Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a 2014/59/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a fedezetlen, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok kielégítési sorrendben elfoglalt helye tekintetében történő módosításáról

(COM(2016) 853 final – 2016/0363 (COD))

(2017/C 173/08)

Főelőadó: **Daniel MAREELS**

Felkérés:	az Európai Unió Tanácsa, 2017.1.3.
	Európai Parlament, 2017.1.16.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 114. és 304. cikke
Illetékes szekció:	„Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió”
Elfogadás a plenáris ülésen:	2017.2.22.
Plenáris ülés száma:	523.
A szavazás eredménye:	169/0/3
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. **Következtetések és ajánlások**

1.1. Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság javaslatát, amely a BRRD ([1]) módosítására, konkrétabban a **fedezetlen, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok összehangolt nemzeti rangsorolásának a fizetésképtelenségi eljárás keretében történő megvalósítására irányul**. Ez a javaslat részét képezi egy olyan átfogóbb csomagnak, amely a bankok további reformjára irányuló, nemrégiben közétett javaslatokból áll ([2]). A csomag lényegében olyan szövegek nemzeti jogba való átültetését célozza, amelyek egy nemzetközi kontextusban (pl. a G20-csoprtban, a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottságban és a Pénzügyi Stabilitási Tanácsban) végzett munka nyomán születtek.

1.2. Az EGSZB nagyon fontosnak tartja, hogy a banki rendszer ellenálló legyen és elegendő tőkével rendelkezzen, mivel ez a pénzügyi stabilitás megőrzésének előfeltétele és alapja. Ugyanakkor az is kulcsfontosságú, hogy egy bank válsága esetén elsőként a részvényesek és más banki hitelezők magántőkéjéhez forduljanak (ún. „bail-in”, azaz „hitelezői feltőkésítés”), hogy ne kelljen állami vagy az adófizetők pénzéből származó forrásokhoz folyamodni. Természetesen a munkavállalók bérét és nyugellátását sem szabad bevonni a feltőkésítésbe.

1.3. Az EGSZB támogatja, hogy a jelen javaslatokat kiveszik a fent említett csomagból (lásd 1.1.), és kiemelt sürgősséggel kezelik őket, hiszen az az új keletű fejlemény, hogy a tagállamok egyénileg és saját értelmezésük alapján fogadhatnak el jogszabályokat ezen a területen, nehézségeket okozhat, például a hitelezői feltőkésítésre („bail in”) vonatkozó szabályozás alkalmazásakor. Így helyénvalónak tűnik a szemléletváltás és az egyéni megközelítés feladása egy uniós szinten összehangolt megközelítés javára, hogy mindenütt ugyanazok a BRRD-szabályok legyenek érvényben.

1.4. Egy összehangolt megközelítés a tagállamok közötti további torzulásokat és a nem kívánatos piaci versenyt is megakadályozza. Az EGSZB fontosnak tartja, hogy egyenlőbb feltételeket teremtsenek az intézmények és a tagállamok között, és csökkentsék a kockázatokat a pénzügyi szektorban.

([1]) Az irányelv angol nevének rövidítése alapján: „Bank Recovery and Resolution Directive”. A magyarban az „irányelv a bankok (és befektetési vállalkozások) helyreállításáról és szanálásáról” elnevezés használatos.

([2]) A fent említett szöveg mellett a jogalkotási csomag az 575/2013/EU rendelet (tőkekövetelmény-rendelet, CRR), a 2013/36/EU irányelv (tőkekövetelmény-irányelv, CRD) és a 806/2014/EU rendelet (az Egységes Szanálási Mechanizmusról szóló rendelet, SRMR) módosításait is tartalmazza. A hivatkozásokért lásd a 8. és 10. lábjegyzetet. Ezekkel a javaslatokkal kapcsolatban lásd az EGSZB ECO/424 jelű véleményét is, amely jelenleg kidolgozás alatt áll (2017. február).

1.5. Az EGSZB üdvözli, hogy a javaslat hozzájárul a szanálási mechanizmus megalapozottságához, és egyidejűleg javítja és gyorsíthatja annak operatív alkalmazhatóságát.

1.6. Az EGSZB szerint egy veszteségviselési szabályozásnak az összes bankra vonatkoznia kellene. Ebben a tekintetben pozitívan értékelendő, hogy a jelenlegi javaslat hozzájárul a globálisan rendszerszinten jelentős bankokra vonatkozó specifikus intézkedések végrehajtásához. Ezek az intézkedések előírják, hogy a G-SIB-eknek ([3]) nagyobb mértékű veszteségviselő képességgel kell rendelkezniük, amely válság idején igénybe vehető. Ez az ún. TLAC ([4]). A szóban forgó javaslat hozzájárul az egyéb bankokra vonatkozó hitelezői feltőkésítési szabályok végrehajtásához is, adott esetben úgy, hogy csökkenti a jogvita kialakulásának kockázatát.

1.7. Az EGSZB üdvözli, hogy a fent említett TLAC-szabályozást oly módon építették be az összes bankra vonatkozó hatályos európai követelményrendszerbe, az ún. MREL-követelményekbe ([5]), hogy valamennyi globálisan rendszerszinten jelentős bankra harmonizált jogszabályok vonatkozzanak. Az egységes szabályozási keretbe történő beágyazás egyébként a szanálási mechanizmus hatékonyságát és eredményességét is javítja majd.

1.8. A bankok nagyon fontos szerepet játszanak a gazdaság finanszírozásában, különös tekintettel a háztartásokra és a kkv-kra. Ezért fontos, hogy minimalizáljuk a bankok finanszírozási költségeire gyakorolt potenciálisan negatív hatást. Az új szabályoknak nemcsak a szóban forgó fedezetlen, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok kibocsátását kell megkönnyíteniük és a lehető legnagyobb mértékben kibővíteniük, hanem a lehető legnagyobb egyértelműségről és jogbiztonságról is gondoskodniuk kellene valamennyi fél számára, ideértve a befektetőket is. Ennek során fontos, hogy a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos jogszabályok hatálya és alkalmazása ne csorbuljon.

1.9. A javasolt megközelítés – azaz az új szabályozásnak kizárólag a szóban forgó hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok jövőbeli kibocsátásaira történő alkalmazása – tűnik a legrealisztikusabb lehetőségnek, ezért ugyancsak támogatásra érdemes.

2. **Háttér** ([6])

2.1. Ez a javaslat ([7]) egy olyan csomag része, amely öt, az Európai Bizottság által nemrégiben ([8]) közétett, a bankok szabályozásával foglalkozó jogalkotási javaslatból áll, és amely a vonatkozó hatályos jogszabályokra épül ([9]). A szóban forgó javaslatot ebből a csomagból emelték ki és vették előre a gyorsabb elfogadás és végrehajtás érdekében.

2.2. A csomag célja a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottságban és a Pénzügyi Stabilitási Tanácsban végzett munka nyomán megfogalmazott szövegek nemzeti jogba való átültetése az ún. „véleményezési felhívás" eredményeinek figyelembevételével, amelyet az Európai Bizottság szervezett, hogy értékelje a jelenlegi bankjog hatékonyságát és eredményességét.

2.3. Általános értelemben a csomag lényegében a következő célokat tűzi ki:

2.3.1. az uniós pénzintézetek ellenálló képességének javítása és nagyobb pénzügyi stabilitás ösztönzése,

2.3.2. a bankok hitelezési képességeinek javítása az Európai Unió gazdaságának támogatása érdekében, valamint

2.3.3. a tőkepiaci unió létrehozását támogató mélyebb és likvidebb uniós tőkepiacok megvalósításában játszott banki szerepkör ösztönzése.

2.3.4. Ugyanakkor itt azt is megjegyezhetjük, hogy a javaslatok az arányosság elvének kifinomultabb és átfogóbb alkalmazására irányulnak a kicsi és/vagy nem összetett bankok érdekeinek szolgálatában.

([3]) Az angol kifejezés „Global Systemically Important Banks" (globálisan rendszerszinten jelentős bankok) rövidítése alapján.
([4]) Az angol kifejezés „Total Loss Absorption Capacity" (teljes veszteségviselő képesség) rövidítése alapján.
([5]) Az angol kifejezés „Minimum Requirement for Eligible Liabilities and Own Funds" rövidítése alapján. A magyarban „a szavatolótőkére és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelmények" kifejezést használjuk.
([6]) Az itt tárgyalt szöveg többek között az Európai Bizottság által a csomaggal kapcsolatban (pl. sajtóközlemény vagy kérdések és válaszok formájában) rendelkezésre bocsátott információkon és a jelen dokumentum tárgyát képező javaslaton alapul.
([7]) COM(2016) 853 final.
([8]) 2016. november 23. Lásd http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_hu.htm
([9]) A csomag az alábbi jogszabályokat módosítja:
— a tőkekövetelményekről szóló rendelet (CRR) és a tőkekövetelményekről szóló irányelv (CRD), amelyeket 2013-ban fogadtak el, és amelyek a hitelintézetekre (azaz a bankokra) és a befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményeket, valamint irányítási és felügyeleti szabályokat állapítják meg,
— a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv (BRRD) és az Egységes Szanálási Mechanizmusról szóló rendelet (SRMR), amelyeket 2014-ben fogadtak el, és amelyek a csődhelyzetben lévő intézmények helyreállítására és szanálására vonatkozó szabályokat állapítják meg, valamint létrehozzák az Egységes Szanálási Mechanizmust.

2.4. A fent részletezett kontextusban jelen javaslat a fedezetlen, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok összehangolt nemzeti rangsorolásának létrehozására irányul. Ez a bankok BRRD-szabályozás keretében történő szanálásakor játszik fontos szerepet.

2.5. Egy ilyen szanálási mechanizmus során lényeges, hogy a veszteségeket elsősorban a magántőke, és ne az adófizetők vagy az állami szféra viseljék. Ez a hitelezői feltőkésítés révén („bail in"), azaz az adósság leírásával vagy kockázati tőkévé alakításával valósul meg.

2.6. Ehhez minden banknak rendelkeznie kell egy minimális szavatolótőkével és beszámítható kötelezettségekkel, vagyis meg kell felelnie az MREL-követelményeknek.

2.7. Új elem, hogy a „túl nagy ahhoz, hogy csődbe menjen" kérdésének megközelítése keretében nemzetközi megállapodásokra került sor a globálisan rendszerszinten jelentős bankokra (G-SIB) vonatkozó további követelményekről. Az intézkedéscsomag egyik további fent említett javaslata éppen arra irányul, hogy ezt a követelményt, amely „teljes veszteségviselő képesség" (TLAC) néven ismert, integrálja az MREL-rendszerbe e bankokra vonatkozóan.

2.8. Ez a két kötelezettség számos tagállamot arra késztetett, hogy nemzeti szinten kiigazítsák a fizetésképtelenségre vonatkozó jogszabályaikat bizonyos banki hitelezők sorrendjét illetően ([10]).

2.9. Az említett kiigazítások a tagállamokban különféle és egymásnak ellentmondó módokon történtek, ami a kitűzött célok fényében messze nem optimális, és egyáltalán nem tekinthető kívánatosnak. E javaslat ezt kívánja orvosolni egy harmonizált szabályozás meghatározásával (lásd 2.4. pont).

3. **Megjegyzések és észrevételek**

3.1. Összességében üdvözlendő az intézkedéscsomag és ez a javaslat. Azoknak a fontos reformoknak a kiegészítését és pontosítását jelentik, amelyekre a válság után került sor a pénzügyi rendszer megerősítése érdekében. Ezenkívül hozzájárulnak a kockázat további csökkentéséhez is az ágazatban.

3.2. Általánosságban szemlélve továbbra is biztosítani kell, hogy a banki rendszer ellenálló legyen és elegendő tőkével rendelkezzen – ami pedig a pénzügyi stabilitás fenntartásához fontos. A stabilitáshoz elengedhetetlen, hogy egy bank válsága esetén elsőként a részvényesek és más banki hitelezők magántőkéjéhez forduljanak (ún. „bail-in", azaz „hitelezői feltőkésítés"). Ez a megközelítés azt szolgálja, hogy ne kelljen állami vagy az adófizetők pénzéből származó forrásokhoz folyamodni. Természetesen a munkavállalók bérét, nyugellátását és más rögzített juttatásait sem szabad bevonni a feltőkésítésbe ([11]).

3.3. E megközelítést korlátlanul alkalmazni kell az összes bankra. E tekintetben az EGSZB örömmel látja, hogy a G20-ak szintjén elért megállapodásokkal összhangban erőfeszítéseket tesznek a globálisan rendszerszinten jelentős bankokra (G-SIB) vonatkozó szigorúbb szabályozás érdekében is.

3.4. Üdvözlendő, hogy e javaslatban a TLAC-szabályozás a BRRD rendelkezéseinek megfelelően beépül az MREL-követelményekbe. Ez nemcsak a jelenlegi szabályok alkalmazását javítja, hanem ugyanakkor a legjelentősebb bankokra vonatkozó harmonizált rendszert is megalapozza. Ez pedig kedvező hatással lesz a szabályozás gyakorlati alkalmazhatóságára.

3.5. Tekintettel arra az igen fontos szerepre, melyet a bankok játszanak a gazdaság, valamint különösen a háztartások és a kkv-k finanszírozásában, az ilyen eszközök kibocsátását megfelelő körülmények között kell megvalósítani, és a lehető legnagyobb mértékben kibővíteni. Az új szabályozásnak egyértelműséget és jogbiztonságot kell nyújtania valamennyi érdekelt fél, köztük a beruházók számára. Figyelmet kell fordítani a költségekre is. Az új szabályoknak a lehető legkisebbre kell korlátozniuk a bankok finanszírozási költségeire gyakorolt potenciálisan negatív hatást.

([10]) Vagy jelenleg dolgoznak ilyen kiigazításon.
([11]) A BRRD 44. cikk (2) bekezdés g) pontjának i. alpontjával megegyezően.

3.6. Önmagában rendkívül örvendetes, hogy számos tagállam igen gyorsan hozzákezdett a fizetésképtelenségre vonatkozó nemzeti jogszabályok kiigazításához, hogy figyelembe vegyék az e témában európai és nemzetközi szinten megfigyelhető fejleményeket (lásd fent).

3.7. Sajnos ez eltérő módokon történt, ami jelentős különbségeket eredményez a tagállamok között. Emellett számos nem kívánt hatáshoz is vezetett, így például bizonytalansághoz a kibocsátók és a beruházók számára, valamint a velük szemben alkalmazott bánásmódot illetően a hitelezői feltőkésítésre vonatkozó szabályozás alkalmazása esetén. Ezenkívül megnehezítheti a BRRD-szabályozásnak a több országban is tevékenykedő bankokra való alkalmazását.

3.8. Az EGSZB szerint nem kívánatos, hogy e téren különbözően kezeljék a fedezetlen, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokat, ami ráadásul torzulásokhoz vezetne a pénzügyi intézmények és tagállamok között, valamint nem kívánatos piaci versenyt eredményezne.

3.9. Gyors cselekvésre van tehát szükség, és ennek során nemcsak az egyes tagállamok által alkalmazott egyéni megközelítéseknek kell véget vetni, hanem még inkább egy harmonizált megközelítés irányába kell elindulni. Ez nemcsak az egyenlő versenyfeltételeket segíti elő az intézmények és tagállamok között, hanem a legjobb módon hozzá is járul az alapvető célkitűzések eléréséhez, azaz a nagyobb pénzügyi stabilitáshoz és a kockázatok csökkentéséhez a pénzügyi ágazatban.

3.10. Az új szabályozás nem tartalmaz rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy bizonyos befektetőknek és beruházóknak van-e lehetőségük megvenni vagy megszerezni ezeket a fedezetlen, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokat. Egy ilyen szabályozás valószínűleg kevésbé észszerű a BRRD-ben, egyébként pedig végső soron az a legfontosabb, hogy a fogyasztóvédelem ([12]) e téren is maradéktalanul alkalmazandó legyen, és a gyakorlatban teljes mértékben érvényesüljön.

3.11. Ez a szabályozás csak a tervezett jövőbeli kibocsátásokra érvényes, a jelenlegi állományra nem. A jogbiztonságot és a piacokra, kibocsátókra és beruházókra gyakorolt – esetlegesen nem kívánt – hatásokat tekintve ez elfogadható megközelítésnek tűnik, még ha (átmenetileg) bizonyos következményekkel járhat is a felügyeleti szervekre nézve.

3.12. Végül pedig kívánatosnak tűnik az is, hogy a hatálybalépést ([13]) tekintve reális időpontra törekedjünk.

Kelt Brüsszelben, 2017. február 22-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

([12]) Itt utalhatunk a MiFID és a MiFID II szabályozásokra. Az utóbbi 2018 elején lép hatályba.
([13]) A jelenlegi szövegek 2017. július 1-jét irányozzák elő. Kérdés, hogy ez tartható-e.