

Η διαχρονική διαμόρφωση του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου

Χρήστος Βλ. Γκόρτσος

Αναπληρωτής Καθηγητής Διεθνούς Οικονομικού Δικαίου,
Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθηνών,

Επισκέπτης Καθηγητής, Europa Institut, Universität des
Saarlandes, και Νομική Σχολή Αθηνών

Εσπερίδα της Εταιρείας Τραπεζικού Δικαίου και Δικαίου της Κεφαλαιαγοράς
30 Μαΐου 2013

Πίνακας περιεχομένων

- I. Ο ορισμός και η οριοθέτηση του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου
- II. Οι τέσσερις περίοδοι στη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου
- III. Η πρώτη περίοδος: 1957-1988 - η περίοδος της στασιμότητας
- IV. Η δεύτερη περίοδος: 1989-1998 - η περίοδος της εγκαθίδρυσης της “ενιαίας τραπεζικής αγοράς”
- V. Η τρίτη περίοδος: 1999-2007 - η περίοδος της εμπέδωσης της “ενιαίας τραπεζικής αγοράς” μετά την έναρξη λειτουργίας της ONE
- VI. Η τέταρτη περίοδος: 2008 έως σήμερα - η περίοδος της αναπροσαρμογής εν όψει της πρόσφατης (2007-2009) διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης και της τρέχουσας (από το 2010) δημοσιονομικής κρίσης στην ευρωζώνη

I. Ο ορισμός και η οριοθέτηση του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου

A. Ως ευρωπαϊκό τραπεζικό δίκαιο ορίζεται το σύνολο των διατάξεων του παραγώγου, κυρίως, ευρωπαϊκού δικαίου μέσω των οποίων επιδιώκονται δύο στόχοι:

(α) Ο πρώτος στόχος συνίσταται στη διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος, η οποία μπορεί να διαταραχθεί λόγω της επέλευσης αλυσιδωτών πτωχεύσεων πιστωτικών ιδρυμάτων. Για την ικανοποίηση αυτού του αιτήματος έχουν υιοθετηθεί (και στην περίπτωση της μακρο-προληπτικής ρυθμιστικής παρέμβασης επίκειται να υιοθετηθούν) κανόνες που αφορούν:

- την αδειοδοσία και την άσκηση δραστηριότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων,
- τη μικρο-προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων (με τον όρο αυτό αποδίδεται ο καθιερωμένος πλέον αγγλικός όρος “micro-prudential supervision”), →

I. Ο ορισμός και η οριοθέτηση του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου



- τη μικρο-προληπτική ρυθμιστική παρέμβαση στη λειτουργία των πιστωτικών ιδρυμάτων (με τον όρο αυτό αποδίδεται ο αγγλικός όρος “micro-prudential regulation”), και τη μακρο-προληπτική ρυθμιστική παρέμβαση (με τον όρο αυτό αποδίδεται ο αγγλικός όρος “macro-prudential regulation”),
 - την εξυγίανση και εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων,
 - τη διευθέτηση ("resolution") προβληματικών πιστωτικών ιδρυμάτων, και
 - την εγγύηση των τραπεζικών καταθέσεων
- (β) Ο δεύτερος στόχος είναι η διασφάλιση ως προς τα ευρωπαϊκά πιστωτικά (και χρηματοδοτικά) ιδρύματα των δύο βασικών ευρωπαϊκών ελευθεριών, δηλαδή της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Φορείς αρμόδιοι για την άσκηση των μέσων υλοποίησης του αιτήματος για διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού τομέα

Μέσο Υλοποίησης	Φορέας	Ιδιότητα φορέα
Αδειοδότηση τραπεζών	εποπτική αρχή	δημόσια αρχή (κεντρική τράπεζα ή ανεξάρτητη αρχή)
Μικρο-προληπτική εποπτεία τραπεζών	εποπτική αρχή	δημόσια αρχή (κεντρική τράπεζα ή ανεξάρτητη αρχή)
Μικρο-προληπτική ρυθμιστική παρέμβαση		
Μακρο-προληπτική επίβλεψη τραπεζικού συστήματος		δημόσια αρχή (κεντρική τράπεζα)
Εξυγίανση, διευθέτηση και εκκαθάριση τραπεζών	εποπτική ή / και δικαστική αρχή	δημόσια αρχή (δικαστική αρχή, κεντρική τράπεζα ή / και φορέας διαχείρισης συστήματος εγγύησης καταθέσεων)
Εγγύηση τραπεζικών καταθέσεων	σύστημα εγγύησης καταθέσεων	δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας
Τελικός αναχρηματοδοτικός δανεισμός	νομισματική αρχή	κεντρική τράπεζα (ως νομισματική αρχή) ⁵

I. Ο ορισμός και η οριοθέτηση του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου

B. Με βάση τα επιμέρους αιτήματα πολιτικής, η ικανοποίηση των οποίων επιδιώκεται με την υιοθέτηση των διατάξεών του, το ευρωπαϊκό τραπεζικό δίκαιο οριοθετείται έναντι των άλλων κλάδων του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου:

- το ευρωπαϊκό δίκαιο της κεφαλαιαγοράς,
- το ευρωπαϊκό ασφαλιστικό δίκαιο,
- το ευρωπαϊκό δίκαιο της συμπληρωματικής εποπτείας των ομίλων ετερογενών χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων,
- το ευρωπαϊκό δίκαιο των συστημάτων πληρωμών και διακανονισμού,
- το ευρωπαϊκό δίκαιο της προστασίας του καταναλωτή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, και
- το ευρωπαϊκό δίκαιο της καταπολέμησης της χρήσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για την τέλεση οικονομικών εγκλημάτων

II. Οι τέσσερις περίοδοι στη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου

- η πρώτη περίοδος: 1957-1988 - η περίοδος της στασιμότητας
- η δεύτερη περίοδος: 1989-1998 - η περίοδος της εγκαθίδρυσης της "ενιαίας τραπεζικής αγοράς"
- η τρίτη περίοδος: 1999-2007 - η περίοδος της εμπέδωσης της "ενιαίας τραπεζικής αγοράς" μετά την έναρξη λειτουργίας της ONE
- η τέταρτη περίοδος: 2008 έως σήμερα - η περίοδος της αναπροσαρμογής εν όψει της πρόσφατης (2007-2009) διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης και της τρέχουσας (από το 2010) δημοσιονομικής κρίσης στην ευρωζώνη

III. Η πρώτη περίοδος: 1957-1988 - η περίοδος της στασιμότητας

A. Θεσμικές διευθετήσεις

Η αδειοδότηση και μικρο-προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων αποτελεί αρμοδιότητα εθνικών εποπτικών αρχών

B. Κανονιστικές εξελίξεις

- **Οδηγία 77/780/ΕΟΚ** του Συμβουλίου περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση της δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος, γνωστή ως «Πρώτη Τραπεζική Συντονιστική Οδηγία»
- **Οδηγία 83/350/ΕΟΚ** για την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων σε ενοποιημένη βάση (η πρώτη πράξη του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου που είναι επηρεασμένη από το συναφές έργο της Επιτροπής της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία),
- **Σύσταση 87/62/ΕΟΚ** περί εποπτείας και ελέγχου των μεγάλων χρηματοδοτικών ανοιγμάτων των πιστωτικών ιδρυμάτων, και
- **Σύσταση 87/63/ΕΟΚ** σχετικά με τη δημιουργία συστημάτων εγγύησης καταθέσεων στην Κοινότητα

IV. Η δεύτερη περίοδος: 1989-1998 - η περίοδος της εγκαθίδρυσης της "ενιαίας τραπεζικής αγοράς"

A. Θεσμικές διευθετήσεις

Η αδειοδότηση και μικρο-προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων συνεχίζει να αποτελεί αρμοδιότητα των εθνικών εποπτικών αρχών

Άρθρο 127, παρ. 5 και 6, ΣΛΕΕ

«...5. Το ΕΣΚΤ συμβάλλει στην εκ μέρους των αρμόδιων αρχών ομαλή άσκηση πολιτικών που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

6. 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»

IV. Η δεύτερη περίοδος: 1989-1998 - η περίοδος της εγκαθίδρυσης της "ενιαίας τραπεζικής αγοράς"

B. Κανονιστικές εξελίξεις

Υιοθετούνται Οδηγίες του Συμβουλίου με τις οποίες καθιερώνονται οι αρχές της αμοιβαίας αναγνώρισης και της ελάχιστης εναρμόνισης:

- η **Οδηγία 89/646/ΕΟΚ** αναφορικά με την αδειοδοσία και την μικρο-προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων,
- η **Οδηγία 89/647/ΕΟΚ** αναφορικά με το συντελεστή φερεγγυότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων (κατ' ενσωμάτωση των συναφών κανόνων της Επιτροπής της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία),
- η **Οδηγία 89/299/ΕΟΚ** για τα ίδια κεφάλαια των πιστωτικών ιδρυμάτων (επίσης, κατ' ενσωμάτωση των συναφών κανόνων της Επιτροπής της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία),



IV. Η δεύτερη περίοδος: 1989-1998 - η περίοδος της εγκαθίδρυσης της "ενιαίας τραπεζικής αγοράς"

→ Β. Κανονιστικές εξελίξεις (συν.)

- η Οδηγία 92/121/ΕΟΚ σχετικά με την εποπτεία και τον έλεγχο των μεγάλων χρηματοδοτικών ανοιγμάτων των πιστωτικών ιδρυμάτων, και
- η Οδηγία 92/30/ΕΟΚ σχετικά με την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων σε ενοποιημένη βάση.

Η χρονικά τελευταία νομική πράξη του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου που υιοθετήθηκε κατά τη διάρκεια της επισκοπούμενης περιόδου ήταν η Οδηγία 94/19/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί των συστημάτων εγγυήσεως καταθέσεων

V. Η τρίτη περίοδος: 1999-2007 - η περίοδος της εμπέδωσης της "ενιαίας τραπεζικής αγοράς" μετά την έναρξη λειτουργίας της ΟΝΕ

A. Θεσμικές εξελίξεις: καθιέρωση της διαδικασίας Lamfalussy

1. Η αδειοδότηση και μικρο-προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων συνεχίζει να είναι αρμοδιότητα των εθνικών εποπτικών αρχών

2. Θεσμοθέτηση τριών πανευρωπαϊκών φορέων με τη συμμετοχή των τομεακών εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού συστήματος: CEBS/CESR/CEIOPS. Έργο τους:

- η συμβολή στην έκδοση 'εκτελεστικών πράξεων' από την Επιτροπή,
- η έκδοση κατευθυντηρίων γραμμών και συστάσεων (soft law)

V. Η τρίτη περίοδος: 1999-2007 - η περίοδος της εμπέδωσης της "ενιαίας τραπεζικής αγοράς" μετά την έναρξη λειτουργίας της ΟΝΕ

B. Κανονιστικές εξελίξεις

1. Υιοθέτηση της Οδηγίας 2001/24/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την εξυγίανση και εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων: πρώτη φορά που καθιερώνεται η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης χωρίς να συνοδεύεται από ελάχιστη εναρμόνιση
2. Στο πλαίσιο του Financial Services Action Plan (2004), υιοθετήθηκαν, βάσει των κανόνων της Επιτροπής της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία (Basel II):
 - η Οδηγία 2006/48/ΕΚ (CRD), και
 - η Οδηγία 2006/49/ΕΚ

VI. Η τέταρτη περίοδος: 2008 έως σήμερα - η περίοδος της αναπροσαρμογής εν όψει της πρόσφατης (2007-2009) διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης και της τρέχουσας (από το 2010) δημοσιονομικής κρίσης στην ευρωζώνη

A. Η περίοδος της αναπροσαρμογής εν όψει της πρόσφατης (2007-2009) διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης

1. Θεσμικές εξελίξεις: θεσμοθέτηση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (προϊόν της έκθεσης de Larosière)

1.1. Η εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων συνεχίζει να είναι αρμοδιότητα των εθνικών εποπτικών αρχών

1.2 Θεσμοθετούνται η EBA/ESMA/EIOPA ως διάδοχοι των CEBS/CESR/CEIOPS

Σημαντικότερη η συμβολή των εν λόγω φορέων στην έκδοση εκτελεστικών πράξεων - στην τρέχουσα συγκυρία, μετά την υιοθέτηση της Συνθήκης της Λισσαβώνας:

- κατ' εξουσιοδότηση πράξεων (άρθρο 290 ΣΛΛΕ), και
- εκτελεστικών πράξεων (άρθρο 291 ΣΛΕΕ) από την Επιτροπή

1.3 Θεσμοθέτηση του European Systemic Risk Board (φορέας για τη μακρο-προληπτική επίβλεψη του χρηματοπιστωτικού συστήματος): η πρώτη ενεργοποίηση του άρθρου 127, παρ. 6, της ΣΛΕΕ

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Διευθετήσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά με τη μικρο-προληπτική εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος: από τα άτυπα *fora* στις «ευρωπαϊκές (οιονεί-)εποπτικές αρχές»

	Τραπεζικός τομέας	Τομέας κινητών αξιών και αγορών	Τομέας ασφάλισης, και συνταξιοδοτικών ταμείων
Πριν από τη θέση σε εφαρμογή της διαδικασίας Lamfalussy:	GdC (Group de Contact, 1972), και	HLSSC (High Level Securities Supervisors Committee”, 1985)	CIS (Conference of Insurance Supervisors, 1957)
Άτυπη (εκτός BSC)	BSC (Banking Supervision Committee, European Central Bank, 1998) (*)	FESCO (Forum of European Securities Commissions, 1997)	
Μετά τη θέση σε εφαρμογή της διαδικασίας Lamfalussy:	CEBS (Committee of European Banking Supervisors, 2004), και	CESR (Committee of European Securities Regulators, 2001)	CEIOPS (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, 2004)
Θεσμοθετημένη	BSC (*)		
Μετά την ίδρυση του ΕΣΧΕ:	EBA (European Banking Authority, 2011), και	ESMA (European Securities and Markets Authority, 2011)	EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority, 2011)
Θεσμοθετημένη	BSC (*)		

(*) στο πλαίσιο του ΕΣΚΤ, σε επίπεδο εθνικών κεντρικών τραπεζών όλων των κρατών μελών της Ένωσης (με νόμισμα το ευρώ ή για τα οποία ισχύει παρέκκλιση)

VI. Η τέταρτη περίοδος: 2008 έως σήμερα - η περίοδος της αναπροσαρμογής εν όψει της πρόσφατης (2007-2009) διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης και της τρέχουσας (από το 2010) δημοσιονομικής κρίσης στην ευρωζώνη

A. Η περίοδος της αναπροσαρμογής εν όψει της πρόσφατης (2007-2009) διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης (συν.)

2. Κανονιστικές εξελίξεις

2.1 CRD II - CRD III

2.2 Υιοθέτηση των νέων κανόνων της Επιτροπής της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία (Basel III):

- CRD IV (υπό έκδοση – έμφαση στη μακρο-προληπτική ρυθμιστική παρέμβαση)
- CRR (υπό έκδοση)

2.3 Πρόταση Οδηγίας για την ανάκαμψη και τη "διευθέτηση" πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων (*novum*)

2.4 Πρόταση Οδηγίας για την αντικατάσταση της Οδηγίας 94/19/EK για την εγγύηση των καταθέσεων

VI. Η τέταρτη περίοδος: 2008 έως σήμερα - η περίοδος της αναπροσαρμογής εν όψει της πρόσφατης (2007-2009) διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης και της τρέχουσας (από το 2010) δημοσιονομικής κρίσης στην ευρωζώνη

3. Ειδικά: οι κρατικές ενισχύσεις προς πιστωτικά ιδρύματα

Άρθρο 107, παρ. 3 (β) ΣΛΕΕ

«...3. Δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά:

... β) οι ενισχύσεις για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ή για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους...»

VI. Η τέταρτη περίοδος: 2008 έως σήμερα - η περίοδος της αναπροσαρμογής εν όψει της πρόσφατης (2007-2009) διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης και της τρέχουσας (από το 2010) δημοσιονομικής κρίσης στην ευρωζώνη

B. Η περίοδος της αναπροσαρμογής εν όψει της τρέχουσας (από το 2010) δημοσιονομικής κρίσης στην ευρωζώνη

1. Θεσμικές εξελίξεις

- πρωτοβουλίες για τη δημιουργία μιας "ευρωπαϊκής τραπεζικής ένωσης" (προς το παρόν δύο προτάσεις Κανονισμών, ο πρώτος βάσει του άρθρου 127, παρ. 6, της ΣΛΕΕ)

2. Κανονιστικές εξελίξεις

- πρωτοβουλίες για τη μέγιστη εναρμόνιση των διατάξεων αναφορικά με τη "διευθέτηση" πιστωτικών ιδρυμάτων (υπό επεξεργασία)