπλέον να εξασφαλίζει κατάλληλο συντονισμό με τις συγκεκριμένες εθνικές αρχές, ώστε να διαμορφώνεται κοινή αντίληψη ως προς τις αντίστοιχες αρμοδιότητες σε περίπτωση κρίσεων.

1.3.10 Μακροπροληπτικά καθήκοντα

⁷¹ Βλ. Gortsos Christos (2015), The Single Supervisory Mechanism (SSM) – Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union, σελ. 149-150.

Ο όρος «μακροπροληπτικές πολιτικές» περιλαμβάνει ένα σύνολο πολιτικών και εργαλείων που αποβλέπουν στον περιορισμό της έκθεσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος στον λεγόμενο «συστημικό κίνδυνο» οι οποίοι δεν απορρέουν από συγκεκριμένο πιστωτικό ίδρυμα ή συγκεκριμένη αγορά, αλλά έχουν μια πιο γενικευμένη φύση. Οι «συστημικοί κίνδυνοι» έχουν δύο διαστάσεις⁷²:

α) την «χρονική διάσταση», η οποία σχετίζεται με τη διαχρονική εξέλιξη των κινδύνων και τη συσχέτισή τους με τον οικονομικό κύκλο⁷³.

β) τη «διαστρωματική διάσταση», η οποία σχετίζεται με την κατανομή του κινδύνου σε μια χρονική στιγμή, τη συσσώρευσή του στο χρηματοοικονομικό σύστημα και την αλληλο-συσχέτιση των διαφόρων μερών του συστήματος.

Πρόκειται για την πιθανότητα μεμονωμένα γεγονότα να επεκταθούν και να βλάψουν ολόκληρο το χρηματοπιστωτικό σύστημα καθώς και την πραγματική οικονομία, π.χ. κίνδυνος μετάδοσης, μακρο-διαταραχή με πολλές επιπτώσεις, συσσωρευμένη αστάθεια (ασυμμετρία πληροφόρησης, εξωτερικές οικονομίες) κ.α.

Εργαλεία για τον περιορισμό της συγκέντρωσης κινδύνων σε συστημικό επίπεδο είναι η παρακολούθηση των μεγάλων ανοιγμάτων στην αγορά, η μείωση των υπερκυκλικών φαινομένων, η προστασία των επενδυτών-καταναλωτών, η επιβολή στα πιστωτικά ιδρύματα της υποχρέωσης διατήρησης κεφαλαιακών αποθεμάτων ασφαλείας κ.α.

Τα κεφαλαιακά αποθέματα ασφαλείας (capital buffers) είναι πρόσθετα πέραν, των ιδίων κεφαλαίων που πρέπει να κρατούν τα πιστωτικά ιδρύματα για την κάλυψη των κινδύνων που έχουν ή πρόκειται να αναλάβουν, κεφάλαια τα οποία πρέπει να τηρούν για την αντιμετώπιση συστημικών ή μακροπροληπτικών κινδύνων. Αρμοδιότητα να εφαρμόζουν τις απαιτήσεις κεφαλαιακών αποθεμάτων ασφαλείας έχουν οι εθνικές αρχές των συμμετεχόντων αρχών, οι οποίες δέκα ημέρες πριν από τη λήψη της σχετικής απόφασης οφείλουν να ενημερώνουν την ΕΚΤ.

Η ΕΚΤ μπορεί -σε σχέση με τα μακροπροληπτικά εργαλεία⁷⁴ να προβεί στα ακόλουθα⁷⁵:

⁷² Βλ. Gortsos Christos (2015), *The Single Supervisory Mechanism (SSM) – Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union*, σελ. 152-163 (The specific tasks under Article 5 of the SSM Regulation) .

⁷³ Στην περίπτωση αυτή, οι μακροπροληπτικές πολιτικές επιδιώκουν να ενισχύσουν την αξιοπιστία του χρηματοπιστωτικού συστήματος σε περιόδους οικονομικής ύφεσης περιορίζοντας το φαινόμενο της υπερκυκλικότητας. Υπερκυκλικότητα είναι η δυναμική αλληλεπίδραση μεταξύ του χρηματοπιστωτικού τομέα και του τομέα της πραγματικής οικονομίας, μέσω της οποίας μεγεθύνονται οι φυσικές διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου. Η υπερκυκλικότητα συμβάλλει στην εμφάνιση διαταραχών, καθώς επηρεάζει την υγιή λειτουργία του χρηματοπιστωτικού συστήματος και την ικανότητά του να ανακατανέμει αποτελεσματικά τους διαθέσιμους οικονομικούς πόρους. Μια απλουστευμένη προσέγγιση στην έννοια της υπερκυκλικότητας στο χρηματοπιστωτικό σύστημα είναι ο υπερβάλλον ρυθμός ανόδου των πιστώσεων και γενικότερα των επενδύσεων εκ μέρους των χρηματοπιστωτικών φορέων κατά την ανοδική φάση του οικονομικού κύκλου και σημαντική συμπίεση αυτών κατά την καθοδική φάση του κύκλου.

Βλ. περισσότερα στην ενδιάμεση Έκθεση για τη Χρηματοπιστωτική Σταθερότητα, εκδ. Τράπεζα της Ελλάδος, Δεκ. 2009, σελ. 67επ.

- να εφαρμόζει υψηλότερες απαιτήσεις σχετικά με την κατοχή κεφαλαιακών αποθεμάτων ασφαλείας από τα πιστωτικά ιδρύματα από ό,τι θα εφαρμόζαν οι εθνικές αρχές,
- να εφαρμόζει αυστηρότερα μέτρα αντιμετώπισης συστημικών ή μακροπροληπτικών κινδύνων σε συγκεκριμένες περιπτώσεις που προβλέπονται από τη νομοθεσία της Ένωσης,
- να κάνει χρήση των μακροπροληπτικών εργαλείων, κατόπιν αιτήματος της εθνικής αρχής, για να αντιμετωπίσει την ιδιαίτερη κατάσταση του χρηματοπιστωτικού συστήματος και της οικονομίας στο οικείο κράτος μέλος.

1.4 Εποπτικά καθήκοντα της ΕΚΤ σε σχέση με τα λιγότερο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα

Τα λιγότερο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα παραμένουν κατ' αρχήν στην άμεση εποπτεία των εθνικών αρμόδιων αρχών. Παρόλα αυτά η ΕΚΤ διατηρεί ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων⁷⁶. Ειδικότερα⁷⁷:

α. Η χορήγηση και ανάκληση της άδειας λειτουργίας των πιστωτικών ιδρυμάτων καθώς και η αξιολόγηση απόκτησης/διάθεσης «ειδικών συμμετοχών» σε αυτά (κοινές διαδικασίες) έχουν ανατεθεί στην ΕΚΤ, η οποία λαμβάνει τις σχετικές εποπτικές αποφάσεις ανεξαρτήτως της σημασίας των πιστωτικών ιδρυμάτων (βλ. ανωτέρω τις παρ. 1.3.1 και 1.3.3 και κατωτέρω παρ. 2.4).

β. Η ΕΚΤ μπορεί να εκδίδει κανονισμούς, κατευθυντήριες γραμμές ή γενικές οδηγίες προς τις αρμόδιες εθνικές αρχές σχετικά με τον τρόπο άσκησης της εποπτείας των λιγότερο σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων (εξαιρουμένων των καθηκόντων που αναφέρονται ανωτέρω στην περ.α τα οποία ασκούνται από την ίδια την ΕΚΤ). Στις περιπτώσεις αυτές οι εποπτικές αποφάσεις λαμβάνονται από τις εθνικές αρχές.

γ. Η ΕΚΤ μπορεί οποτεδήποτε με δική της πρωτοβουλία κατόπιν διαβούλευσης με τις αρμόδιες εθνικές αρχές ή κατόπιν αιτήματος εθνικής αρμόδιας αρχής, να αποφασίσει να ασκεί η ίδια άμεσα τις σχετικές εξουσίες για ένα ή περισσότερα λιγότερο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα, εφόσον αυτό απαιτείται για τη διασφάλιση της συνεπούς εφαρμογής υψηλών εποπτικών κανόνων. Προβλέπεται δηλ. η δυνατότητα να αναλάβει η ΕΚΤ την άμεση εποπτεία επί των λιγότερο σημαντικών

⁷⁴ Βλ. Gortsos Christos (2015), Macro-prudential tasks in the framework of the SSM: An analysis of article 5 of the SSM Regulation, Working-paper 2015/12.

⁷⁵ Βλ. άρθρο 5 του Κανονισμού SSM και 101-105 του Κανονισμού SSM Framework.

⁷⁶ Βλ. Ferran Eilis & Babis Valia (2013), The European Single Supervisory Mechanism, Univ. of Cambridge, Parer No.10/2013, σελ. 6-7.

Επίσης, βλ. Gortsos Christos (2015), The Single Supervisory Mechanism (SSM) – Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union, σελ. 178-183.

Επίσης, βλ. Troger Tobias (2014), The Single Supervisory Mechanism-Panacea or Quack Banking Regulation?, Working Paper Series No.27, Goethe University Frankfurt, σελ. 18-19.

⁷⁷ Βλ. άρθρο 6 παρ. 5 του Κανονισμού SSM.

πιστωτικών ιδρυμάτων διότι και από αυτά μπορούν να προέλθουν απειλές για τη χρηματοοικονομική σταθερότητα⁷⁸.

Σύμφωνα με το άρθρο 67 του Κανονισμού SSM Framework, πριν από τη λήψη της απόφασης της ΕΚΤ λαμβάνεται υπόψη, ειδικότερα, οποιοσδήποτε από τους ακόλουθους παράγοντες:

i) το αν η λιγότερο σημαντική εποπτευόμενη οντότητα ή ο λιγότερο σημαντικός εποπτευόμενος όμιλος βρίσκεται κοντά στην ικανοποίηση των κριτηρίων ώστε να θεωρηθεί σημαντική εποπτευόμενη οντότητα·

ii) την αλληλεπίδραση της λιγότερο σημαντικής εποπτευόμενης οντότητας ή του λιγότερο σημαντικού εποπτευόμενου ομίλου και άλλων πιστωτικών ιδρυμάτων·

iii) το αν η λιγότερο σημαντική εποπτευόμενη οντότητα είναι θυγατρική εποπτευόμενης οντότητας που έχει την κεντρική διοίκησή της σε μη συμμετέχον κράτος μέλος ή τρίτη χώρα και έχει εγκαταστήσει μία ή περισσότερες θυγατρικές, οι οποίες είναι επίσης πιστωτικά ιδρύματα, ή ένα ή περισσότερα υποκαταστήματα σε συμμετέχοντα κράτη μέλη, εκ των οποίων τουλάχιστον μία/ένα είναι σημαντική/σημαντικό·

iv) το γεγονός ότι η εθνική αρμόδια αρχή δεν τήρησε τις οδηγίες της ΕΚΤ για τον τρόπο άσκησης της εποπτείας·

v) το γεγονός ότι η εθνική αρμόδια αρχή δεν συμμορφώθηκε με την ευρωπαϊκή νομοθεσία για την προληπτική εποπτεία·

vi) το γεγονός ότι η λιγότερο σημαντική εποπτευόμενη οντότητα ζήτησε ή έλαβε έμμεσα χρηματοπιστωτική συνδρομή από το ΕΤΧΣ ή τον ΕΜΣ.

δ. Η ΕΚΤ ασκεί την εποπτεία της λειτουργίας του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού (oversight), δηλ. εποπτεύει το σύστημα στο σύνολό του ώστε να διασφαλίζεται η ομαλή λειτουργία αυτού.

ε. Η ΕΚΤ μπορεί, επίσης, σε σχέση με τα λιγότερο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα να κάνει χρήση εξουσιών έρευνας⁷⁹, όπως να υποβάλει αίτημα παροχής πληροφοριών απευθείας στα ιδρύματα αυτά ή σε πρόσωπα που ανήκουν στα ιδρύματα (νομικά ή φυσικά πρόσωπα), να διεξάγει γενικές έρευνες για αυτά, να διεξάγει τις αναγκαίες επιτόπιες επιθεωρήσεις στις εγκαταστάσεις των πιστωτικών ιδρυμάτων ή να ζητήσει άδεια δικαστικής αρχής για τη διενέργεια της επιτόπιας επιθεώρησης εφόσον σύμφωνα με τους εθνικούς κανόνες απαιτείται τέτοια άδεια.

στ. Η ΕΚΤ μπορεί, τέλος, ad hoc και σε διαρκή βάση να απαιτεί πληροφορίες από τις αρμόδιες εθνικές αρχές ως προς την εκτέλεση των καθηκόντων τους σχετικά με την εποπτεία των λιγότερο σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων.⁸⁰

⁷⁸ Βλ. αιτιολογική σκέψη 16 του Κανονισμού SSM.

⁷⁹ Βλ. άρθρα 10-13 του Κανονισμού SSM.

⁸⁰ Βλ. Wymeers Eddy (2014), The Single Supervisory Mechanism or "SSM", part one of the Banking Union, Law Working Paper, No 240/2014, σελ. 39-41.

Κατόπιν των ανωτέρω, θα μπορούσαμε να συνοψίσουμε την κατανομή των εποπτικών καθηκόντων μεταξύ της ΕΚΤ και των εθνικών αρμόδιων αρχών στον ακόλουθο πίνακα.

	Σημαντικά εποπτευόμενα ιδρύματα	Λιγότερο σημαντικά εποπτευόμενα ιδρύματα
ΕΚΤ	<p>Άμεση εποπτεία</p> <p>(Ενοποιημένη + μεμονωμένη εποπτεία του κάθε πιστωτικού ιδρύματος εγκατεστημένου σε συμμετέχοντα κράτη μέλη)</p> <p>Εξαιρούνται: οι υπηρεσίες πληρωμών, οι αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων, η πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (ξέπλυμα χρήματος), η προστασία των καταναλωτών, κλπ→ εθνική αρμοδιότητα</p>	<p>Έμμεση εποπτεία</p> <ul style="list-style-type: none"> - Έκδοση κανονισμών, κατευθυντήριων γραμμών ή γενικών οδηγιών προς τις εθνικές αρμόδιες αρχές για τον καθορισμό του τρόπου εκτέλεσης των εποπτικών καθηκόντων τους. - Άσκηση άμεσης εποπτείας όσον αφορά ένα ή περισσότερα πιστωτικά ιδρύματα, όταν είναι αναγκαίο να εξασφαλιστεί η συνεπής εφαρμογή των υψηλών προτύπων εποπτείας. - Η άσκηση εποπτείας επί της λειτουργίας του SSM. - Λήψη πληροφοριών για τις εθνικές αρμόδιες αρχές και τα πιστωτικά ιδρύματα. - Επιτόπιες επιθεωρήσεις.
Εθνικές αρμόδιες αρχές	<p>Βοηθητικός ρόλος</p> <p>(Με την επιφύλαξη των οδηγιών της ΕΚΤ)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Συμμετοχή στις Μεικτές Εποπτική ομάδες (JSTs): εποπτείας off-site (δηλαδή προετοιμασία και εφαρμογή των αποφάσεων της ΕΚΤ, διαδικασίες πιστοποίησης, καθημερινή εκτίμηση της κατάστασης του σημαντικών εποπτευομένων ιδρυμάτων). - Συμμετοχή σε επιτόπιες επιθεωρήσεις. - Προετοιμασία σχεδών αποφάσεων. - Επιβολή εποπτικών αποφάσεων της ΕΚΤ. 	<p>Άμεση επίβλεψη</p> <p>(Επιτόπιες επιθεωρήσεις συμπεριλαμβανομένων)</p>

2. Συνεργασία μεταξύ ΕΚΤ και εθνικών εποπτικών αρχών στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, η ΕΚΤ εκτελεί τα εποπτικά καθήκοντα που της ανατίθενται με τον Κανονισμό SSM εντός του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, ο οποίος αποτελείται από την ίδια και τις εθνικές αρμόδιες αρχές των συμμετεχόντων κρατών μελών⁸¹. Αυτό σημαίνει ότι ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά εάν δεν υπάρχει στενή / εντατική συνεργασία⁸² της ΕΚΤ με τις αρμόδιες εθνικές αρχές⁸³.

2.1 Γενικές αρχές και υποχρεώσεις εντός του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού

2.1.1 Γενική υποχρέωση ανταλλαγής πληροφοριών

Προκειμένου να διασφαλιστεί στενή συνεργασία μεταξύ τους, τόσο η ΕΚΤ όσο και τις εθνικές αρμόδιες αρχές έχουν δύο επιμέρους υποχρεώσεις:

- να συνεργάζονται καλόπιστα, και
- να αλληλοενημερώνονται.⁸⁴

Οι εθνικές αρμόδιες αρχές οφείλουν να παρέχουν στην ΕΚΤ, εγκαίρως και με ακρίβεια, όλες τις απαραίτητες πληροφορίες προκειμένου η τελευταία να ασκεί τα καθήκοντα που της ανατίθενται με τον Κανονισμό SSM, υπό την επιφύλαξη της εξουσίας της ΕΚΤ να λαμβάνει απευθείας ή να έχει πρόσβαση στις πληροφορίες που δίνονται σε τακτική βάση από τα πιστωτικά ιδρύματα.

Αντιστοίχως και η ΕΚΤ όταν λαμβάνει πληροφορίες απευθείας από τα πιστωτικά ιδρύματα ή τα φυσικά πρόσωπα που ανήκουν σε αυτά, θα πρέπει να τα υποβάλει εγκαίρως και με ακρίβεια στις ενδιαφερόμενες εθνικές αρμόδιες αρχές, ιδίως μάλιστα εκείνες που είναι απαραίτητες για την άσκηση του καθήκοντός τους να συνδράμουν την ΕΚΤ. Επίσης, η ΕΚΤ παρέχει στις εθνικές αρχές πρόσβαση σε επικαιροποιημένες πληροφορίες οι οποίες είναι απαραίτητες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους σχετικά με την προληπτική εποπτεία⁸⁵.

2.1.2 Υποχρέωση συνδρομής της ΕΚΤ κατά την άσκηση της εποπτείας

Όταν είναι σκόπιμο οι εθνικές αρχές συνδράμουν την ΕΚΤ κατά την προπαρασκευή και εφαρμογή οποιωνδήποτε πράξεων που αφορούν τα εποπτικά της καθήκοντα, περιλαμβανομένης και της συνδρομής σε δραστηριότητες εξακρίβωσης⁸⁶.

⁸¹ Βλ. Gortsos Christos (2015), *The Single Supervisory Mechanism (SSM) – Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union*, 2015, σελ. 167 επ.

⁸² Οι ειδικότεροι όροι της συνεργασίας της ΕΚΤ με τις αρμόδιες εθνικές αρχές καθορίζονται με τις διατάξεις του ήδη αναφερθέντα Κανονισμού (ΕΕ) 468/2014 της ΕΚΤ.

⁸³ Βλ. Hinojosa-Martinez Luis (2015), *The role of the ECB in the supervision of credit institutions*, σελ. 11-13.

⁸⁴ Βλ. άρθρο 6 παρ. 2, υποπαρ. 1, του Κανονισμού SSM και άρθρο 20 του Κανονισμού SSM Framework.

⁸⁵ Βλ. άρθρο 21 του Κανονισμού SSM Framework.

⁸⁶ Βλ. άρθρο 6 παρ. 3 του Κανονισμού SSM.

Οι εθνικές αρχές δηλ. επικουρούν την ΕΚΤ κατά την έκδοση των εποπτικών της αποφάσεων (π.χ. καθημερινή/τρέχουσα εποπτεία/αξιολόγηση της κατάστασης ενός πιστωτικού ιδρύματος, προετοιμασία σχεδίων αποφάσεων κ.α.) και επίσης οφείλουν να εφαρμόζουν τις αποφάσεις αυτές ακολουθώντας τυχόν οδηγίες που δίνονται από την ΕΚΤ.

Αξίζει να αναφερθεί εν προκειμένω η αιτιολογική σκέψη 37 του Κανονισμού SSM, σύμφωνα με την οποία οι εθνικές εποπτικές αρχές διαθέτουν σημαντική και μακρόχρονη εμπειρογνωμοσύνη στην εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων εγκατεστημένων στην επικράτειά τους, καθώς και όσον αφορά τις οικονομικές, οργανωτικές και πολιτιστικές ιδιαιτερότητές τους. Έχουν συγκροτήσει ένα μεγάλο σώμα αφοσιωμένου και εξαιρετικά εξειδικευμένου προσωπικού για τους σκοπούς αυτούς. Επομένως, για να διασφαλιστεί εποπτεία υψηλού επιπέδου σε ολόκληρη την Ένωση, οι εθνικές αρμόδιες αρχές θα έχουν την ευθύνη να επικουρούν την ΕΚΤ κατά την προπαρασκευή και την εφαρμογή των σχετικών πράξεων που αφορούν την άσκηση από την ΕΚΤ των εποπτικών της καθηκόντων. Στα καθήκοντά τους θα πρέπει να περιλαμβάνεται ιδίως η συνεχής καθημερινή αξιολόγηση της κατάστασης ενός πιστωτικού ιδρύματος και οι συναφείς επιτόπιες εξακριβώσεις.

2.1.3 Δικαίωμα της ΕΚΤ να απευθύνει εντολές στις εθνικές αρμόδιες αρχές να κάνουν χρήση των εξουσιών τους και να ενεργούν

Η ΕΚΤ μπορεί, στο μέτρο που απαιτείται για την άσκηση των καθηκόντων της, να απευθύνει εντολές/οδηγίες προς τις εθνικές αρμόδιες αρχές απαιτώντας να κάνουν χρήση των εξουσιών τους σύμφωνα με τους όρους του εθνικού δικαίου, εφόσον η ίδια έχει εποπτικό καθήκον αλλά ο Κανονισμός SSM δεν της παρέχει τις συγκεκριμένες εξουσίες⁸⁷.

Για παράδειγμα, ο Κανονισμός SSM προβλέπει τη δυνατότητα στην ΕΚΤ να επιβάλλει διοικητικά χρηματικά πρόστιμα για παραβάσεις μόνο των άμεσα εφαρμοστέων νομοθετικών πράξεων της Ένωσης και όχι της εθνικής νομοθεσίας ενσωμάτωσης των ευρωπαϊκών οδηγιών. Στην δεύτερη περίπτωση, η ΕΚΤ μπορεί μόνο να απαιτήσει από τις εθνικές αρμόδιες αρχές να αρχίσουν τις διαδικασίες με σκοπό να προβούν σε ενέργειες προκειμένου να διασφαλιστεί η επιβολή κατάλληλων κυρώσεων σύμφωνα με τις προϋποθέσεις της εθνικής νομοθεσίας.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η συνεργασία της ΕΚΤ με τις εθνικές αρμόδιες αρχές είναι σημαντικό να διασφαλίζεται όχι μόνο όσον αφορά την εποπτεία των λιγότερο σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων, ώστε να διασφαλίζεται η κατά το δυνατόν αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος, αλλά και σε σχέση με την εποπτεία των σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων, τα οποία πλέον με τον Κανονισμό SSM υπόκεινται σε άμεση εποπτεία από την ΕΚΤ. Στην τελευταία περίπτωση, και ειδικότερα όταν η ΕΚΤ απευθύνει εντολές τις εθνικές αρχές, δημιουργείται μια «υποχρεωτικής φύσεως» συνεργασία η οποία κάνει την «καθημερινή εποπτεία» εκ

⁸⁷ Βλ. άρθρο 9 παρ. 1 του Κανονισμού SSM και άρθρο 22 του Κανονισμού SSM Framework.

μέρους των εθνικών αρχών επίπονη και θέτει εν αμφιβολία την αποτελεσματικότητα του Μηχανισμού⁸⁸.

2.2 Εποπτεία των σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων

2.2.1 Εποπτεία off-site

Στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, για την εποπτεία κάθε σημαντικού πιστωτικού ιδρύματος ή τραπεζικού ομίλου συστήνεται μια Μεικτή Εποπτική Ομάδα (ΜΕΟ), η οποία αποτελείται από μέλη του προσωπικού της ΕΚΤ και των εθνικών εποπτικών αρχών⁸⁹. Ο συντονισμός του έργου κάθε ΜΕΟ γίνεται από μέλος του προσωπικού της ΕΚΤ (συντονιστής ΜΕΟ) και έναν ή περισσότερους υποσυντονιστές από την εθνική αρμόδια αρχή⁹⁰.

Η δομή αυτή του εποπτικού μοντέλου επιτρέπει στην ΕΚΤ να εξασφαλίζει τη βέλτιστη χρήση της υφιστάμενης των εθνικών εποπτών και ταυτόχρονα διασφαλίζει συνέπεια στην εποπτική μεταχείριση των πιστωτικών ιδρυμάτων⁹¹. Επίσης, διατηρείται η εγγύτητα και η στενή επαφή με τις τράπεζες καθ' όλη τη διάρκεια των εποπτικών δραστηριοτήτων που βρίσκονται σε εξέλιξη⁹².

Τα καθήκοντα της ΜΕΟ περιλαμβάνουν τα ακόλουθα⁹³:

α) τη διεξαγωγή της διαδικασίας εποπτικού ελέγχου και αξιολόγησης⁹⁴ του άρθρου 97 της οδηγίας 2013/36/ΕΕ σε σχέση με τη σημαντική εποπτευόμενη οντότητα ή τον εποπτευόμενο όμιλο, μέσω της οποίας προσδιορίζεται κατά πόσο οι διαδικασίες των πιστωτικών ιδρυμάτων και τα ίδια κεφάλαιά τους εξασφαλίζουν την υγιή διαχείρισή τους και την κάλυψη των κινδύνων,

β) τη συμμετοχή στην ετοιμασία της πρότασης προγράμματος εποπτικής εξέτασης, το οποίο υποβάλλεται στο Εποπτικό Συμβούλιο, περιλαμβανομένου σχεδίου επιτόπιας επιθεώρησης,

γ) την εφαρμογή του προγράμματος εποπτικής εξέτασης που εγκρίνει η ΕΚΤ και των εποπτικών αποφάσεων της τελευταίας,

δ) τη διασφάλιση του συντονισμού με την ομάδα επιτόπιας επιθεώρησης, με σκοπό την εφαρμογή του σχεδίου της επιτόπιας επιθεώρησης,

⁸⁸ Βλ. Troger Tobias (2014), *The Single Supervisory Mechanism-Panacea or Quack Banking Regulation?*, Working Paper Series No.27, Goethe University Frankfurt, σελ. 20-21.

⁸⁹ Βλ. Gortsos Christos (2015), *The Single Supervisory Mechanism (SSM) – Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union*, σελ. 171-173.

⁹⁰ Βλ. άρθρο 3 παρ. 1 του Κανονισμού SSM Framework.

⁹¹ Βλ. Wiggins Rosalind et al (2015), *European Banking Union A: The Single Supervisory Mechanism*, σελ. 8.

⁹² Βλ. Ετήσια Έκθεση της ΕΚΤ για την εποπτική δραστηριότητα 2014, Μαρτ. 2015, σελ. 6-7 (Το εποπτικό μοντέλο του ΕΕΜ).

⁹³ Βλ. άρθρο 3 παρ. 2 του Κανονισμού SSM Framework.

⁹⁴ Η διαδικασία εποπτικού ελέγχου και αξιολόγησης (Supervisory Review and Evaluation Process-SREP) είναι πολύ σημαντική στο πλαίσιο της λειτουργίας του SSM διότι μαζί με τη συνολική αξιολόγηση (Comprehensive Assessment-CA) προσδιορίζουν τις κεφαλαιακές ανάγκες κάθε πιστωτικού ιδρύματος.

ε) τη διατήρηση επαφών με τις εθνικές αρμόδιες αρχές, εφόσον συντρέχει περίπτωση.

2.2.2 Εποπτεία on-site (επιτόπιες επιθεωρήσεις)

Η ΕΚΤ μπορεί να διεξάγει όλες τις αναγκαίες επιτόπιες επιθεωρήσεις⁹⁵ στις επιχειρηματικές εγκαταστάσεις των εποπτευομένων ιδρυμάτων, υπό την προϋπόθεση ότι θα ενημερωθεί προηγουμένως η οικεία εθνική αρμόδια εθνική αρχή. Η επιτόπια επιθεώρηση μπορεί να διεξαχθεί χωρίς να ειδοποιηθεί προηγουμένως το ενδιαφερόμενο ίδρυμα, εφόσον αυτό απαιτείται για την ορθή διεξαγωγή και την αποτελεσματικότητα των επιθεωρήσεων. Εάν από το εθνικό δίκαιο προβλέπεται δικαστική άδεια για την επιτόπια επιθεώρηση, η ΕΚΤ ζητά την άδεια αυτή⁹⁶. Στην περίπτωση αυτή η εθνική δικαστική αρχή ελέγχει τη γνησιότητα της απόφασης της ΕΚΤ για τη διεξαγωγή της επιθεώρησης καθώς και την αναλογικότητα των σχεδιαζόμενων αναγκαστικών μέτρων. Δεν μπορεί να εξετάσει την αναγκαιότητα της επιθεώρησης ή να ζητήσει στοιχεία του φακέλου της ΕΚΤ⁹⁷.

Για τη διεξαγωγή της επιτόπιας επιθεώρησης απαιτείται απόφαση της ΕΚΤ στην οποία ορίζεται το αντικείμενο και ο σκοπός της επιθεώρησης και ότι τυχόν παρακώλυση αυτής από το εποπτευόμενο ίδρυμα συνιστά παράβαση απόφασης της ΕΚΤ. Η ομάδα της επιτόπιας επιθεώρησης, στην οποία συμμετέχουν μέλη του προσωπικού της ΕΚΤ και της εθνικής αρχής, ορίζεται από την ΕΚΤ. Η ΕΚΤ ορίζει επίσης τον επικεφαλής της ομάδας τις οδηγίες του οποίου οφείλουν να ακολουθούν τα υπόλοιπα μέλη της ομάδας⁹⁸.

2.2.3 Ο ρόλος των εθνικών αρμόδιων αρχών κατά την παροχή συνδρομής στην ΕΚΤ

Οι εθνικές αρμόδιες αρχές οφείλουν να συνδράμουν την ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών της καθηκόντων⁹⁹. Ειδικότερα οφείλουν:

α. να υποβάλουν στην ΕΚΤ σχέδια αποφάσεων για σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα που είναι εγκατεστημένα στο ίδιο συμμετέχον κράτος μέλος με αυτές.

Η ΕΚΤ μπορεί να ζητήσει από τις εθνικές αρχές την εκπόνηση σχεδίου απόφασης που σχετίζεται με τις εποπτικές της αρμοδιότητες της προς εξέταση από την ίδια. Επίσης, οι εθνικές αρχές μπορούν, με δική τους πρωτοβουλία, να υποβάλουν προς εξέταση στην ΕΚΤ σχέδιο απόφασης μέσω της ΜΕΟ.

β. να συνδράμουν την ΕΚΤ στην προπαρασκευή και υλοποίηση των πράξεων που αφορούν την άσκηση των καθηκόντων που της ανατίθενται με τον Κανονισμό SSM, καθώς και στις δραστηριότητες εξακρίβωσης και την καθημερινή αξιολόγηση της κατάστασης των σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων.

⁹⁵ Βλ. Βλ. Wymeers Eddy (2014), The Single Supervisory Mechanism or “SSM”, part one of the Banking Union, Working Paper Research, No 240/2014, σελ. 44-45.

⁹⁶ Βλ. άρθρα 12-13 του Κανονισμού SSM.

⁹⁷ Βλ. Hinojosa-Martinez Luis (2015), The role of the ECB in the supervision of credit institutions, σελ. 12-13.

⁹⁸ Βλ. άρθρα 143-146 του Κανονισμού SSM Framework.

⁹⁹ Βλ. Gortsos Christos (2015), The Single Supervisory Mechanism (SSM) – Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union, σελ. 174-175.

γ. να συνδράμουν την ΕΚΤ στην εκτέλεση των αποφάσεών της.

Κατά την παροχή συνδρομής στην ΕΚΤ, οι ΕΑΑ ακολουθούν τις οδηγίες της όσον αφορά τις σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες¹⁰⁰.

2.2.4 Υποχρέωση ανταλλαγής πληροφοριών ειδικά ως προς τη φερεγγυότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων

Πέραν της γενικής υποχρέωσης των εθνικών αρχών να συνδράμουν την ΕΚΤ κατά την εκτέλεση των εποπτικών της καθηκόντων και της αντίστοιχης υποχρέωσης της ΕΚΤ να παρέχουν τους πρόσβαση σε εποπτικές πληροφορίες (βλ. ανωτέρω υπό παρ. 2.1.1), προβλέπεται ειδικά υποχρέωση ανταλλαγής πληροφοριών για τα σημαντικά εποπτευόμενα ιδρύματα, χωρίς περιττή καθυστέρηση, σε δύο (2) περιπτώσεις:

α. όταν υπάρχει σοβαρή ένδειξη ότι τα ιδρύματα αυτά καθίστανται αφερέγγυα ως προς την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους έναντι των πιστωτών τους, και κυρίως ως προς την ασφάλεια των κεφαλαίων που τους έχουν εμπιστευθεί οι καταθέτες,

β. όταν συντρέχουν περιστάσεις που θα μπορούσαν να οδηγήσουν στη διαπίστωση ότι αυτά αδυνατούν να επιστρέψουν τις καταθέσεις, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 1 παράγραφος 3 σημείο i) της οδηγίας 94/19/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Σύμφωνα με το εν λόγω σημείο του άρθρου, μη διαθέσιμη είναι μια κατάθεση που οφείλεται, είναι ληξιπρόθεσμη και οι αρμόδιες αρχές έχουν διαπιστώσει ότι, κατά τη γνώμη τους, το οικείο πιστωτικό ίδρυμα δεν φαίνεται προς το παρόν ικανό να επιστρέψει την κατάθεση, για λόγους που έχουν άμεση σχέση με την οικονομική του κατάσταση, και δεν προβλέπεται ότι θα καταστεί ικανό στο προσεχές μέλλον.

Η ΕΚΤ και οι εθνικές αρμόδιες αρχές ανταλλάσσουν τις ανωτέρω πληροφορίες πριν από τη λήψη απόφασης που αφορά την κατά τα ως άνω διαπίστωση¹⁰¹.

2.3 Εποπτεία λιγότερο σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων

Η άμεση εποπτεία των λιγότερο σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων παραμένει, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω (βλ. υπό παρ. 1.4), στην αρμοδιότητα των εθνικών αρμόδιων αρχών. Δεδομένου όμως ότι η ΕΚΤ διατηρεί σε αυτά ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, η συνεργασία μεταξύ τους είναι αναγκαία για την αποτελεσματική εποπτεία των λιγότερο σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων, η οποία σε συνδυασμό με την αποτελεσματική εποπτεία των σημαντικών ιδρυμάτων μέσω των ΜΕΟ, όπως περιγράφηκε στην υπό 2.2. παράγραφο, μπορεί να διασφαλίσει την εφαρμογή υψηλών εποπτικών προτύπων σε ολόκληρο το σύστημα.

Πέραν των ενεργειών που αναφέρθηκαν στην παράγραφο 1.4, τις οποίες μπορεί να αναλάβει η ΕΚΤ σε σχέση με τα λιγότερο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα (α. έκδοση κανονισμών/κατευθυντήριων γραμμών/οδηγιών προς τις εθνικές αρχές για τον τρόπο άσκησης της εποπτείας, β. ανάληψη άμεσης εποπτείας, γ. εποπτεία της λειτουργίας του συστήματος, δ. χρήση εξουσιών έρευνας, ε. λήψη πληροφοριών από τις εθνικές αρχές ως προς την εκτέλεση των καθηκόντων τους) και για την αποτελεσματικότητα

¹⁰⁰ Βλ. άρθρα 90-91 του Κανονισμού SSM Framework.

¹⁰¹ Βλ. άρθρο 92 του Κανονισμού SSM Framework.

των οποίων απαιτείται στενή συνεργασία με τις εθνικές αρχές (π.χ. εφαρμογή κανονισμών/οδηγιών ΕΚΤ, παροχή πληροφοριών κ.α.) αναφέρουμε και τις ακόλουθες περιπτώσεις στις οποίες η συνεργασία της ΕΚΤ και των εθνικών εποπτικών αρχών είναι εξίσου καθοριστική¹⁰²:

α. Επιδείνωση της οικονομικής κατάστασης λιγότερο σημαντικής εποπτευόμενης οντότητας

Σε περίπτωση που η κατάσταση μιας λιγότερο σημαντικής εποπτευόμενης οντότητας σημειώνει ταχεία και σημαντική επιδείνωση οι εθνικές αρχές ενημερώνουν σχετικά την ΕΚΤ, ειδικά εάν η επιδείνωση θα μπορούσε να οδηγήσει σε αίτημα χορήγησης άμεσης ή έμμεσης χρηματοπιστωτικής συνδρομής από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης, υπό την επιφύλαξη της εφαρμογής του άρθρου 62¹⁰³.

β. Κοινοποίηση στην ΕΚΤ ουσιωδών εποπτικών διαδικασιών και αποφάσεων

Ουσιώδεις εποπτικές διαδικασίες

Οι εθνικές αρμόδιες αρχές παρέχουν στην ΕΚΤ πληροφορίες για ουσιώδεις εποπτικές διαδικασίες που αφορούν λιγότερο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα, προκειμένου η ΕΚΤ να είναι σε θέση να ασκεί αποτελεσματικά την επίβλεψη της λειτουργίας του συστήματος. Οι διαδικασίες αυτές αφορούν:

- την απομάκρυνση μελών των διοικητικών συμβουλίων λιγότερο σημαντικών εποπτευόμενων οντοτήτων και την ανάθεση της διαχείρισής τους σε ειδικούς διαχειριστές, και
- τις διαδικασίες που έχουν σημαντικό αντίκτυπο στη λιγότερο σημαντική εποπτευόμενη οντότητα.

Η ΕΚΤ πρέπει να καθορίσει γενικά κριτήρια βάσει των οποίων θα κρίνεται ποιες πληροφορίες και για ποιες εκ των λιγότερο σημαντικών εποπτευόμενων οντοτήτων θα κοινοποιούνται. Για το σκοπό αυτό λαμβάνεται υπόψη ιδίως η κατάσταση κινδύνου και ο πιθανός αντίκτυπος της οικείας λιγότερο σημαντικής εποπτευόμενης οντότητας στο εγχώριο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Ωστόσο, η ΕΚΤ μπορεί ανά πάσα στιγμή να ζητά από τις εθνικές αρχές πληροφορίες για την εκτέλεση των καθηκόντων τους όσον αφορά τα λιγότερο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα, ανεξαρτήτως της εφαρμογής των εν λόγω κριτηρίων.

Αντίστοιχα, οι εθνικές αρχές μπορούν με δική τους πρωτοβουλία, ανεξαρτήτως των απαιτήσεων πληροφόρησης που θεσπίζει η ΕΚΤ, να κοινοποιούν στην ΕΚΤ κάθε άλλη εποπτική διαδικασία την οποία θεωρούν ουσιώδη ή η οποία μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τη λειτουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού¹⁰⁴.

Ουσιώδεις εποπτικές αποφάσεις

Στο πλαίσιο της υποχρέωσης των εθνικών αρχών που αναφέρθηκε παραπάνω περί κοινοποίησης στην ΕΚΤ ουσιωδών εποπτικών διαδικασιών, θα πρέπει να

¹⁰² Βλ. Gortsos Christos (2015), The Single Supervisory Mechanism (SSM) – Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union, σελ. 181-182.

¹⁰³ Βλ. άρθρο 96 του Κανονισμού SSM Framework.

¹⁰⁴ Βλ. άρθρο 97 του Κανονισμού SSM Framework.

αποστέλλουν στην ΕΚΤ τα σχέδια των ουσιαδών εποπτικών αποφάσεων, αυτών δηλ. που αφορούν την απομάκρυνση μελών των διοικητικών συμβουλίων λιγότερο σημαντικών εποπτευόμενων οντοτήτων και την ανάθεση της διαχείρισής τους σε ειδικούς διαχειριστές, και αυτών που έχουν σημαντικό αντίκτυπο στη λιγότερο σημαντική εποπτευόμενη οντότητα, προτού απευθυνθούν στους εποπτευομένους.

Τα σχέδια των αποφάσεων πρέπει να αποστέλλονται στην ΕΚΤ τουλάχιστον δέκα (10) ημέρες πριν από την έκδοσή τους και η ΕΚΤ πρέπει να εκφράζει τις απόψεις της σε εύλογο χρονικό διάστημα¹⁰⁵.

2.4 Κοινές διαδικασίες

Στις λεγόμενες «κοινές διαδικασίες»¹⁰⁶ η συνεργασία της ΕΚΤ με τις εθνικές εποπτικές είναι ιδιαίτερη έντονη καθόσον η εθνική αρχή δέχεται την αρχική πληροφόρηση προς αξιολόγηση (entry point), υποβάλλει σχέδια αποφάσεων στην ΕΚΤ και η τελευταία, κατόπιν αξιολόγησης εκδίδει τις εποπτικές αποφάσεις. Στις διαδικασίες αυτές η ΕΚΤ λαμβάνει την εποπτική απόφαση τόσο για τα σημαντικά όσο και τα λιγότερο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα.

2.4.1 Χορήγηση άδειας λειτουργίας

1^ο βήμα: Η αίτηση άδειας λειτουργίας υποβάλλεται στις εθνικές αρχές του κράτους μέλους στο οποίο πρόκειται να εγκατασταθεί το πιστωτικό ίδρυμα.

2^ο βήμα: Εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις της εθνικής νομοθεσίας, η εθνική αρχή καταρτίζει σχέδιο απόφασης με το οποίο προτείνει στην ΕΚΤ να χορηγήσει την άδεια λειτουργίας. Εάν δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις της εθνικής νομοθεσίας, η εθνική αρχή απορρίπτει την αίτηση για χορήγηση άδειας.

3^ο βήμα: Η ΕΚΤ εκδίδει απόφαση για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας, εφόσον κρίνει ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις της σχετικής νομοθεσίας της Ένωσης. Διαφορετικά μπορεί να προβάλει αντιρρήσεις επί του υποβληθέντος σχεδίου απόφασης.

2.4.2 Ανάκληση άδειας λειτουργίας

1^ο βήμα: Εφόσον η εθνική αρχή θεωρεί ότι πρέπει να ανακληθεί η άδεια λειτουργίας σύμφωνα με την ενωσιακή ή εθνική νομοθεσία, υποβάλλει στην ΕΚΤ σχέδιο απόφασης. Εάν η ΕΚΤ αντιληφθεί περιστάσεις που δικαιολογούν την ανάκληση άδειας λειτουργίας, αξιολογεί με δική της πρωτοβουλία εάν αυτή θα πρέπει να ανακληθεί με βάση τη σχετική νομοθεσία της Ένωσης.

2^ο βήμα: Η ΕΚΤ διαβουλεύεται με τις εθνικές αρχές εποπτείας και εξυγίανσης.

3^ο βήμα: Η ΕΚΤ με την απόφασή της μπορεί να αποδέχεται ή να απορρίπτει το υποβληθέν σχέδιο απόφασης για την ανάκληση άδειας λειτουργίας.

2.4.3 Αξιολόγηση απόκτησης ειδικής συμμετοχής

1^ο βήμα: Η πρόθεση απόκτησης ειδικής συμμετοχής σε πιστωτικό ίδρυμα κοινοποιείται στην εθνική αρχή του συμμετέχοντος κράτους μέλους.

¹⁰⁵ Βλ. άρθρο 98 του Κανονισμού SSM Framework.

¹⁰⁶ Βλ. άρθρα 14-15 του Κανονισμού SSM και 73-88 Κανονισμού SSM Framework.

2^ο βήμα: Η εθνική αρχή αξιολογεί εάν η σκοπούμενη απόκτηση πληροί τις προϋποθέσεις του ενωσιακού και εθνικού δικαίου και υποβάλλει στην ΕΚΤ σχέδιο απόφασης περί εναντίωσης ή μη στην απόκτηση.

3^ο βήμα: Η ΕΚΤ αξιολογεί την σκοπούμενη απόκτηση και αποφασίζει εάν θα εναντιωθεί ή όχι στην απόκτηση της ειδικής συμμετοχής.

3. Επιβολή κυρώσεων για παραβάσεις του τραπεζικού δικαίου για την προληπτική εποπτεία

Μια σημαντική αλλαγή που επήλθε με τη λειτουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού αφορά στην αρμοδιότητα επιβολής διοικητικών κυρώσεων για παραβάσεις των απαιτήσεων προληπτικής εποπτείας. Δεδομένου ότι η ΕΚΤ δεν έχει στη διάθεσή της όλα τα είδη των διοικητικών κυρώσεων ούτε μπορεί να επιβάλει κύρωση για κάθε είδους παράβαση, στις περιπτώσεις που δεν είναι αρμόδια θα πρέπει να συνεργάζεται με τις εθνικές αρμόδιες αρχές προκειμένου να διασφαλίζεται η επιβολή κατάλληλων κυρώσεων.

Η ΕΚΤ είναι αποκλειστικά αρμόδια να επιβάλει διοικητικές χρηματικές κυρώσεις σε σημαντικά εποπτευόμενα ιδρύματα για παραβάσεις: (α) του άμεσα εφαρμοστέου ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου¹⁰⁷ δηλ. Κανονισμούς (π.χ. Κανονισμός για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις των πιστωτικών ιδρυμάτων -CRR-), (β) των Κανονισμών και αποφάσεων που εκδίδει η ίδια η ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών της καθηκόντων¹⁰⁸.

Η ΕΚΤ δεν μπορεί να επιβάλει κυρώσεις: (α) στις εποπτευόμενες οντότητες για παραβάσεις του εθνικού δικαίου με το οποίο ενσωματώνονται οι ευρωπαϊκές οδηγίες για τραπεζικά θέματα (π.χ. Οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις των πιστωτικών ιδρυμάτων –CRD IV), (β) σε φυσικά πρόσωπα που ανήκουν σε αυτές (π.χ. μέλη δσ) για παραβάσεις του ευρωπαϊκού ή εθνικού δικαίου κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, (γ) μη χρηματικής φύσεως κυρώσεις¹⁰⁹. Στις περιπτώσεις αυτές, η ΕΚΤ μπορεί να απαιτήσει από τις εθνικές αρμόδιες αρχές να αρχίσουν τις διαδικασίες με σκοπό να προβούν σε ενέργειες προκειμένου να διασφαλιστεί η επιβολή κατάλληλων κυρώσεων σύμφωνα με τους όρους του εθνικού δικαίου, η δε εποπτική κυρωτική απόφαση εκδίδεται από τις εθνικές αρχές¹¹⁰.

Όπως προαναφέρθηκε, η ΕΚΤ μπορεί να επιβάλει μόνο χρηματικά πρόστιμα τα οποία προσδιορίζονται ως εξής:

¹⁰⁷ Βλ. άρθρο 18 του Κανονισμού SSM.

¹⁰⁸ Για τις παραβάσεις των Κανονισμών και αποφάσεων της η ΕΚΤ μπορεί να επιβάλει κυρώσεις όχι μόνο σε σημαντικές αλλά και σε λιγότερο σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες, εφόσον στις τελευταίες επιβάλλονται υποχρεώσεις έναντι της ΕΚΤ.

¹⁰⁹ Μη χρηματική κύρωση είναι π.χ. η διαταγή προς το υπαίτιο πρόσωπο για παύση της παράνομης συμπεριφοράς και παράλειψή της στο μέλλον.

¹¹⁰ Βλ. Feran Eilis (2014), European Banking Union: Imperfect but it can work, Paper No. 30/2014, σελ. 8.

Επίσης, βλ. Troger Tobias (2014), The Single Supervisory Mechanism-Panacea or Quack Banking Regulation?, Working Paper Series No.27, Goethe University Frankfurt, σελ. 20-21.

- έως το διπλάσιο του ποσού των κερδών που αποκτήθηκαν ή των ζημιών που αποφεύχθηκαν λόγω της παράβασης, εάν το ποσό μπορεί να προσδιοριστεί, ή
- μέχρι 10% του συνολικού ετήσιου κύκλου εργασιών, όπως ορίζεται στη σχετική νομοθεσία της Ένωσης, ενός νομικού προσώπου κατά την προηγούμενη χρήση, ή
- άλλες χρηματικές κυρώσεις που μπορεί να προβλέπονται από τη σχετική νομοθεσία της Ένωσης.

Τέλος, η ΕΚΤ εκτός από τις κυρώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 18 του Κανονισμού SSM μπορεί να επιβάλει και αυτές που προβλέπονται στον Κανονισμό 2532/98¹¹¹. Ο εν λόγω Κανονισμός προβλέπει τη δυνατότητα της ΕΚΤ να επιβάλει πρόστιμα κατ' ανώτατο όριο 500.000 ευρώ και περιοδικές χρηματικές ποινές σε περίπτωση διαρκούς παράβαση (10.000 ευρώ για κάθε μέρα παράβασης για μέγιστο διάστημα έξι μηνών).

¹¹¹ Βλ. σχετικά Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2532/98 του Συμβουλίου σχετικά με τις εξουσίες της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας για επιβολή κυρώσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Πως και ποιο δίκαιο εφαρμόζει η ΕΚΤ κατά την άσκηση των

εποπτικών καθηκόντων

Στον Κανονισμό SSM προβλέπονται τρεις (3) τρόποι με τους οποίους η ΕΚΤ μπορεί να εφαρμόσει το ευρωπαϊκό τραπεζικό δίκαιο.

1. Εφαρμογή του άμεσα εφαρμοστέου ευρωπαϊκού δικαίου για την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων

Για την εκτέλεση των καθηκόντων που έχουν ανατεθεί στην ΕΚΤ σύμφωνα με τον Κανονισμό SSM και με σκοπό τη διασφάλιση υψηλών προτύπων εποπτείας, η ΕΚΤ εφαρμόζει όλη την οικεία ενωσιακή νομοθεσία¹¹².

Αυτό σημαίνει ότι εφαρμόζει κατ' αρχήν το άμεσα εφαρμοστέο ενωσιακό δίκαιο (1^{ος} τρόπος εφαρμογής του τραπεζικού δικαίου), δηλ. Κανονισμούς με τους οποίους θεσπίζονται υποχρεώσεις προς τα πιστωτικά ιδρύματα στο πλαίσιο της προληπτικής εποπτείας (απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας). Ειδικότερα, η ΕΚΤ εφαρμόζει τον Κανονισμό 575/2013 (CRR) σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για τα πιστωτικά ιδρύματα, ο οποίος καθορίζει τις ελάχιστες απαιτήσεις ιδίων κεφαλαίων, ρευστότητας, δημοσιότητας κ.α., καθώς και τυχόν άλλους Κανονισμούς που προβλέπουν παρόμοιες απαιτήσεις στο πλαίσιο της εποπτικής της αρμοδιότητας. Δεδομένου ότι οι Κανονισμοί ισχύουν άμεσα από τη δημοσίευσή τους και αναφέρονται στις αρμόδιες αρχές γενικά, η ΕΚΤ ως αρμόδια αρχή εντός του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού τους εφαρμόζει άμεσα χωρίς να απαιτείται η τήρηση ορισμένης διαδικασίας.

Σε ό,τι αφορά την εφαρμογή των ευρωπαϊκών Οδηγιών από την ΕΚΤ, αυτή αναλύεται αμέσως παρακάτω (υπό παρ. 3).

2. Εφαρμογή του εθνικού δικαίου που προβλέπει πρόσθετες εξουσίες για τις εθνικές αρχές

Ο Κανονισμός SSM προβλέπει τη δυνατότητα της ΕΚΤ για την εκτέλεση των εποπτικών της καθηκόντων να απευθύνει οδηγίες στις εθνικές αρμόδιες αρχές¹¹³ (2^{ος} εφαρμογής του τραπεζικού δικαίου).

Ειδικότερα, η ΕΚΤ μπορεί να απαιτεί από τις εθνικές αρχές, μέσω εντολών, να κάνουν χρήση των εξουσιών τους, δυνάμει των όρων του εθνικού δικαίου και σύμφωνα προς αυτούς, εφόσον ο Κανονισμός SSM δεν παρέχει τις εν λόγω εξουσίες στην ΕΚΤ. Πρόκειται για εξουσίες οι οποίες παρέχονται από το εθνικό δίκαιο στις εθνικές αρχές και δεν προβλέπονται ρητά στον Κανονισμό SSM, πλην όμως σχετίζονται με τις εποπτικές αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στην ΕΚΤ.

¹¹² Βλ. άρθρο 4 παρ. 3 του Κανονισμού SSM.

¹¹³ Βλ. άρθρο 9 παρ. 1, υποπ. 3, του Κανονισμού SSM.

Για παράδειγμα, ο Κανονισμός SSM δεν προβλέπει μεταξύ των καθηκόντων που ανατίθενται στην ΕΚΤ την έγκριση των συγχωνεύσεων μεταξύ πιστωτικών ιδρυμάτων και άλλων επιχειρήσεων του χρηματοπιστωτικού τομέα. Ωστόσο, το εν λόγω ζήτημα έχει εποπτικό ενδιαφέρον από πλευράς της ΕΚΤ δεδομένου ότι με τις εν λόγω συγχωνεύσεις επηρεάζεται η κεφαλαιακή θέση των ενδιαφερομένων ιδρυμάτων, για την εποπτεία των οποίων η ΕΚΤ είναι αρμόδια. Στην περίπτωση αυτή η ΕΚΤ θα μπορούσε να απευθύνει εντολή προς τις εθνικές αρχές να εγκρίνουν ή όχι μια συγχώνευση σύμφωνα με τους εθνικούς κανόνες.

Πρόκειται για μια διαδικασία που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως διαδικασία «δύο φάσεων»¹¹⁴. Στην πρώτη φάση, η ΕΚΤ απευθύνει, με τη μορφή απόφασης, οδηγία προς την εθνική αρμόδια αρχή προκειμένου να κάνει χρήση των εξουσιών της βάσει του εθνικού δικαίου. Η απόφαση της ΕΚΤ θεωρείται πράξη του ευρωπαϊκού δικαίου. Στη δεύτερη φάση, η εθνική αρμόδια αρχή, προκειμένου να συμμορφωθεί στην απόφαση της ΕΚΤ, εκδίδει απόφαση η οποία απευθύνεται στο εποπτευόμενο πιστωτικό ίδρυμα και θεωρείται πράξη του εθνικού δικαίου. Σε αντίθεση δηλ. με τον πρώτο τρόπο εφαρμογής του δικαίου κατά τον οποίο η ΕΚΤ εφαρμόζοντας έναν κανόνα άμεσης (Κανονισμό) απευθύνεται άμεσα στα εποπτευόμενα ιδρύματα χωρίς τη μεσολάβηση της εθνικής αρμόδιας αρχής, στην περίπτωση αυτή αποδέκτης της απόφασης/οδηγίας της ΕΚΤ είναι η εθνική αρμόδια αρχή η οποία στη συνέχεια εκδίδει βάσει της οδηγίας της ΕΚΤ απόφαση που απευθύνεται στα εποπτευόμενα ιδρύματα.

Η οδηγία της ΕΚΤ που απευθύνεται στις εθνικές αρμόδιες αρχές δεν είναι δεσμευτική.

3. Εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας μεταφοράς των ευρωπαϊκών οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη

Δεδομένου ότι μεγάλο μέρος του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου έχει τη μορφή οδηγιών, ο Κανονισμός SSM παρέχει τη δυνατότητα στην ΕΚΤ να εφαρμόζει την εθνική νομοθεσία μεταφοράς των οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη (3^{ος} τρόπος εφαρμογής του δικαίου).

Το εν λόγω σχήμα θα μπορούσε να περιγραφεί ως εξής¹¹⁵:

Υπάρχει ένας κανόνας ευρωπαϊκού δικαίου (διάταξη ευρωπαϊκής οδηγίας) ο οποίος αναγνωρίζει στην αρμόδια αρχή εξουσίες σε σχέση με τα πιστωτικά ιδρύματα, πλην όμως δεν τυγχάνει άμεσης εφαρμογής εντός του νομικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ταυτόχρονα, υπάρχει ένας κανόνας εθνικού δικαίου (διάταξη νόμου που ενσωματώνει την ευρωπαϊκή οδηγία) ο οποίος αναγνωρίζει στις εθνικές αρχές τις εξουσίες που προβλέπει η οδηγία.

¹¹⁴ Βλ. Witte Andreas (2014), The application of national banking supervision law by the ECB: three parallel modes of executing EU law?, σελ.97-105.

¹¹⁵ Βλ. Witte Andreas (2014), The application of national banking supervision law by the ECB: three parallel modes of executing EU law?, σελ.105-106.

Τέλος, υπάρχει και ένας άλλος κανόνας του ευρωπαϊκού δικαίου (διάταξη του Κανονισμού SSM) που αναγνωρίζει σε ένα ευρωπαϊκό όργανο -την ΕΚΤ- τις εξουσίες που προβλέπει το εθνικό δίκαιο.

Στο σχήμα αυτό υπάρχει ένα παράδοξο. Δεδομένου ότι η δράση των ευρωπαϊκών οργάνων -είτε έχουν συσταθεί από το παράγωγο δίκαιο είτε προβλέπονται στις Συνθήκες- θα πρέπει να κατοχυρώνεται σε μια άμεσα εφαρμόσιμη πηγή του δικαίου, η οδηγία, παρόλο που είναι ευρωπαϊκός κανόνας δικαίου, δεν μπορεί να παράσχει την απαιτούμενη νομική βάση διότι δεν είναι άμεσα εφαρμόσιμος κανόνας. Αντιθέτως, ο εθνικός κανόνας που ενσωματώνει την ευρωπαϊκή οδηγία είναι άμεσα εφαρμόσιμη πηγή του δικαίου, αλλά όχι από κάποιο ευρωπαϊκό όργανο. Ακριβώς σε αυτό το σημείο έγκειται η σημασία του τρίτου εμπλεκόμενου κανόνα δικαίου, δηλ. της διάταξης του Κανονισμού SSM ο οποίος εκχωρεί τις αρμοδιότητες που προβλέπει το εθνικό δίκαιο στην ΕΚΤ, με αποτέλεσμα να μην μπορούν αυτές πλέον να ασκηθούν από τις εθνικές αρχές.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Νομικά ζητήματα που ανακύπτουν από την έως τώρα λειτουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού

1. Αναζήτηση του τρόπου εφαρμογής του δικαίου

Υπάρχουν ορισμένες περιπτώσεις εποπτικών διαδικασιών, όπου δεν είναι ξεκάθαρο εάν οι εξουσίες που απονέμει το εθνικό δίκαιο για την προληπτική εποπτεία στην εθνική αρμόδια αρχή αποτελούν ενσωμάτωση/εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου ή εάν πρόκειται για πρόσθετες -σε σχέση με το ευρωπαϊκό δίκαιο- εξουσίες. Το ζήτημα αυτό εμφανίζεται στις περιπτώσεις όπου οι εξουσίες που προβλέπει το εθνικό δίκαιο δεν προβλέπονται στο σχετικό ευρωπαϊκό δίκαιο, πλην όμως συνδέονται στενά με την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων η οποία ασκείται από την ΕΚΤ.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η τροποποίηση του καταστατικού των πιστωτικών ιδρυμάτων ή η συγχώνευση μιας επιχείρησης που δεν είναι πιστωτικό ίδρυμα με ένα πιστωτικό ίδρυμα. Πολλά εθνικά δίκαια προβλέπουν ότι για την ολοκλήρωση των εν λόγω διαδικασιών απαιτείται έγκριση της εποπτικής αρχής χωρίς ωστόσο να υπάρχει αντίστοιχη πρόβλεψη στο ευρωπαϊκό δίκαιο.

Στο ελληνικό δίκαιο θα μπορούσε να αναφερθεί η περίπτωση του άρθρου 148 παρ. 1 του ν. 4261/2014¹¹⁶, το οποίο προβλέπει ότι απαιτείται έγκριση της Τράπεζας της Ελλάδος για την τροποποίηση του καταστατικού των πιστωτικών ιδρυμάτων που αφορά το είδος των δραστηριοτήτων του καθώς και σε κάθε περίπτωση μείωσης ή αύξησης του μετοχικού κεφαλαίου η οποία δεν καλύπτεται ολοσχερώς με μετρητά.

Το νομικό ζήτημα που προκύπτει είναι εάν αυτοί οι εθνικοί κανόνες μπορούν να θεωρηθούν ότι ενσωματώνουν τις ευρωπαϊκές οδηγίες (CRD IV) ή όχι. Η κατάφαση της μιας ή της άλλης εκδοχής έχει μεγάλη σημασία προκειμένου να προσδιοριστεί ο τρόπος εφαρμογής του δικαίου από την ΕΚΤ στις περιπτώσεις αυτές.

Εάν γίνει δεκτό ότι πρόκειται για εθνική νομοθεσία μεταφοράς ευρωπαϊκών οδηγιών (υπό περιπτ. 3 του Τρίτου κεφαλαίου), η ΕΚΤ θα μπορούσε να εφαρμόσει άμεσα τις εθνικές διατάξεις, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 3 του Κανονισμού SSM, και ως εκ τούτου να εκδώσει η ίδια την εγκριτική ή απορριπτική εποπτική απόφαση επί της σχετικής διαδικασίας.

Εάν γίνει δεκτό ότι η εθνική νομοθεσία προβλέπει κάτι πέραν του ευρωπαϊκού δικαίου, τότε θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι δεν υπάρχει εν προκειμένω αρμοδιότητα που έχει εκχωρηθεί στην ΕΚΤ και έχει παραμείνει στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Ως εκ τούτου, αρμόδια να εκδώσει την εποπτική απόφαση θα ήταν η εκάστοτε εθνική αρμόδια αρχή. Δεδομένου όμως ότι δεν αμφισβητείται από κανέναν - ούτε από τις εθνικές αρχές- ότι τα θέματα αυτά, παρόλο που δεν ρυθμίζονται από το ευρωπαϊκό δίκαιο είναι εποπτικά, στην πράξη οι εθνικές αρχές εκδίδουν την εποπτική

¹¹⁶ Πρόκειται για τον ελληνικό τραπεζικό νόμο 4261/2014 «Πρόσβαση στη δραστηριότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων και προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2013/36/ΕΕ), κατάργηση του ν. 3601/2007 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 107).

απόφαση εφόσον η ΕΚΤ έχει εκφράσει τη (μη) αντίρρησή της για την ολοκλήρωση της διαδικασίας.

Με βάση όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω, υπάρχουν δύο απόψεις που υποστηρίζονται αναφορικά με το συγκεκριμένο θέμα:

- 1^η άποψη: Όλες οι εθνικές διατάξεις που σχετίζονται με την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων πρέπει να θεωρούνται δίκαιο μεταφοράς εθνικών οδηγιών. Θα πρέπει δηλ. να ακολουθηθεί μια ευρεία ερμηνεία της έννοιας «μεταφορά ευρωπαϊκής οδηγίας» και να γίνει δεκτό ότι το σύνολο των εποπτικών αρμοδιοτήτων/εξουσιών που προβλέπονται για την εποπτική αρχή σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο αποτελούν ενσωμάτωση των διατάξεων του εθνικού δικαίου.

Επιχειρήματα υπέρ της άποψης αυτής είναι ότι η έκδοση εποπτικών αποφάσεων για την προληπτική εποπτεία κατά περίπτωση από τις εθνικές αρχές και την ΕΚΤ αυξάνει τη νομική αβεβαιότητα ως προς την εκάστοτε αρμόδια αρχή, αυξάνει τον κίνδυνο εφαρμογής διαφορετικών εθνικών διατάξεων με αποτέλεσμα να τίθεται υπό αμφισβήτηση η τήρηση των ίσων όρων ανταγωνισμού στα κράτη μέλη και στέλνει αντιφατικά μηνύματα στις αγορές. Επίσης, σύμφωνα με την άποψη αυτή, ο επόπτης των σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων είναι αποκλειστικά η ΕΚΤ και τυχόν διαχωρισμός της αρμοδιότητας έκδοσης των εποπτικών αποφάσεων θα είχε ως αποτέλεσμα τον κατακερματισμό και τη μη συνεπή εποπτική προσέγγιση εντός του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και εν τέλει τη μείωση της αποτελεσματικότητας της τραπεζικής εποπτείας.

Η άποψη αυτή υποστηρίζεται κυρίως από την ΕΚΤ.

- 2^η άποψη: Οι διατάξεις των εθνικών νόμων οι οποίες δεν βρίσκουν έρεισμα σε αντίστοιχες διατάξεις ευρωπαϊκών οδηγιών δεν πρέπει να θεωρούνται ενσωμάτωση αυτών. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, θα πρέπει να προκύπτει αδιαμφισβήτητητα τόσο συστηματικά όσο και με βάση το γράμμα ότι ένας εθνικός κανόνας ενσωματώνει ευρωπαϊκή οδηγία. Σε περίπτωση που δεν συμβαίνει αυτό, οι διατάξεις του εθνικού δικαίου θα πρέπει να εφαρμόζονται από τις εθνικές αρχές.

Επιχειρήματα υπέρ της άποψης αυτής είναι ότι εφόσον το ευρωπαϊκό δίκαιο δεν απονέμει ρητά στην ΕΚΤ ορισμένες αρμοδιότητες, αυτές δεν τις εκχωρούνται αλλά παραμένουν στις εθνικές αρχές. Όπου ο ευρωπαίος νομοθέτης ήθελε να δώσει αρμοδιότητες στην ΕΚΤ το έκανε ρητά. Επίσης, η προσέγγιση ότι όλες οι εθνικές διατάξεις ενσωματώνουν ευρωπαϊκή οδηγία πλήττει ανεπανόρθωτα την ασφάλεια και βεβαιότητα του δικαίου.

Η άποψη αυτή υποστηρίζεται από αρκετά κράτη μέλη που συμμετέχουν στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό.

Κατά της άποψης της γράφουσας, η 1^η άποψη και μεν παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα ιδίως ως προς την αποτελεσματικότητα της εποπτείας και την αποφυγή κατακερματισμού του δικαίου, πλην όμως δεν φαίνεται να είναι νομικά

ασφαλής. Τυχόν αποδοχή της εν λόγω προσέγγισης δεν φαίνεται ότι συνάδει με το γράμμα των διατάξεων του Κανονισμού SSM (άρθρ. 4 παρ. 3 και αρθρ. 9) οι οποίες προβλέπουν, μεταξύ άλλων ότι σε περίπτωση που το ενωσιακό δίκαιο αποτελείται από οδηγίες η ΕΚΤ εφαρμόζει την εθνική νομοθεσία μεταφοράς των οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη καθώς και ότι η ΕΚΤ μπορεί να απαιτεί από τις εθνικές αρχές, μέσω εντολών, να κάνουν χρήση των εξουσιών τους, δυνάμει των όρων του εθνικού δικαίου και σύμφωνα προς αυτούς, εφόσον ο Κανονισμός δεν παρέχει τις εν λόγω εξουσίες στην ΕΚΤ. Στις περιπτώσεις που πρόκειται για εξουσίες οι οποίες δεν προκύπτει να έχουν εκχωρηθεί ρητά στην ΕΚΤ, φαίνεται νομικά συνεπές προς τον Κανονισμό να τυγχάνει εφαρμογής το άρθρο 9 παρ. 1 εδ. γ το οποίο αφορά την παροχή εντολών προς τις εθνικές αρχές για χρήση των εξουσιών τους δυνάμει των όρων του εθνικού δικαίου.

Δεδομένου ότι δεν θα μπορούσε να παραβλέψει κανείς το γεγονός ότι λόγοι σχετικά την αποτελεσματικότητα και ενότητα της εποπτείας θα επέβαλαν για όλα τα ζητήματα που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων αποκλειστικά αρμόδια να είναι μία εποπτική αρχή (ΕΚΤ), το ζήτημα θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με νομικά ασφαλή και δογματικά συνεπή τρόπο στο πλαίσιο μιας μελλοντικής τροποποίησης των σχετικών διατάξεων του Κανονισμού SSM, έτσι ώστε να καθορίζεται με σαφή και αδιαμφισβήτητο τρόπο η αρμοδιότητα αφενός για την άσκηση των σήμερα αμφισβητούμενων εποπτικών αρμοδιοτήτων και αφετέρου για τη συναφή με αυτές έκδοση των σχετικών αποφάσεων.

2. Διαφορετική εφαρμογή του δικαίου στα κράτη μέλη – Ίσοι όροι ανταγωνισμού

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Κανονισμού SSM, η ανάθεση στην ΕΚΤ ειδικών εποπτικών καθηκόντων έχει στόνο να συμβάλει στην ασφάλεια και την ευρωστία των πιστωτικών ιδρυμάτων, καθώς και στη σταθερότητα του χρηματοοικονομικού συστήματος στην ΕΕ και σε κάθε κράτος μέλος, διαφυλάσσοντας πλήρως την ενότητα και την ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς με γνώμονα την ίση μεταχείριση των πιστωτικών ιδρυμάτων προς αποτροπή της καταχρηστικής επιλογής του ευνοϊκότερου καθεστώτος εποπτείας. Η προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων πρέπει να εφαρμόζεται με συνοχή και αποτελεσματικότητα, το δε ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες πρέπει να εφαρμόζεται κατά τον ίδιο τρόπο στα πιστωτικά ιδρύματα στα οικεία κράτη μέλη¹¹⁷.

Κατ' αρχήν πρέπει να αναφέρουμε ότι τα πιστωτικά ιδρύματα που εποπτεύονται άμεσα από την ΕΚΤ δραστηριοποιούνται εξ ορισμού σε διαφορετικά πεδία ανταγωνισμού εάν αναλογιστούμε ότι διαφέρουν ουσιαδώς μεταξύ τους ως προς το επιχειρηματικό τους μοντέλο, τα περιουσιακά τους στοιχεία, τις πηγές χρηματοδότησης, τη γεωγραφική περιοχή που δραστηριοποιούνται, τη σύνθεση των πελατών τους, την εσωτερικά οργάνωση και διακυβέρνηση κ.α.¹¹⁸ Λαμβάνοντας

¹¹⁷ Βλ. το σημείο 67 της αιτιολογικής σκέψης του Κανονισμού SSM.

¹¹⁸ Βλ. Angeloni Ignazio, Member of the Supervisor Board of the ECB, speech 2014, 'The SSM sails past the starting line: Seeking high-quality supervision and level playing field'.

υπόψη όλα αυτά τα στοιχεία θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι είναι εξαιρετικά δύσκολο να επιτευχθεί «ίση μεταχείριση» μεταξύ πιστωτικών ιδρυμάτων που διαφέρουν ουσιαδώς μεταξύ τους στους εν λόγω τομείς.

Υπάρχουν βέβαια κοινοί εποπτικοί κανόνες και κοινές κανονιστικές απαιτήσεις που εφαρμόζονται στα πιστωτικά ιδρύματα των συμμετεχόντων κρατών μελών μέσω του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου, ήδη πριν από την έναρξη λειτουργίας του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, και αφορούν τις κεφαλαιακές απαιτήσεις, την κατάταξη των στοιχείων του ενεργητικού των πιστωτικών ιδρυμάτων και στάθμιση αυτών με βάση τον κίνδυνο που εμπεριέχουν, τις απαιτήσεις ρευστότητας κ.α. Χωρίς να υποτιμάται η σημασία των εποπτικών κανόνων, αυτοί δεν μπορούν από μόνοι τους να εγγυηθούν τη διασφάλιση των ίσων όρων ανταγωνισμού. Η σύσταση μιας ενιαίας εποπτικής αρχής (ΕΚΤ), σε συνδυασμό με τη λειτουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης - από 1.1.2016- και την εναρμόνιση των συστημάτων εγγύησης καταθέσεων, προσφέρουν μια μοναδική ευκαιρία ώστε να διασφαλιστεί ότι το τραπεζικό σύστημα σε μια ενιαία νομισματική αγορά λειτουργεί με ίσους όρους ανταγωνισμού και διαδραματίζει έναν αξιόπιστο και σταθερό ρόλο στην οικονομία¹¹⁹.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειώσουμε ότι οι κοινοί εποπτικοί κανόνες που εφαρμόζει, πέραν των εθνικών αρχών, η ΕΚΤ -ως αρμόδια πλέον εποπτική αρχή- έχουν όχι μόνο τη μορφή Κανονισμών αλλά και οδηγιών, οπότε στην τελευταία περίπτωση η ΕΚΤ εφαρμόζει, όπως αναλυτικά αναφέρθηκε ανωτέρω (υπό παρ.3 της Ενότητας III), το εθνικό δίκαιο μεταφοράς των οδηγιών. Δεδομένου όμως ότι οι οδηγίες δεσμεύουν μόνο ως προς το αποτέλεσμα και αφήνουν την ελευθερία στα κράτη μέλη να επιλέξουν τα μέσα και τον τρόπο επίτευξης αυτού, είναι πιθανόν -και αυτό συνήθως συμβαίνει- οι οδηγίες να ενσωματώνονται με διαφορετικό τρόπο από τις εθνικές νομοθεσίες των συμμετεχόντων κρατών μελών. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η ίδια εποπτική αρχή (ΕΚΤ) να εφαρμόζει το εποπτικό πλαίσιο με διαφορετικό τρόπο μεταξύ των κρατών μελών λόγω των διαφορετικών εθνικών διατάξεων, για παράδειγμα λόγω θέσπισης αυστηρότερων ρυθμίσεων σε ορισμένες χώρες στις περιπτώσεις των οδηγιών ελάχιστης εναρμόνισης ή λόγω μη προσωρινής θέσης σε ισχύ εποπτικών κανόνων προς τους οποίους έχει προβλεφθεί μεγάλη περίοδος συμμόρφωσης.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα έντονων αποκλίσεων στον τρόπο με τον οποίο οι εθνικοί κανόνες ενσωματώνουν τις ευρωπαϊκές οδηγίες αποτελεί η περίπτωση του ελέγχου καταλληλότητας των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου (ΔΣ) των πιστωτικών ιδρυμάτων για το οποίο απαιτείται έγκριση της αρμόδιας αρχής. Σύμφωνα με την Οδηγία για την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, τα μέλη του διοικητικού οργάνου οφείλουν να έχουν πάντοτε καλή φήμη και να διαθέτουν επαρκείς γνώσεις, δεξιότητες και εμπειρία κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους¹²⁰. Ο τρόπος με τον οποίο οι διατάξεις της Οδηγίας έχουν ενσωματωθεί στα εθνικά δίκαια διαφέρει σημαντικά και για το λόγο αυτό όταν η ΕΚΤ αξιολογεί την

¹¹⁹ Βλ. Nouy Daniele, Chair of the Supervisor Board of the SSM, speech 2015, 'European Banking Supervision: Levelling the playing field'.

¹²⁰ Βλ. άρθρο 91 της οδηγίας 2013/36/ΕΕ σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων.

καταλληλότητα των μελών του ΔΣ πιστωτικών ιδρυμάτων των κρατών μελών καλείται να εφαρμόσει διαφορετικούς εθνικούς κανόνες και πρακτικές¹²¹. Πιο συγκεκριμένα:

- Ορισμένες αρχές κάνουν χρήση ερωτηματολογίων στα οποία πρέπει να απαντήσουν τα υποψήφια μέλη. Τα εν λόγω ερωτηματολόγια ωστόσο διαφέρουν σημαντικά, ως προς τη δομή και το περιεχόμενο, μεταξύ των χωρών στις οποίες απαντώνται.
- Ορισμένες αρχές διενεργούν συνεντεύξεις με τα υποψήφια μέλη του ΔΣ, ενώ άλλες όχι.
- Ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη μέλη έχουν εξειδικεύσει τα γενικά κριτήρια καταλληλότητας της Οδηγίας (φήμη, επαρκείς γνώσεις, δεξιότητες, εμπειρία) διαφέρει σημαντικά. Για παράδειγμα, σε κάποιες χώρες το εθνικό δίκαιο προβλέπει ότι μπορεί να κριθούν κατάλληλα για τη θέση του μέλους ΔΣ άτομα τα οποία έχουν περιορισμένη ή καθόλου εμπειρία στον τραπεζικό τομέα, αρκεί να έχουν εμπειρία σε εταιρεία ανεξαρτήτως των δραστηριοτήτων αυτής, ή άτομα για τα οποία εκκρεμεί ποινική διαδικασία και δεν έχει έχουν καταδικαστεί οριστικά.
- Οι προθεσμίες που προβλέπουν οι εθνικές νομοθεσίες για την αξιολόγηση της καταλληλότητας των μελών ΔΣ διαφέρουν σημαντικά.

Με βάση τα ανωτέρω, είναι εύλογο να δημιουργούνται ερωτηματικά κατά πόσο η ΕΚΤ μπορεί πράγματι να διασφαλίσει την ομοιόμορφη και συνεπή εφαρμογή των εποπτικών κανόνων στα πιστωτικά ιδρύματα των συμμετεχόντων κρατών μελών και κατ' επέκταση να τίθεται από πολλούς υπό αμφισβήτηση η επιτευξιμότητα του πρωταρχικού στόχου του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού που είναι η ίση μεταχείριση των πιστωτικών ιδρυμάτων και η ενιαία εποπτική προσέγγιση.

Μια λύση στο φαινόμενο του κατακερματισμού του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου θα ήταν το κανονιστικό πλαίσιο για την προληπτική εποπτεία να θεσπίζεται κυρίως μέσω Κανονισμών και όχι οδηγιών δεδομένου ότι οι Κανονισμοί -ως άμεσα εφαρμοστέοι κανόνες δικαίου- εφαρμόζονται άμεσα από την ΕΚΤ χωρίς να απαιτείται διαδικασία ενσωμάτωσης. Με τον τρόπο αυτό η ΕΚΤ θα μπορούσε να επιτύχει ευκολότερα τη συνεπή εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου.

3. Επιλογές και διακριτικές ευχέρειες που παρέχει το κανονιστικό πλαίσιο στην εποπτική αρχή

α. Τί είναι οι επιλογές / διακριτικές ευχέρειες

Ένα ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα το οποίο ανέκυψε κατά τη λειτουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού ήταν το θέμα των επιλογών (options) και διακριτικών ευχερειών (discretions) που προβλέπει το ευρωπαϊκό δίκαιο, ιδίως ο Κανονισμός και η Οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις (Capital Requirements Regulation –CRR και

¹²¹ Βλ. Dickson Julie, Member of the Supervisor Board of the ECB, speech 2015, 'Will the Eurozone caucus on financial regulation?'.

Capital Requirements Directive IV –CRD IV, αντίστοιχα), για τις αρμόδιες αρχές ή τα κράτη μέλη.

Επιλογή υπάρχει όταν η αρμόδια αρχή ή τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν μεταξύ περισσότερων εναλλακτικών δυνατοτήτων που προβλέπονται στη νομοθεσία. Διακριτική ευχέρεια υπάρχει όταν η αρμόδια αρχή ή τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίζουν εάν θα εφαρμόσουν ή όχι συγκεκριμένες διατάξεις της νομοθεσίας.

Στο ευρωπαϊκό δίκαιο υπολογίζεται ότι υπάρχουν περισσότερες από 150 διατάξεις που προβλέπουν επιλογές ή διακριτικές ευχέρειες οι οποίες καλύπτουν ευρύ φάσμα εποπτικών θεμάτων, για παράδειγμα τον ορισμό και το επίπεδο των ιδίων κεφαλαίων, τα μεγάλα χρηματοδοτικά ανοίγματα, το καθεστώς ρευστότητας κ.α.

Ορισμένες επιλογές/διακριτικές ευχέρειες έχουν προσωρινό χαρακτήρα και άλλες μόνιμο¹²². Προσωρινό χαρακτήρα έχουν για παράδειγμα αυτές που προβλέπουν ότι οι αρμόδιες αρχές μπορούν να επιτρέπουν σταδιακή εφαρμογή από τα πιστωτικά ιδρύματα συγκεκριμένων απαιτήσεων για την προληπτική εποπτεία, όπως είναι τα όρια για τα μεγάλα χρηματοδοτικά ανοίγματα ή την υποχρέωση λογιστικοποίησης των μη πραγματοποιηθέντων κερδών ή ζημιών για τον υπολογισμό του ιδίων κεφαλαίων. Οι εποπτικές αρχές δηλ. μπορούν να αποφασίσουν είτε τη σταδιακή μετάβαση στο νέο καθεστώς είτε την απευθείας εφαρμογή αυτού χωρίς μεταβατική περίοδο. Επίσης, υπάρχουν ορισμένες ευχέρειες που έχουν πιο μόνιμο χαρακτήρα, όπως η πρόβλεψη ότι οι εθνικές αρχές μπορούν να αποφασίζουν ότι οι τραπεζικοί όμιλοι μπορούν να μην αφαιρούν από τα εποπτικά ίδια κεφάλαια συμμετοχές σε θυγατρικές τους που είναι ασφαλιστικές εταιρείες ενώ ο γενικός κανόνας είναι ότι είτε τέτοιες συμμετοχές θα πρέπει να αφαιρούνται από τα ίδια κεφάλαια είτε οι εν λόγω θυγατρικές θα πρέπει να ενοποιούνται για λόγους κεφαλαιακών απαιτήσεων.

Η πρακτική αυτή δεν είναι καινοφανής, αλλά υπάρχει από την έναρξη της θέσπισης εναρμονισμένων κανόνων για την τραπεζική εποπτεία, τη δεκαετία του 1980. Μολονότι εναρμονίστηκαν οι κανόνες των κρατών μελών για την προληπτική εποπτεία ως έναν βαθμό, προβλέπεται σημαντικός αριθμός δικαιωμάτων και δυνατοτήτων ώστε τα κράτη μέλη να επιβάλουν αυστηρότερους κανόνες¹²³.

Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι ο Κανονισμός και η Οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις των πιστωτικών ιδρυμάτων δεν αναλύουν το σκεπτικό των διατάξεων που προβλέπουν διακριτικές ευχέρειες και δεν δεσμεύουν τα κράτη μέλη να συγκλίνουν ή να εφαρμόσουν με ομοιόμορφο τρόπο τις εν λόγω διατάξεις. Απεναντίας, οι ευχέρειες που τους παρέχονται είναι πλήρης και χωρίς περιορισμούς εντός των ορίων που καθορίζονται από τη νομοθεσία.

Οι διακριτικές ευχέρειες εμφανίζουν το πλεονέκτημα ότι επιτρέπουν στις εποπτικές αρχές να υιοθετούν κανόνες σε σχέση με το τραπεζικό σύστημα για το οποίο είναι αρμόδιες, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες αυτού με σκοπό τον περιορισμό της υπερβολικής συγκέντρωσης κινδύνων και την προληπτική παρέμβαση σε αυτό. Ως αδυναμία των διακριτικών ευχερειών αναφέρεται από πολλούς το γεγονός ότι

¹²² Βλ. Angeloni Ignazio, Member of the Supervisor Board of the ECB, speech 2014, 'The SSM sails past the starting line: Seeking high-quality supervision and level playing field'.

¹²³ Βλ. σημείο 8 της αιτιολογικής σκέψης του Κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 (CRR).

οδηγούν σε διαφορετική εποπτική μεταχείριση των πιστωτικών ιδρυμάτων ιδίως ως προς τη σύνθεση και τη συγκρισιμότητα των ιδίων κεφαλαίων και τις απαιτήσεις ρευστότητας και υπονομεύουν τη συγκρισιμότητα και τη διασφάλιση των ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών¹²⁴.

β. Ενέργειες της ΕΚΤ σχετικά με το θέμα των διακριτικών ευχερειών

Μετά την έναρξη της λειτουργίας του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, η ΕΚΤ, ως αρμόδια πλέον αρχή για την προληπτική εποπτεία των σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων, θα ασκήσει τις επιλογές και διακριτικές ευχέρειες που προβλέπονται στην ευρωπαϊκή νομοθεσία.

Προς το σκοπό αυτό, η ΕΚΤ ξεκίνησε στις αρχές του 2015 ένα πρόγραμμα/άσκηση προκειμένου να αξιολογήσει την πιθανότητα και τις επιπτώσεις από την ομοιόμορφη άσκηση των επιλογών και διακριτικών ευχερειών¹²⁵, τόσο αυτών που έχουν προσωρινό όσο και αυτών που έχουν μόνιμο χαρακτήρα.

Σκοπός του εγχειρήματος αυτού ήταν η εναρμόνιση του τρόπου άσκησης των επιλογών/διακριτικών ευχερειών που παρέχει η ευρωπαϊκή τραπεζική νομοθεσία για τη διασφάλιση του πρωταρχικού στόχου της τραπεζικής ένωσης, δηλ. η προώθηση της οικονομικής ολοκλήρωσης και της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

Η ΕΚΤ, σε στενή συνεργασία με τις εθνικές αρμόδιες αρχές και την Εθνική Αρχή Τραπεζών, αποφάσισε τον Ιούνιο του 2015 τον τρόπο με τον οποίο προτίθεται να ασκήσει τις περισσότερες από τις διακριτικές ευχέρειες που προβλέπονται στον Κανονισμό και την Οδηγία.

Ειδικότερα, το Εποπτικό Συμβούλιο (Supervisory Board) της ΕΚΤ υιοθέτησε τον Ιούλιο του 2015 μια δέσμη μέτρων 'πολιτικής' για εκατό (100) περίπου επιλογές/διακριτικές ευχέρειες του ευρωπαϊκού δικαίου¹²⁶. Αυτή η δέσμη μέτρων 'πολιτικής' ενσωματώθηκε σε μια δέσμη νομοθετικών μέτρων, η οποία αποτελείται από έναν Κανονισμό της ΕΚΤ για τις γενικές επιλογές/διακριτικές ευχέρειες για τις οποίες η ΕΚΤ είναι αρμόδια και έναν οδηγό 'εσωτερικής χρήσης' σχετικά με τη στάση της ΕΚΤ και κάποιες ιδιαιτερότητες συγκεκριμένων διακριτικών επιλογών.

Στις 11 Νοεμβρίου του 2015 η ΕΚΤ έθεσε σε δημόσια διαβούλευση, έως τις 16 Δεκεμβρίου 2015, το σχέδιο του Κανονισμού για τις διακριτικές ευχέρειες που παρέχει το ενωσιακό δίκαιο και το σχέδιο οδηγού σχετικά με την άσκηση αυτών¹²⁷. Μετά την ολοκλήρωση της δημόσιας διαβούλευσης, η ΕΚΤ θα δημοσιοποιήσει τα σχόλια που έλαβε μαζί με τις παρατηρήσεις της και σχετική αξιολόγηση. Κατόπιν, θα υποβάλει το τελικό σχέδιο του Κανονισμού και του οδηγού για τις διακριτικές

¹²⁴ Βλ. Nouy Daniele, Chair of the Supervisor Board of the SSM, speech 2015, 'Safety and progress: an SSM perspective'.

¹²⁵ Βλ. Dickson Julie, Member of the Supervisor Board of the ECB, speech 2015, 'Will the Eurozone caucus on financial regulation?'.

¹²⁶ Βλ. Nouy Daniele, Chair of the Supervisor Board of the SSM, speech 2015, 'Safety and progress: an SSM perspective'.

¹²⁷ Βλ. το σχετικό δελτίο τύπου της ΕΚΤ της 11^{ης} Νοεμβρίου 2015 «Η ΕΚΤ ανακοινώνει την έναρξη διαβούλευσης σχετικά με την εναρμόνιση της άσκησης δικαιωμάτων και διακριτικών ευχερειών που παρέχει το ενωσιακό δίκαιο», <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2015/html/sr151111.el.html>.

ευχέρειες στο Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ, το οποίο είναι το αρμόδιο όργανο λήψης απόφασης, προκειμένου να εγκρίνει τα κείμενα και να λάβει την τελική απόφαση.

γ. Ειδικότερα νομικά ζητήματα που αφορούν την άσκηση των διακριτικών ευχερειών

γ.1 Άσκηση των διακριτικών ευχερειών πριν από την έναρξη λειτουργίας του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού

Ένα νομικό ζήτημα που ανακύπτει σε αυτό το σημείο είναι τι γίνεται σε περίπτωση που κάποια εθνική αρχή έχει ήδη ασκήσει τη διακριτική ευχέρεια προτού λειτουργήσει ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός και ανατεθούν εποπτικά καθήκοντα στην ΕΚΤ, δηλ. πριν τον Νοέμβριο του 2014. Εξακολουθεί να εφαρμόζεται η επιλογή της εθνικής αρχής ή ισχύει η επιλογή του νέου επόπτη (ΕΚΤ) σε περίπτωση που ο τελευταίος θέλει να εφαρμόσει τον εποπτικό κανόνα με διαφορετικό τρόπο ; Ως προς το ερώτημα αυτό υπάρχουν δύο πιθανότητες:

- Εάν η άσκηση της επιλογής/διακριτικής ευχέρειας δεν έγινε μέσω της νομοθετικής διαδικασίας, δεν υπάρχει δηλ. νόμος που να προβλέπει τον τρόπο άσκησης αυτής, δεν προκύπτει από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο υποχρέωση της ΕΚΤ να ακολουθήσει την επιλογή της εθνικής αρχής.
- Εάν η άσκηση της επιλογής/διακριτικής ευχέρειας έγινε μέσω της νομοθετικής διαδικασίας, η ΕΚΤ δεσμεύεται κατ' αρχήν από την επιλογή της εθνικής αρχής. Σύμφωνα με τον Κανονισμό SSM, αν η ενωσιακή νομοθεσία αποτελείται από κανονισμούς και αυτοί οι κανονισμοί παρέχουν ρητώς επιλογές στα κράτη μέλη, η ΕΚΤ πρέπει να εφαρμόζει την εθνική νομοθεσία διά της οποίας ασκούνται αυτές οι επιλογές¹²⁸. Το εθνικό δίκαιο δεν μπορεί κατ' αρχήν να παραμεριστεί σε περίπτωση που η ΕΚΤ επιθυμεί να ασκήσει με διαφορετικό τρόπο την διακριτική ευχέρεια.

Δεδομένου όμως ότι σύμφωνα με την ΕΚΤ, αυτή δεν μπορεί να εποπτεύει τα πιστωτικά ιδρύματα αποτελεσματικά και με ίσους όρους ανταγωνισμού, στο βαθμό που σημαντικές αποκλίσεις παραμένουν στον τρόπο με τον οποίο το ευρωπαϊκό δίκαιο εφαρμόζεται σε εθνικό επίπεδο, είναι προφανές ότι θα επιδιώξει πλήρη εναρμόνιση σε επίπεδο κανονισμών και εθνικών νομοθεσιών¹²⁹. Για το σκοπό αυτό, ιδίως στις περιπτώσεις όπου υπάρχει εθνική νομοθεσία με την οποία ασκείται κάποια διακριτική ευχέρεια με διαφορετικό τρόπο από ότι θα αποφασιστεί από την ΕΚΤ με τον Κανονισμό που θα εκδώσει, και λαμβάνοντας υπόψη ότι η ΕΚΤ δεσμεύεται από το σχετικό εθνικό δίκαιο, ο μόνος τρόπος για να υπάρξει εναρμόνιση των δύο είναι να τροποποιηθεί η εθνική νομοθεσία. Για να συμβεί αυτό θα πρέπει τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών που έχουν ασκήσει τη διακριτική ευχέρεια να δεχθούν να τροποποιήσουν το δίκαιό τους κατά τρόπο ώστε να υπάρχει συμφωνία με τα προβλεπόμενα στον Κανονισμό της ΕΚΤ, το οποίο έως τον χρόνο συγγραφής της παρούσας εργασίας θεωρείται αμφίβολο.

¹²⁸ Βλ. άρθρο 4 παρ. 3 εδ. β του Κανονισμού SSM.

¹²⁹ Βλ. Nouy Daniele, Chair of the Supervisor Board of the SSM, speech 2015, 'Safety and progress: an SSM perspective'.

Όπως χαρακτηριστικά ανέφερε η Πρόεδρος του Εποπτικού Συμβουλίου του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού σε ομιλία της τον Σεπτέμβριο του 2015 για εποπτικά θέματα «Οι εργασίες για τις επιλογές/διακριτικές ευχέρειες δεν θα σταματήσουν με την υιοθέτηση του σχετικού Κανονισμού της ΕΚΤ. Ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός έχει άμεση αρμοδιότητα για τα 2/3 των διακριτικών ευχερειών, ενώ τα υπόλοιπα εμπíπτουν στην αρμοδιότητα των εθνικών νομοθετών. Για να επιτευχθούν εναρμονισμένη εποπτεία και ίσοι όροι ανταγωνισμού χρειαζόμαστε εναρμονισμένο δίκαιο σε επίπεδο κανονισμών και εθνικών νομοθεσιών. Ως εκ τούτου, η υποστήριξη του νομοθέτη είναι το κλειδί σε αυτή τη διαδικασία»¹³⁰.

Ένα άλλο νομικό ζήτημα το οποίο σχετίζεται με την τροποποίηση των εθνικών νομοθεσιών ώστε να επιτευχθεί εναρμόνιση κατά το δυνατόν του τραπεζικού δικαίου είναι ο κίνδυνος της παραβίασης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Σε περίπτωση δηλ. που κάποια εθνική αρχή έχει ήδη λάβει εποπτικές αποφάσεις κατ' εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας με την οποία ασκούνται επιλογές/διακριτικές ευχέρειες, δημιουργείται εύλογα στα εποπτευόμενα ιδρύματα εμπιστοσύνη /προσδοκία, η οποία προστατεύεται, για λήψη ανάλογων αποφάσεων και στο μέλλον.

Μια πιθανή λύση στο θέμα της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης θα ήταν σε περίπτωση τροποποίησης της εθνικής νομοθεσίας να προβλέπεται εύλογη περίοδος για τη μετάβαση στο νέο καθεστώς¹³¹.

γ.2 Ιδιαιτερότητες κρατών μελών

Οι λόγοι για τους οποίους προβλέπονται οι διακριτικές ευχέρειες στο ευρωπαϊκό τραπεζικό δίκαιο είναι κυρίως μακροπροληπτικής φύσεως και αφορούν την ομαλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς στην οποία εντάσσεται το χρηματοπιστωτικό σύστημα. Μέσω των κανόνων για την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων επιδιώκεται η διασφάλιση ενός βασικού επιπέδου εναρμόνισης και αναγνωρίζεται ένας σημαντικός αριθμός ευχερειών, ώστε τα κράτη μέλη να μπορούν να επιβάλουν ή όχι αυστηρότερους κανόνες ανάλογα με τις συνθήκες και τις ιδιαιτερότητες που εμφανίζει το χρηματοπιστωτικό σύστημα σε αυτά και εφόσον διασφαλιστεί σε πρώτο επίπεδο η ομαλή λειτουργία του καθενός από αυτά να είναι δυνατή σε δεύτερο επίπεδο η αποτελεσματική λειτουργία της ενιαίας εσωτερικής αγοράς γενικότερα.

Ένα ζήτημα που ανακύπτει εν προκειμένω σε συνδυασμό με τις προσπάθειες της ΕΚΤ να εναρμονίσει τον τρόπο που θα ασκούνται στο μέλλον οι επιλογές/διακριτικές ευχέρειες, είναι μήπως η πλήρης εναρμόνιση υποσκάπτει τον αρχικό λόγο για τον οποίο αυτές παρασχέθηκαν, δηλ. η ευελιξία των εθνικών αρχών να εφαρμόζουν ορισμένους εποπτικούς κανόνες με βάση τις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητες του τραπεζικού συστήματος για το οποίο είναι αρμόδιες.

Για παράδειγμα, οι εποπτικές ανάγκες μεταξύ δύο χωρών εκ των οποίων η μία βρίσκεται σε ύφεση και η άλλη σε ανάπτυξη διαφέρουν ουσιωδώς. Σε περίπτωση

¹³⁰ Βλ.

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2015/html/se150915.en.html>

¹³¹ Βλ. Nouy Daniele, Chair of the Supervisor Board of the SSM, speech 2015, 'Safety and progress: an SSM perspective'.

που σε μία χώρα παρατηρείται ύφεση, μείωση του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (ΑΕΠ) και αύξηση της ανεργίας, η τυχόν επιβολή ιδιαίτερα υψηλών κεφαλαιακών απαιτήσεων και απαιτήσεων ρευστότητας προς τις τράπεζες, θα είχε πιθανώς ως αποτέλεσμα την περαιτέρω μείωση της χρηματοδότησης προς την πραγματική οικονομία δεδομένου ότι οι τράπεζες θα επιδιώκουν να διακρατούν τα κεφάλαιά τους προκειμένου να συμμορφώνονται προς τις κεφαλαιακές απαιτήσεις, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται ακόμα περισσότερο η έξοδος από την ύφεση.

Επομένως, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η πλήρης εναρμόνιση στην άσκηση των διακριτικών ευχερειών του ευρωπαϊκού δικαίου δεν θα πρέπει να είναι αυτοσκοπός, αλλά να επιδιώκεται στο μέτρο που συμβαδίζει με τις ιδιαιτερότητες των συμμετεχόντων κρατών μελών.

Όπως χαρακτηριστικά ανέφερε η Πρόεδρος του Εποπτικού Συμβουλίου του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού σε ομιλία της τον Σεπτέμβριο του 2015 για εποπτικά θέματα «Φυσικά η εναρμόνιση δεν μπορεί να αποτελεί στόχο από μόνη της. Ακριβώς το ίδιο ισχύει και για τις εθνικές ιδιαιτερότητες: εάν οι εθνικές ιδιαιτερότητες συμβάλουν σε ένα πιο σταθερό τραπεζικό σύστημα, ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός θα είναι πρόθυμος να τις διατηρήσει ή ακόμα και να τις προωθήσει. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο ο σχεδιασμός της κοινής πολιτικής έχει με βάση τις ακόλουθες κατευθυντήριες αρχές:

- πρόληψη / σύνεση,
- εναρμόνιση,
- συμμόρφωση με τα ευρωπαϊκά και διεθνή πρότυπα που καθορίζονται από την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών και της Επιτροπή Βασιλείας»¹³².

4. Οριοθέτηση αρμοδιοτήτων Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών και Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας

Με τη σύσταση του Ενιαίου Εποπτικού και την ανάθεση στην ΕΚΤ ειδικών εποπτικών καθηκόντων, οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών (ΕΑΤ) δεν θίγονται. Η τελευταία συνεχίζει να λειτουργεί χωρίς κάποια σημαντική αλλαγή στη σύνθεση και τις αρμοδιότητές της¹³³. Οι δραστηριότητες της ΕΑΤ σχετίζονται κυρίως με τη θέσπιση ρυθμίσεων κανονιστικού περιεχομένου και τον καθορισμό εποπτικών προτύπων (regulation) καθώς και την επίλυση διαφωνιών μεταξύ αρμόδιων εποπτικών αρχών, ενώ της ΕΚΤ αφορούν την άσκηση της εποπτείας (supervision)¹³⁴.

Αξίζει να αναφέρουμε το παρακάτω απόσπασμα από τον Κανονισμό (ΕΕ) 1022/2013, ο οποίος τροποποίησε τον Κανονισμό (ΕΕ) 1093/2010 με τον οποίο είχε συσταθεί η ΕΑΤ, όσον αφορά την ανάθεση ειδικών εποπτικών καθηκόντων στην

¹³² Βλ. Nouy Daniele, Chair of the Supervisor Board of the SSM, speech 2015, 'Safety and progress: an SSM perspective', <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2015/html/se150915.en.html>.

¹³³ Βλ. Concetta Brescia Morra (2014), From the Banking Supervisory Mechanism to the Banking Union – The role of the ECB and the EBA, σελ. 8-16.

¹³⁴ Βλ. Wymeers Eddy (2012), The European Banking Union, a first analysis, σελ. 20-23.

ΕΚΤ: «Η ανάθεση εποπτικών καθηκόντων στην ΕΚΤ όσον αφορά τα πιστωτικά ιδρύματα κάποιων κρατών μελών δεν θα πρέπει με κανένα τρόπο να παρεμποδίζει την εσωτερική αγορά των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Η Ευρωπαϊκή Εποπτική Αρχή (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών) («ΕΑΤ»), που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, θα πρέπει συνεπώς να διατηρήσει τον ρόλο της καθώς και όλες τις υφιστάμενες αρμοδιότητες και καθήκοντά της: θα πρέπει να συνεχίσει να αναπτύσσει και να συμβάλλει στη συνεπή εφαρμογή του ενιαίου εγχειριδίου κανόνων που θα ισχύει σε όλα τα κράτη μέλη και να προωθή τη σύγκλιση των πρακτικών εποπτείας στην Ένωση στο σύνολό της»¹³⁵.

Μάλιστα οι αρμοδιότητες της ΕΑΤ φαίνονται να ενισχύονται σε κάποια σημεία, όπως για παράδειγμα με την ανάθεση σε αυτήν σύνταξης 'Ευρωπαϊκού Εποπτικού Εγχειριδίου' το οποίο θα πρέπει να προσδιορίζει τις βέλτιστες πρακτικές σε όλη την Ένωση όσον αφορά τη μεθοδολογία και τις διαδικασίες εποπτείας ή με τη συμμετοχή της σε 'ασκήσεις ανθεκτικότητας' των πιστωτικών ιδρυμάτων¹³⁶. Σύμφωνα δε με τον Κανονισμό SSM, η ΕΚΤ δεσμεύεται από τα ρυθμιστικά και εκτελεστικά τεχνικά πρότυπα που εκπονεί η ΕΑΤ και εγκρίνει η Επιτροπή, από το 'Ευρωπαϊκό Εποπτικό Εγχειρίδιο' που καταρτίζει η ΕΑΤ καθώς και τις κατευθυντήριες γραμμές που εκδίδει.

Υπάρχουν όμως και κάποιοι που υποστηρίζουν ότι η πραγματική επίπτωση του εποπτικού πλαισίου της ΕΚΤ είναι παρόμοια με το κανονιστικό πλαίσιο που θέτει η ΕΑΤ και ότι στην πραγματικότητα η ΕΚΤ αποτελεί ισχυρότερο φορέα καθορισμού εποπτικών προτύπων σε σχέση με την ΕΑΤ διότι μπορεί να επιβάλει -μέσω των Κανονισμών και αποφάσεων της- στις εθνικές αρχές να υιοθετήσουν τη δική της ερμηνεία στον τρόπο εφαρμογής του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου¹³⁷.

Με φόντο τη διαφαινόμενη αμφισβήτηση σχετικά με τα όρια των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων των δύο ευρωπαϊκών οργάνων και δεδομένου ότι η ΕΚΤ -παρόλο που είναι κατ' αρχήν εποπτική αρχή- έχει εκδώσει αποφάσεις ρυθμιστικού/κανονιστικού περιεχομένου ανακύπτει το ακόλουθο νομικό ζήτημα. Τα θέματα για τα οποία η ΕΚΤ έχει εκδώσει κανονιστικές γενικές αποφάσεις έχουν ήδη ρυθμιστεί μέσω ρυθμιστικών τεχνικών ή εκτελεστικών προτύπων της Επιτροπής¹³⁸, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται ερωτηματικά σχετικά με την αλληλεπίδραση και τη σχέση των δύο κανονιστικών κειμένων (δηλ. τα ρυθμιστικά τεχνικά/εκτελεστικά πρότυπα τα οποία δεσμεύουν άμεσα τους αποδέκτες όπως οι Κανονισμοί και την απόφαση της ΕΚΤ) και εν τέλει σύγχυση στα πιστωτικά ιδρύματα ως προς τους εφαρμοστέους κανόνες. Επίσης, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να υπάρχουν αποκλίσεις στο

¹³⁵ Βλ. σημείο 4 της αιτιολογικής σκέψης του Κανονισμού (ΕΕ) 1022/2013.

¹³⁶ Για τη σχέση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας με την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών βλ. Wymeers Eddy (2014), *The Single Supervisory Mechanism or "SSM"*, part one of the Banking Union, Working Paper Research, No 255/2014, σελ. 66-68.

¹³⁷ βλ. Troger Tobias (2014), *The Single Supervisory Mechanism-Panacea or Quack Banking Regulation?*, Working Paper Series No.27, Goethe University Frankfurt, σελ. 32-34.

¹³⁸ Για παράδειγμα η ΕΚΤ έχει εκδώσει απόφαση (ECB/2015/4) για τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα πιστωτικά ιδρύματα μπορούν να συμπεριλάβουν ενδιάμεσα κέρδη περιόδου ή κέρδη τέλους χρήσεως στο κεφάλαιο κοινών μετοχών της κατηγορίας 1 (CET1 capital) σύμφωνα με το άρθρο 26(2) του Κανονισμού (ΕΕ) 575/2013. Για το εν λόγω θέμα η Επιτροπή είχε ήδη εκδώσει ρυθμιστικά τεχνικά πρότυπα με τον κατ' εξουσιοδότηση Κανονισμό (ΕΕ) 241/2014.

περιεχόμενο των δύο κανονιστικών κειμένων, με αποτέλεσμα να αμφισβητείται η συνοχή του τραπεζικού δικαίου και να δημιουργείται επίσης σύγχυση στα πιστωτικά ιδρύματα ως προς τις διατάξεις που πρέπει να εφαρμόσουν, δεδομένα ότι και τα δύο κανονιστικά κείμενα είναι για αυτούς δεσμευτικά.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Πλεονεκτήματα και αδυναμίες του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού

Κατόπιν της ανάλυσης που προηγήθηκε σχετικά με τις αρμοδιότητες και τη λειτουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, μπορούμε να αναφερθούμε συνοπτικά στα βασικά πλεονεκτήματα και τις αδυναμίες αυτού¹³⁹, όπως αναδείχθηκαν κατά τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του.

1. Τα πλεονεκτήματα του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού μπορούν να συνοψισθούν στα ακόλουθα:

α. Η συμμετοχή των κρατών μελών (τουλάχιστον της Ευρωζώνης) στο νέο εγχείρημα τόσο κατά το στάδιο της τρέχουσας/καθημερινής εποπτείας όσο και κατά τη διαδικασία της λήψης των εποπτικών αποφάσεων έχει ως αποτέλεσμα την αξιοποίηση της γνώσης και εμπειρίας επί εποπτικών θεμάτων από πολλά κράτη μέλη και κατ' επέκταση την ευκολότερη διαμόρφωση βέλτιστων πρακτικών.

β. Η ολοκλήρωση της εποπτείας των τραπεζών και η προώθηση της τραπεζικής ένωσης συμβάλουν αναμφισβήτητα στην αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσεων ή συστημικών κινδύνων. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερα σημαντικό είναι ότι ελαχιστοποιείται το κόστος των φορολογουμένων για την εξυγίανση των υπό πτώχευση τραπεζών και το κόστος των μέτρων εξυγίανσης καλύπτεται από εισφορές των ίδιων των τραπεζών.

Η χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση του 2008 κατέδειξε ότι η ακεραιότητα του ενιαίου νομίσματος και της εσωτερικής αγοράς μπορεί να απειληθεί από τον κατακερματισμό του χρηματοπιστωτικού τομέα. Η δημιουργία ενιαίου εποπτικού φορέα για τις τράπεζες θα βοηθήσει να ισχυροποιηθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση, να αποκατασταθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα και να τεθούν τα θεμέλια της οικονομικής ανάκαμψης.

γ. Με τη λειτουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού περιορίζονται οι «εποπτικές προσεγγίσεις» σε εθνικό επίπεδο, καθίσταται ευχερέστερη η ομοιόμορφη εφαρμογή του τραπεζικού δικαίου και προωθείται σε σημαντικό βαθμό η ενίσχυση των ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των συμμετεχόντων κρατών μελών.

δ. Σημαντικό πλεονέκτημα του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού είναι επίσης ότι μπορεί να προσεγγίσει ικανά εποπτικά στελέχη τόσο από τις εθνικές αρμόδιες αρχές όσο και από τον ιδιωτικό τομέα με αποτέλεσμα να βελτιώνεται το επίπεδο της ασκούμενης εποπτείας. Επίσης, ενισχύεται η πολυπολιτισμικότητα και διευρύνονται οι ορίζοντες της εποπτείας.

ε. Η ΕΚΤ ως εποπτική αρχή διαθέτει ισχυρή ανεξαρτησία λόγω της ευρωπαϊκής διάστασης της εποπτείας. Η ΕΚΤ κατά την εκτέλεση των εποπτικών της καθηκόντων και οι αρμόδιες εθνικές αρχές εντός του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού λειτουργούν ανεξάρτητα. Τα μέλη του τραπεζικού εποπτικού συμβουλίου και της διευθύνουσας

¹³⁹Βλ. Ferrarini Guido & Chiarella Luigi (2013), Common Banking Supervision in the Eurozone: Strengths and Weaknesses, Law Working Paper No. 223/2013.

επιτροπής ενεργούν ανεξάρτητα και αντικειμενικά προς το συμφέρον της Ένωσης συνολικά και δεν επιτρέπεται να ζητούν ή να δέχονται οδηγίες από τα θεσμικά όργανα ή οργανισμούς της Ένωσης, από την κυβέρνηση οποιουδήποτε κράτους μέλους ή από οποιονδήποτε άλλο δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα. Τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμοί της Ένωσης, καθώς και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών και κάθε άλλος φορέας, σέβονται αυτή την ανεξαρτησία¹⁴⁰.

2. Οι αδυναμίες του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού μπορούν να συνοψισθούν στα ακόλουθα:

α. Μεγάλο ποσοστό του εποπτικού χρόνου αφιερώνεται σε διαδικαστικά θέματα δεδομένου ότι για να λειτουργήσει αποτελεσματικά ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός χρειάζεται να υπάρχει στενή συνεργασία μεταξύ πολλών οργάνων/φορέων (μεικτές εποπτικές ομάδες, ΕΚΤ, εθνικές εποπτικές αρχές, ενδεχομένως εθνικές αρχές εξυγίανσης κ.α.).

β. Κατά τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού δεν έχει επιτευχθεί ακόμη επαρκής σύγκλιση των επιδιωκόμενων στόχων και δεν έχει εμπειρωθεί κοινή προοπτική για την εποπτεία σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Παρατηρούνται δηλ. συγκρούσεις μεταξύ της ευρωπαϊκής και της εθνικής προοπτικής για την εποπτεία ανάλογα με τα εκάστοτε επιδιωκόμενα συμφέροντα από κάθε πλευρά. Δεδομένου ότι στόχος του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού δεν είναι να διατηρηθούν 19 εθνικές προσεγγίσεις, θα πρέπει να επιδιωχθεί κατά το δυνατόν μεγαλύτερη σύγκλιση προς τις βέλτιστες πρακτικές και πρότυπα εποπτείας¹⁴¹.

Προοπτικές

Για να μπορέσουμε να καταλάβουμε την έκταση της εποπτείας που ασκείται από την ΕΚΤ, αξίζει να αναφερθούμε σε ορισμένα αριθμητικά στοιχεία αναφορικά με τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού:

- Η ΕΚΤ ασκεί άμεση εποπτεία σε 123 τραπεζικούς ομίλους (που περιλαμβάνουν 1.200 περίπου πιστωτικά ιδρύματα) της ζώνης του ευρώ, οι οποίοι αντιπροσωπεύουν σχεδόν το 85% του συνόλου των στοιχείων ενεργητικού του τραπεζικού κλάδου (περίπου 25 τρισ. Ευρώ). Σε περίπου 3.500 μικρότερα ιδρύματα ασκείται έμμεση εποπτεία μέσω των εθνικών αρμόδιων αρχών¹⁴².
- Η ΕΚΤ εξέδωσε περισσότερες από 1.200 εποπτικές αποφάσεις.

¹⁴⁰ Βλ. άρθρο 19 του Κανονισμού SSM.

¹⁴¹ Βλ. Lautenschlager Sabine, Member of the Executive Board of the ECB and Vice-Chair of the Supervisory Board of the SSM, speech 2015, 'One year of SSM effective and efficient supervision in a volatile world?'

¹⁴² Βλ. την Ετήσια Έκθεση της ΕΚΤ για την εποπτική δραστηριότητα 2014, Μάρτιος 2015, σελ. 5-6, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/index.en.html>.

- Η ΕΚΤ προσέλαβε 1.000 άτομα νέους υπαλλήλους και επίσης ενσωμάτωσε στο προσωπικό της 5.000 εργαζομένους από τις εθνικές εποπτικές αρχές οι οποίοι μέχρι τότε απασχολούνταν στην άσκηση εποπτείας στη χώρα καταγωγής τους¹⁴³.

Η αποτελεσματικότητα του νέου εποπτικού μηχανισμού είναι νωρίς να αξιολογηθεί μόνον από τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του, λαμβανομένου υπόψη ότι πολλές εποπτικές διαδικασίες εφαρμόστηκαν για πρώτη φορά και ήδη αξιολογούνται ως προς την αποτελεσματικότητά τους και τον εντοπισμό σημείων προς βελτίωση.

Δύσκολα θα μπορούσε να αμφισβητηθεί το γεγονός ότι η λειτουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού είχε μια πολύ θετική επίδραση στη σταθερότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης στο ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα.

Ωστόσο, υπάρχουν ζητήματα που προέκυψαν από τον πρώτο χρόνο λειτουργίας και αναμένουμε να δούμε την εξέλιξη αυτών τα επόμενα χρόνια. Για παράδειγμα, πώς είναι δυνατόν να επιτευχθούν εναρμόνιση του τραπεζικού δικαίου και διασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού στις περιπτώσεις που η ΕΚΤ καλείται να εφαρμόσει το εθνικό δίκαιο μεταφοράς των ευρωπαϊκών οδηγιών. Επίσης, ένα στοίχημα που θα πρέπει να κερδίσει η ΕΚΤ είναι η εναρμόνιση αυτή να μην είναι «ισοπεδωτική», δηλ. στις περιπτώσεις που οι εθνικές ιδιαιτερότητες συμβάλουν στη σταθερότητα του εθνικού τραπεζικού συστήματος και δεν αποτελούν πρόβλημα, τότε θα πρέπει ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός να τις διατηρήσει ή ακόμα και να τις ενισχύσει. Τέλος, η έκταση και η αποτελεσματικότητα της συνεργασίας της ΕΚΤ με τα όργανα που εκδίδουν νομικές πράξεις (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών) καθώς και με τις εθνικές αρμόδιες αρχές των συμμετεχουσών κρατών θα επηρεάσουν σημαντικά την αποτελεσματικότητα της ασκούμενης από την ΕΚΤ εποπτείας.

¹⁴³ Βλ. Lautenschlager Sabine, Member of the Executive Board of the ECB and Vice-Chair of the Supervisory Board of the SSM, speech 2015, 'One year of SSM effective and efficient supervision in a volatile world?'

ΠΗΓΕΣ

Ευρωπαϊκές νομικές πράξεις

Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Κανονισμός (ΕΕ) 673/2014 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 2ας Ιουνίου 2014, σχετικά με την ίδρυση επιτροπής μεσολάβησης και τον εσωτερικό της κανονισμό.

Κανονισμός (ΕΕ) 468/2014 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 16 ης Απριλίου 2014, που θεσπίζει το πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, των εθνικών αρμόδιων αρχών και των εθνικών εντεταλμένων αρχών εντός του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού (κανονισμός για το πλαίσιο του ΕΕΜ).

Κανονισμός (ΕΕ) 1024/2013 του Συμβουλίου της 15^{ης} Οκτωβρίου 2013, για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων.

Κανονισμός (ΕΕ) 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΕ) 648/2012.

Οδηγία 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013, σχετικά με την πρόσβαση των πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων.

Κανονισμός (ΕΚ) 2532/1998 του Συμβουλίου της 23^{ης} Νοεμβρίου 1998 σχετικά με τις εξουσίες της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας για την επιβολή κυρώσεων.

Λοιπές πράξεις

Απόφαση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 14^{ης} Απριλίου 2014, σχετικά με την ίδρυση διοικητικού συμβουλίου επανεξέτασης και τον κανονισμό λειτουργίας του (ΕΚΤ/2014/16).

Απόφαση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 19^{ης} Φεβρουαρίου 2014, για τη θέσπιση του εσωτερικού κανονισμού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ/2004/02).

Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας σχετικά με τις πρακτικές λεπτομέρειες που αφορούν την άσκηση της δημοκρατικής λογοδοσίας και την επίβλεψη της άσκησης των καθηκόντων που ανατίθενται στην ΕΚΤ στο πλαίσιο του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού (2013/694/ΕΕ).

Βιβλιογραφία - αρθρογραφία

- Alexander Kern (2015):** *European Bankinr Union: A Legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism*, *European Law Review*, Issue 2, pp. 154-187.
- Babis Valia (2014):** *Single Rulebook for Prudential Regulation of Banks: Mission Accomplished?*, Working Paper No. 37/2014, University of Cambridge.
- Binder J,-H. (2015):** *The European Banking Union – Rationale and Key Policy Issues*.
- Concetta Brescia Morra (2014):** *From the Banking Supervisory Machanism to the Banking Union – The role of the ECB and the EBA*, Working Paper 2/2014.
- Ferran Eilis (2014):** *European Banking Union: Imperfect, but it can work*, Working Paper No. 30/2014, University of Cambridge.
- Ferran Eilis & Babis Valia (2013):** *The European Single Supervisory Mechanism*, Working Paper No. 10/2013, University of Cambridge.
- Ferrarini Guido & Chiarella Luigi (2013):** *Common Banking Supervision in the Eurozone: Strengths and Weaknesses*, Law Woring Paper No. 223/2013, Centre for Law and Finance.
- Gordon Jeffrey & Ringe Wolf-Georg (2014):** *Bank Resolution in the European Banking Union: A Transatlantic Perspective on What It Would Take*, Legal Research Paper Series, Working Paper No. 18/2014.
- Gortsos Christos (2015):** *The Single Supervisory Mechanism (SSM) ‘Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union’*, Nomiki Bibliothiki.
- Gortsos Christos (2015):** *The Evolution of European Banking Law: from the principle of national treatment to the European Banking Law*.
- Gortsos Christos (2015):** *Macro-prudential tasks in the framework of the Single Supervisory Mechanism (SSM): An analysis of Article 5 of the SSM Regulation*, European Centre of Economic and Financial Law (ECEFIL).
- Hadjiemmanuil Christos (2015):** *The Banking Union and Its Implications for Private Law: A Comment*, Working Paper RSCAS 2015/74, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Hinosa - Martinez Luis (2015):** *The role of the ECB in the supervision of credit institutions*, Granada University.
- Huertas Thomas (2014):** *Banking Union: The Way Forward*, EY’s Global Regulatory Network.
- Moloney Niamh (2014):** *European Banking Union: assessing its resks and resilience*, *Common Market Law Review*, 51 (6), pp. 1609-1670.
- Troger Tobias (2014):** *The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation?*, Working Paper No.27, House of Finance-Goethe Institut.

Wiggins Rosalind, Wedow Michael, Metric Andrew (2015): *European Banking Union A: The Single Supervisory Mechanism*, Yale Program on financial Stability.

Witte Andreas (2014): *The application of national banking supervision law by the ECB: Three parallel modes of executing EU law?*, Banking & Financial Supervision Department of Deutsche Bundesbank.

Wymeersch Eddy (2014): *The European Banking Union, a first analysis*, Working Paper 240/2014, University Gent.

Wymeersch Eddy (2014): *The Single Supervisory Mechanism or 'SSM', part one of the Banking Union*, Working Paper 255/2014, National Bank of Belgium.

Zimmermann Horst (2015): *The deep roots of the government debt crisis*, The Journal of Financial Perspectives, EY Global Financial Services Institute, Volume 3, Issue 1..

Ομιλίες

Angeloni Ignazio (2014): *The SSM sails past the starting line: Seeking high-quality supervision and level playing field*, European Central Bank.

Nouy Daniele (2015): *European Banking Supervision: Levelling the playing field*, European Central Bank.

Nouy Daniele (2015): *Safety and Progress: an SSM perspective*, European Central Bank.

Dickson Julie (2015): *Will the Eurozone caucus on financial regulation?*, European Central Bank.

Lautenschlager Sabine (2015): *One year of the SSM*, European Central Bank.

Διαδικτυακοί τόποι

European Central Bank (<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.en.html>)

European Commission (http://ec.europa.eu/index_en.htm)

European Council (<http://www.consilium.europa.eu/en/home/>)

Ελληνική Ένωση Τραπεζών (<http://www.hba.gr/TrapEn/TrapezikienosiCase.asp?menu=1>)

Τράπεζα της Ελλάδος (<http://www.bankofgreece.gr/Pages/default.aspx>)