



Brüsszel, 2020. november 23.
(OR. en)

13091/20

LIMITE

EF 296
ECOFIN 1067
CCG 48
DRS 35
CODEC 1177
JAI 991
JUSTCIV 127
COMPET 569
EMPL 518
SOC 720

Intézményközi referenciaszámok:

2010/0207(COD)
2011/0295(COD)
2015/0270(COD)
2016/0360(COD)
2016/0361(COD)
2016/0362(COD)
2016/0363(COD)
2016/0364(COD)
2018/0060(COD)
2018/0063(COD)
2020/0066(COD)

JELENTÉS

Küldi:	az elnökség
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága
Tárgy:	Az elnökség jelentése a bankunió megerősítése terén elért eredményekről

Az elnökség jelentése a bankunió megerősítése terén elért eredményekről

I. Bevezetés

A **bankunió kiteljesítésének ütemtervéről** szóló, a Tanács által 2016. június 17-én elfogadott tanácsi következtetésekből (10460/16, a továbbiakban: a 2016. júniusi ütemterv) foglaltakkal összhangban a Tanács a német elnökség során folytatta a bankunió megerősítését célzó munkát, és továbbra is figyelemmel kísérte a kockázatsökkentéssel kapcsolatos előrehaladást.

A 2019. decemberben **az eurócsoporth ülésén és a** (nem euróövezeti tagállamokat is magában foglaló formációban megtartott) **euróövezeti csúcstalálkozó alkalmával** folytatott megbeszélések során világossá vált, hogy konszenzusos alapon folytatni kell a munkát a bankunió további erősítésének összes elemére vonatkozóan, az e kérdésekre való 2020. júniusi visszatérés céljával.

Tekintettel arra, hogy a bankunió létrehozására a pénzügyi válságra adott válaszként került sor, a további munka során mindenkor figyelembe kell venni a bankunió központi vezérelveit, vagyis azt, hogy – ahhoz, hogy megszakítsuk a bankok és az állam közötti negatív visszacsatolási kört, amely a válság magját alkotta – biztosítani kell, hogy az euróövezeten belüli, illetve általában az uniós bankágazat biztonságos és megbízható legyen, valamint hogy a nem életképes bankok szanálására az adófizetők pénzének igénybevétele nélkül és a reálgazdaságra gyakorolt hatások minimalizálása mellett kerüljön sor, megóvva egyúttal az uniós és a tagállami szintű pénzügyi stabilitást.

A 2020. júniusban, a Covid19-világjárvány közepette, nem euróövezeti tagállamokat is magában foglaló formációban megtartott eurócsoporthi ülésen a résztvevők rámutattak, hogy a bankunió létrehozása jelentősen hozzájárult a banki ágazat ellenállóbbá tételéhez, és egyetértettek abban, hogy a válság tükrében még erősebb érvek szólnak a bankunió kiteljesítése mellett. Felkérték helyetteseiket, hogy mielőbb vegyék fel újra **a bankunió holisztikus módon történő további megerősítését** célzó munka fonalát.

A német elnökség e holisztikus megközelítést követve alakította ki a **bankunió megerősítésével foglalkozó ad hoc munkacsoport** („az ad hoc munkacsoport”, 5006/16) munkaprogramját, melynek alapján az **a német elnökség során tartott négy nem hivatalos ülésén** szakértői szinten megvitatta a bankunió megerősítése szempontjából alapvető fontosságú elemeket, nevezetesen:

- a válságkezelést javítani hivatott intézkedéseket,
- az uniós bankágazat fokozottabb integrációját, valamint a székhely szerinti és a fogadó tagállam közötti egyensúly kérdését,
- az állampapír-kitettségek szabályozási kezelését, valamint
- technikai szinten az európai betétbiztosítási rendszer (EDIS) kialakításának jellemzőit, az ún. hibrid modell alapján.

A megbeszélések nem befolyásolják a bankunió további megerősítésével kapcsolatos politikai tárgyalások eredményét.

Az ad hoc munkacsoport munkaprogramjának kialakítására az európai betétbiztosítási rendszerrel foglalkozó magas szintű munkacsoporttal és a Bizottság banki, fizetési és biztosítási szakértői csoportjával szoros koordinációban került sor.

Ez az eredményjelentés a fent említett négy ülésen folyt megbeszélések szerinti **aktuális helyzetet összegzi**, és a német elnökség felelősségi körében, az ad hoc munkacsoport tagjai által kifejtett álláspontok figyelembevételével készült. Célja az, hogy biztosítsa a folytonosságot és megkönnyítse a soron következő elnökség munkáját, és mivel pusztán az elnökség által a lefolytatott megbeszélések eredményéről alkotott értékelést tartalmazza, nem tekintendő a delegációkra nézve kötelező erejűnek¹.

Ez a jelentés három részre tagolódik: A II. szakasz – a jelentés legnagyobb kiterjedésű része – a fent említett, a bankunió megerősítése szempontjából alapvető fontosságú elemeket tárgyalja. Az ezt követő III. szakasz a banki válságkezeléssel és a betétbiztosítási keretrendszer áttekintésével, a IV. szakasz pedig a kockázatsökkentés – nevezetesen a nemteljesítő hitelek kezelését célzó intézkedések – figyelemmel kísérésével foglalkozik.

II. A bankunió megerősítése szempontjából alapvető fontosságúnak tekintett elemek

II.1. Válságkezelési keret

Az elnökség két munkaértekezletet szentelt a bankok válságkezelési keretének megerősítéséről való egyeztetésnek. Az **első, július 13-i megbeszélés** középpontjában az alábbiak álltak:

- **a tőkekövetelményekről szóló irányelv (CRD) szerinti felügyeleti hatáskörök és a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv (BRRD) szerinti korai beavatkozási hatáskörök közötti interakció, valamint**

¹ A korábban tett előrelépésekről jelentések készültek a holland (10036/16), a szlovák (14841/16), a máltai (9484/17), az észt (14808/17), a bolgár (9819/18), az osztrák (14452/18), a román (9729/19 ADD1), a finn (14354/19 REV1) és a horvát (8335/20 ADD1) elnökség alatt.

- **a bankok fizetéseképtelenségének vagy valószínű fizetéseképtelenné válásának vizsgálatát kiváltó kritériumokkal** kapcsolatos kérdések, valamint annak kérdése, hogy érdemes-e ezeket a kritériumokat összehangolni a nemzeti fizetéseképtelenségi keretrendszerekben alkalmazott, csődeljárást kiváltó kritériumokkal.

Ezenkívül az elnökség informális dokumentumban ismertette azokat a premisszákat, amelyek alapvető fontosságúak a hitelezői kielégítési sorrend jövőbeli módosításának megvitatása szempontjából (pl. átláthatóság és kiszámíthatóság biztosítása a hitelezők számára). Az informális dokumentum célja az volt, hogy előkészítse a terepet a hitelezői kielégítési sorrend célirányos módosításainak az ad hoc munkacsoport szeptemberi ülésén való részletes megvitatásához.

A CRD szerinti felügyeleti hatáskörök és a BRRD szerinti korai beavatkozási hatáskörök közötti interakció

A CRD szerinti felügyeleti hatáskörök és a BRRD szerinti **korai beavatkozási hatáskörök** közötti interakciót illetően a tagállamok többsége úgy látta, hogy érdemes megszüntetni a vonatkozó szabályozási keretek közötti azon átfedéseket, amelyek veszélyeztethetik az eszközök megfelelő használatát. Eltérőek voltak az álláspontok annak kapcsán, hogy ezeknek az intézkedéseknek a BRRD szerinti korai beavatkozási intézkedésként való minősítése magában hordozná-e annak veszélyét, hogy alkalmazásuk súlyosbító hatással járna, továbbá hogy e minősítésből a piaci visszaélésekről szóló rendelet (MAR) szerinti nyilvánosságra hozatali kötelezettségek fakadnának-e. A Bizottság a megbeszélésen tisztázta, hogy a MAR szerinti kötelezettségek szempontjából nincs különbség a felügyeleti és a korai beavatkozási intézkedések között. A tagállamok nagyrészt ellenezték továbbá a korai beavatkozási hatáskörök gyakorlásához vezető mennyiségi kritériumok meghatározásával, illetve az egyértelmű eszkalációs létra létrehozásával kapcsolatos elgondolást, és ehelyett azt részesítették előnyben, hogy a felügyeleti hatóságok számára biztosítsanak nagyobb mérlegelési jogkört. Egy tagállam további értelmezésségítő pontosítást kért azt illetően, hogy milyen különbségek vannak a korai beavatkozási és a felügyeleti hatáskörök különféle alkalmazásaiból fakadó potenciális eredmények között, forgatókönyvek készítését szorgalmazva a potenciálisan észszerűsítésre szoruló területek azonosítása céljából.

Általános támogatást élveztek mindazonáltal azok az intézkedések, amelyek összehangolnák a felügyeleti hatóságok rendelkezésére álló eszköztárt. A tagállamok többsége ezért észszerűnek tartotta, ha az egységes felügyeleti mechanizmusról szóló rendelet (SSMR) és a CRD szerinti felügyeleti intézkedések és korai beavatkozási hatáskör egybeolvasztása irányában történik továbblépés. Felhívták a figyelmet a felügyeleti szervek és a szanálási hatóságok közötti koordináció biztosításának a fontosságára is. Az EKB és néhány tagállam a korai beavatkozási és a felügyeleti intézkedések közötti átfedések azáltal megszüntetését támogatta, hogy a BRRD-ből törlik azokat a korai beavatkozási intézkedéseket, amelyek a CRD és az SSMR keretében már rendelkezésre állnak, mivel ez egyrészt korlátozott mértékű változtatással járna, másrészt egyértelmű helyzetet teremtene a szanálási hatósággal való interakciót illetően.

Az egységes felügyeleti mechanizmust (SSM) illetően általános támogatást kapott az Európai Központi Bank (EKB) közvetlenül alkalmazandó jogalappal való felruházása a felügyeleti és korai beavatkozási hatáskörök alkalmazására. Ezzel összefüggésben az EKB rámutatott, hogy az SSMR módosítása – a BRRD és az SRMR módosításával szemben – késedelemmel járna, amely alatt az EKB továbbra sem rendelkezne közvetlenül alkalmazandó jogalappal. Az EKB – tekintettel arra, hogy e kérdésben gyors megoldásra van szükség – hangot adott azon álláspontjának, hogy az egységes felügyeleti mechanizmusról szóló rendelet (SRMR) módosítása hatékonyabb megoldást jelenthet, mivel az SRMR módosításai elfogadhatók egyhangúságot nem igénylő rendes jogalkotási eljárás keretében (szemben az SSMR módosításaival).

Az **elnökség** nyugtázta azt a többségi véleményt a tagállamok részéről, hogy az SSMR/CRD szerinti felügyeleti intézkedéseket és korai beavatkozási hatásköröket össze kell vonni. A jogalkotási javaslat kellő időben való előterjesztését célzó szakértői szintű munkát a Bizottság végzi.

A fizetéseképtelenség vagy valószínű fizetéseképtelenné válás megállapítása és a nemzeti fizetéseképtelenségi eljárást kiváltó kritériumok közötti interakció

A fizetéseképtelenség vagy valószínű fizetéseképtelenné válás megállapítása és a nemzeti fizetéseképtelenségi eljárást kiváltó kritériumok közötti interakcióval kapcsolatban az volt az általános álláspont, hogy – elkerülendő az olyan rendezetlen helyzetek kialakulását, amikor is adott a közérdek szempontjából negatív értékelést kapott bankról kimondják, hogy fizetéseképtelen vagy valószínűleg fizetéseképtelenné válik, ugyanakkor a nemzeti fizetéseképtelenségi keretrendszerek szerinti fizetéseképtelenségi kritériumokat nem teljesíti – szükséges lenne összehangolni a nemzeti fizetéseképtelenségi eljárást kiváltó kritériumokat. Egyes tagállamok számára azonban a nemzeti fizetéseképtelenségi eljárást kiváltó kritériumok összehangolása jelentős alkotmányos és gyakorlati kérdéseket vetne fel, ezért ezek a tagállamok nem tartják megvalósítható opciónak az összehangolást.

Egyes tagállamok mindazonáltal azon álláspontjuknak adtak hangot, hogy ez a kérdés megoldható lenne a BRRD2 új 32b. cikkének a nemzeti szintű végrehajtásával. Az említett cikkben foglalt rendelkezés szerint a fizetéseképtelenné vagy valószínűleg fizetéseképtelenné válóvá nyilvánított olyan bankokat, amelyek szanálását nem indokolja közérdek, „az alkalmazandó nemzeti jognak megfelelően, rendezett módon felszámolják”.

E tekintetben széles körű volt az egyetértés azt illetően, hogy mivel a rendelkezés a „felszámolás” fogalmára hivatkozik, ez **biztosítaná, hogy a bajban lévő bankok kikerüljenek a piacról**; megosztottak maradtak ugyanakkor az álláspontok a piacról való kivonás lefolytatására alkalmazandó eljárásokkal és határidőkkel kapcsolatban. Konkrétabban, számos tagállam arra a nézőpontra helyezkedett, hogy nincs szükség semmiféle automatizmusra a fizetéseképtelenség, illetve valószínű fizetéseképtelenné válás megállapítása és a hivatalos fizetéseképtelenségi eljárás elindítása között, különösen mivel a fizetéseképtelenség, illetve valószínű fizetéseképtelenné válás magában foglalja azt az esetet is, amikor a bank csak „valószínűleg” válik fizetéseképtelenné, vagyis nem fizetéseképtelen, illetve azt is, amikor adott „fizetéseképtelenségi, illetve valószínű fizetéseképtelenné válási” minősítés esetében szóba sem kerül a fizetéseképtelenség kérdése. A legtöbb tagállam mindazonáltal a BRRD2 32b. cikkében nem pontosan meghatározott jogi fogalmak – például a „felszámolás” tisztázását szorgalmazta. Egyes tagállamok rámutattak a fizetéseképtelenség, illetve valószínű fizetéseképtelenné válás és a banki működési engedélyek visszavonása közötti összefüggésekre is, jelezve, hogy a visszavonás diszkrecionális jogköre hasznos kiegészítő eszköz lehet e tekintetben. Az EKB rámutatott, hogy az engedélyvisszavonás feltételei szintén nincsenek összehangolva a fizetéseképtelenné, illetve valószínűleg fizetéseképtelenné válóvá minősítés feltételeivel. A kérdés rendezéséhez a jogi keretek módosítására lenne szükség.

Az **elnökség** következtetése az volt, hogy a fizetéseképtelenségről, illetve valószínű fizetéseképtelenné válásról, valamint a fizetéseképtelenségi eljárást kiváltó kritériumokról folytatott kiterjedt egyeztetések számára helyet kellene biztosítani a válságkezelési keret esetleges reformjának részeként. A tagállamok üdvözölték a Bizottságnál folyamatban lévő, a jogalkotási javaslat kellő időben való előterjesztését célzó további szakértői munkát.

Az ad hoc munkacsoport **második, szeptember 18-i ülésének** középpontjában az alábbiak álltak:

- a **hitelezői kielégítési sorrend**, valamint
- a **kisebb bankokra vonatkozó válságkezelési keret**.

A hitelezői kielégítési sorrend célirányos módosításai

A legtöbb tagállam egyetértett abban, hogy előnyös lenne, ha a **hitelezői kielégítési sorrend** harmonizálása tekintetében **célirányos megközelítés** kialakítására kerülne sor. Informális dokumentumában az elnökség is ilyen típusú megközelítésre tett javaslatot, a fizetéseképtelenségi eljárások messzeható módosításainak elkerülése érdekében, mivel ezen eljárások hatóköre túlmutathat a bankokkal kapcsolatos kérdéseken. Az elnökség ehelyett azoknak a területeknek a harmonizálására összpontosított, amelyek bankszanálási szempontból relevánsak lehetnek, különös figyelmet fordítva „a hitelezők egyike sem járhat rosszabbul” elvre.

A tagállamok azonban eltérő véleményeket képviseltek a tekintetben, hogy mely konkrét területeken lenne szükség harmonizálásra, illetve hogy milyennek kellene lennie a harmonizált megközelítésnek, különösen a betétek és a hitelezői feltőkésítésből kizárt kötelezettségek rangsorolása tekintetében.

Ami a **betétek rangsorolását** illeti, a legtöbb tagállam támogatását fejezte ki egy lépcsőzetes megközelítésre épülő, a betétesek „mérsékelt” általános elsőbbségére alapozott elképzelés iránt. A betétesek mérsékelt általános elsőbbségének elve alapján minden betétes követelés elsőbbséget élvez a közönséges hitelezők fedezetlen követeléseivel szemben. Ezen túlmenően, a betétesek elsőbbségének lépcsőzetes rendszere keretében a biztosított betétek elsőbbséget élveznek a természetes személyek és kkv-k betétbiztosítási rendszerbeli jogosultsági értékhatár feletti biztosítható betéteivel szemben, de még az egyéb betétek is elsőbbséget élveznek a többi előresorolt kötelezettséggel szemben². A fentiekre tekintettel a tagállamok hangsúlyozták annak fontosságát, hogy fenntartsuk a biztosított betétek szuperprioritását, mivel ez garantálja az elegendő mértékű finanszírozást ahhoz, hogy a tagállami betétbiztosítási rendszerek el tudják látni az alapvető funkcióikat. Az „egyéb betétek”-et (pl. nagy összegű vállalati betétek és nem biztosítható betétek) illetően a legtöbb tagállam nem nyilvánított véleményt azzal kapcsolatban, hogy ezek elsőbbséget élvezzenek-e az előresorolt kötelezettségekkel szemben, amint ezt a betétesek mérsékelt általános elsőbbségének elve diktálná, vagy pedig egyenrangúak legyenek az egyéb előresorolt kötelezettségekkel.

Kis számú tagállam ellenezte azonban a betétesek elsőbbségének lépcsőzetes rendszerét. E tagállamok inkább egy olyan megközelítést támogatnának, amely szerint minden biztosított és nem biztosított betét egyenrangú (*pari passu*) lenne olyan megfontolás alapján, hogy ez növelné a betétbiztosítási rendszerek pénzügyi mozgásterét, hogy a betétesek kártalanításán túl egyéb intézkedéseket is finanszírozhassanak egy uniós rendezett felszámolási rendszer részeként, amely eszközt lenne hivatott kínálni az olyan bankok válsághelyzetének a kezelése céljára, amelyek nem felelnek meg a közérdek szempontjából való értékeléskor.

² Ezt a megközelítést az EKB javasolta a 2017. március 8-i véleményében (CON/2017/6).

A hitelezői feltőkésítésből kizárt kötelezettségek rangsorolásáról, valamint e kötelezettségeknek az egyéb kötelezettségekkel, például a betétekkel vagy a biztosítékkal fedezett kötelezettségekkel való kapcsolatáról folytatott megbeszélések bonyolultnak bizonyultak. A tagállamok számos olyan problémát jeleztek, amely további mérlegelést igényel. Az adókötelezettségeket illetően például néhány tagállam aggályait fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy e kötelezettségek kifizetésére a biztosított betéteket, illetve a betétbiztosítási rendszerek követeléseit megelőzően kerülne-e sor. Emiatt jelentős számú tagállam jelezte, hogy azt támogatná, hogy e kötelezettségek közül csak néhánynak, nem az összesnek a harmonizálására kerüljön sor. Támogatásban részesült az az elgondolás, hogy a kizárt kötelezettségeket csoportosítani kellene a kizárás oka alapján. Más tagállamok azt kérték, hogy olyan, a teljes csoportot figyelembe vevő nézőpontot alkalmazzanak, amely az egy pontból kiinduló megközelítésen alapuló szanálást támogatná a csoporton belüli kötelezettségek rangsorolására való hivatkozáskor.

Az elnökség nyugtázta, hogy a tagállamok többségének az az álláspontja, hogy a hitelezői kielégítési sorrenddel kapcsolatos esetleges további munkát célirányosan, annak elemzésére összpontosítva kell végezni, hogy a hitelezői feltőkésítésből kizárt kötelezettségek közül melyek esetében legyen harmonizált a rangsorolás. Az elnökség úgy véli, hogy a hitelezői feltőkésítésből kizárt kötelezettségek rangsorolásának kérdésében további szakértői szintű munkára van szükség, többek között azzal kapcsolatban, hogy a rangsorolás hogyan lenne alkalmazható a lépcsőzetes megközelítésre épülő, a betétesek mérsékelt általános elsőbbségére alapozott elképzeléssel kombinálva, ami a tagállamok többsége számára a leginkább előnyben részesített megoldás. A Bizottság megerősítette, hogy ennek alapján szándékozik folytatni a technikai szintű munkát.

A kisebb bankokra vonatkozó válságkezelési keret

A kisebb bankokra vonatkozó válságkezelési keret kialakításával kapcsolatos megbeszélések alapját a következő négy információforrás képezte:

- az ESZT tájékoztatója a közérdek értékelésére vonatkozó megközelítéséről;
- az elnökség informális dokumentuma a fizetéseképtelen, vagy valószínűleg fizetéseképtelenné váló, de a közérdek szempontjából negatív értékeléssel rendelkező bankokra vonatkozó célzott felszámolási szabályozásról („uniós bankfelszámolási szabályozás”);
- az FI, az FR és az NL delegáció közös informális dokumentuma, amely azzal foglalkozik, hogy hogyan javítható a válságkezelési keret valamennyi bank viszonylatában, és kitér többek között a közérdek értékelésére és az állami támogatások ellenőrzésére is;
- a Betétbiztosítók Európai Fórumának (EFDI) tájékoztatója a legkisebb költségkritériumának vizsgálatával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatairól.

A jelenlegi válságkezelési keret kettős természetű: a szanálási hatóság kizárólag akkor jár el, ha az adott bank szanálása közérdeknek minősül – minden más eset a tagállami fizetéseképtelenségi eljárások hatálya alá tartozik, és ez lehetővé teszi, hogy tagállami szinten eltérő eljárásokra kerüljön sor. Annak megválasztása tehát, hogy a tagállami fizetéseképtelenségi szabályozás szerinti felszámolásra, vagy pedig a szanálási szabályok alapján történő szanálásra kerül sor, a közérdek értékelésének eredményétől függ. Az **ESZT** erre tekintettel több pontosítással is szolgált az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében alkalmazott **közérdek-értékelésre** vonatkozó megközelítését illetően:

- Először is, az ESZT a szanálási hatóság 128 bank/bankcsoport vonatkozásában; ezek közé tartoznak a bankunióban működő legnagyobb bankok, a rendszerszempontról jelentős bankok és egyes határokon átnyúló tevékenységű csoportok. E bankok tekintetében az ESZT általánosságban a szanálási eszközök használatát tervezi és várja el, nem pedig a vonatkozó tagállami fizetéseképtelenségi eljárások alapján történő felszámolást.
- Másodszor, a közérdek értékelésekor figyelembe kell venni azokat a körülményeket, amelyek akkor állnak fenn, amikor a bank fizetéseképtelenné válik, vagy valószínűsíthető, hogy fizetéseképtelenné válik: azaz az ESZT figyelembe veszi a gazdasági környezetet és felméri a szanálásnak, illetve a fizetéseképtelenségnek az adott konkrét időpontban jelentkező hatását is, újból értékelve a bank csődjének a szanálási célokra gyakorolt hatását.
- Harmadszor, a nemzeti fizetéseképtelenségi eljárások különbségei miatt eltérő eredményekkel zárulhatnak a közérdek szempontjából való értékelések. A nemzeti fizetéseképtelenségi eljárások harmonizálása ezért e tekintetben nagy segítséget jelentene.
- Végül pedig, az ESZT jelezte, hogy egyes kijelölt területekre vonatkozóan a nemzeti szanálási hatóságokkal együttműködésben további munka elvégzését tervezi. E munka középpontjában elsősorban a rendszerszintű események, a kritikus funkciók finomítása, a regionális szintű elemzés és a biztosított betétek védelme áll majd.

Az ESZT kifejtette, hogy – tekintettel arra, hogy az Európai Unióban jelentős számú, körülbelül 3000 bank működik – válság esetén a legtöbb tagállamban jelentős számú bank vonatkozásában a tagállami fizetéseképtelenségi szabályok alapján történő felszámolás jelenti az „alapforgatókönyvet”.

E bankok tekintetében az elnökség az informális dokumentumában „**uniós bankfelszámolási szabályozásra**” tett javaslatot, amely speciális felszámolási eszközöket foglalna magában, és – egyértelműen meghatározott, a legkisebb költség kritériumára épülő vizsgálati módszer alapján – lehetővé tenné a betétbiztosítási rendszerek egyéb beavatkozásainak („vételi és beolvasztási ügyletek”) a harmonizált alkalmazását is a kártalanítás mellett. A tagállamok eltérő véleményeket képviseltek az alapvető kérdéssel, vagyis azzal kapcsolatban, hogy szükséges-e bevezetni uniós bankfelszámolási szabályozást a közérdek szempontjából negatív értékelést kapott bankokra vonatkozóan: néhány tagállam, az EKB és az ESZT előnyösnek tartaná ezt a megközelítést, mivel úgy látják, hogy a jelenlegi, a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv szerinti szabályok nem megfelelőek a betétgyűjtéssel foglalkozó kisebb bankok esetében. Az említett tagállamok és az EKB mindenekelőtt azzal érveltek, hogy nehézségekbe ütközhet e bankokat bevonni a szanálási keret hatálya alá, mivel a legtöbbjüknek nincs meg / korlátozott az ahhoz szükséges tőkepiaci hozzáférése, hogy meg tudjon felelni a szanálási stratégiához elengedhetetlen, a szavatolótőkére és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelménynek (MREL). E tagállamok véleménye szerint az uniós bankfelszámolási szabályozás arányos megközelítés alkalmazását tenné lehetővé, és ezzel egyidejűleg garantálná a semlegességet a különféle üzleti modellek vonatkozásában.

Más tagállamok azonban emlékeztettek a bankunió alapvető célkitűzésére, miszerint „*valamennyi intézményi kategória szanálható (...), függetlenül méretüktől és összefonódottságuktól*” (az ECOFIN Tanács 2010. decemberi következtetései). E tagállamok úgy vélték, hogy a bankok – többek között a kisebb bankok – szanálásának elősegítéséhez szükséges összes eszköz (például a vagyonértékesítés vagy az áthidaló intézmény eszköze) már jelenleg is rendelkezésre áll a szanálási eszköztárban. Az említett tagállamok – a fenti eszközök kisebb bankok esetében való gyakorlati alkalmazásának lehetővé tétele érdekében – a **közérdek értékelésének tágabb értelmezését** támogatták, az FI, az FR és az NL delegáció közös informális dokumentumában javasoltak szerint; mindez jobban összeegyeztethető azzal a néhány tagállam által kifejezett állásponttal, hogy még a kis bankok csődje is kockázatot jelenthet a pénzügyi stabilitás, a kritikus funkciók folyamatossága, valamint a betétek védelme és a betétekhez való hozzájutás szempontjából. Ezt követően a többi, a közérdek szempontjából negatív értékelést kapott banknak a tagállami fizetéseképtelenségi szabályozás alapján történő felszámolás hatálya alá kellene tartoznia, a tagállami betétbiztosítási rendszerek általi, a kártalanításon kívüli egyéb beavatkozások (például vételi és beolvasztási ügyletek) alkalmazásának lehetősége nélkül. Az ESZT – mint a bankunióban működő legnagyobb és rendszerszempontból legjelentősebb bankok, illetve bizonyos határokon átnyúló tevékenységű csoportok tekintetében a közérdek értékelésének elvégzéséért felelős szanálási hatóság – egyértelművé tette, hogy csaknem az összes, a hatáskörébe tartozó bank esetében a szanálás alkalmazása a követendő szanálási stratégia, nem pedig a tagállami szabályozás alapján végzett felszámolás. Egyértelművé tette továbbá azt is, hogy a jelenlegi szabályok kellő rugalmasságot biztosítanak mindenféle szituáció megfelelő kezeléséhez.

Ami a **legkisebb költség kritériumának vizsgálatát** illeti, majdnem minden tagállam egyetértett abban, hogy – amint ezt az elnökség informális dokumentuma is leszögezi – részletesebben meghatározott módszerre van szükség annak érdekében, hogy hatékonyan lehessen biztosítani az Unión belüli egyenlő versenyfeltételeket. Néhány tagállam azonban aggodalmának adott hangot a közvetett költségek beszámításával kapcsolatban, még akkor is, ha ezekre a költségekre az átfogó módszertanban meghatározott felső határt és objektív kritériumokat alkalmaznának. E tagállamok véleménye szerint a közvetett költségek figyelembevétele tovább fokozná a módszer összetettségét. Érvelésük szerint az ilyen típusú költségelemek beszámításának célja tulajdonképpen annak lehetővé tétele lenne, hogy a betétbiztosítási rendszerek pénzeszközeit szélesebb körben lehessen felhasználni a követelések védelmére a biztosított betéteken túl is, és ezért valószínűleg negatív hatással lenne a betétbiztosítási rendszerek pénzeszközeire. Néhány tagállam ezenkívül támogatta valamennyi (biztosított és nem biztosított) betét egyenrangú besorolását is, mivel ez bővítené a betétbiztosítási rendszereknek a vételi és beolvasztási ügyletek finanszírozására vonatkozó mozgásterét. Sok tagállam úgy vélte azonban, hogy ez hátrányos következményekkel járna a betétbiztosítási rendszerek vagyonának védelmére nézve. E tagállamok érvelése szerint a betétbiztosítási rendszerek eszközeinek előbbre sorolása előfeltétele annak, hogy a betétbiztosítási rendszerek megfelelő és megbízható finanszírozása, ezáltal pedig a teljes rendszer hitelessége garantálható legyen.

Az **irányítást** illetően a tagállamok széleskörűen egyetértettek abban, hogy új eszközök – például a vételi és beolvasztási ügyletek – bevezetése közigazgatási hatásköröket kíván meg, amelyeket tagállami szinten valamely hatóságra (például a nemzeti szanálási hatóságra) lehetne ruházni. Az ESZT mindezt kiegészítette azzal, hogy – egyesült államokbeli tapasztalatok alapján – egyértelmű előnyökkel járna a közigazgatási felszámolási eljárásra vonatkozó hatáskörnek egy uniós pénzeszközökkel rendelkező, központi uniós hatóságra történő ruházása. Említésre került továbbá, hogy a nagyobb hatékonyság érdekében elkerülendő a szakértelem szükségtelen, kétszeres igénybevétele. Néhány tagállam aggályait fejezte ki az ESZT bevonásával kapcsolatban, amennyiben, hogy a betétbiztosítási rendszerek forrásait továbbra is a tagállamok biztosítják. E tagállamok ellenzik az ESZT-nek a végleges döntésbe történő bevonását, mivel véleményük szerint a döntéseket azon a szinten kell meghozni, ahol a költségeket is viselik. Más tagállamok viszont azt támogatnák, hogy az ESZT kapjon nagyobb szerepet. Véleményük szerint, amennyiben a legkisebb költség kritériumának vizsgálatára vonatkozó részletes módszer bevezetésére kerülne sor, kíváncsok lennének, hogy egy központi európai hatóság koordinálja és felügyelje annak következetes alkalmazását.

A Betétbiztosítók Európai Fórumának (EFDI) tájékoztatója a legkisebb költség kritériumának vizsgálatával kapcsolatos technikai szempontokra összpontosított, **figyelembe véve a betétbiztosítási rendszerekről szóló irányelv 11. cikkének (6) bekezdésében foglaltakat** („alternatív intézkedések”). Ez a vizsgálat jellemzően a következőket foglalja magában: i. a fizetéseképtelenségi eljárás várható eredményére és a betétbiztosítási rendszer által viselendő veszteségekre vonatkozó előrejelzés; ii. a rendelkezésre álló egyes alternatív intézkedések költségére vonatkozó becslés; valamint iii. a legcélszerűbb intézkedés kiválasztása az i. és az ii. lépés alapján. Az EFDI arra a következtetésre jutott, hogy a legkisebb költség kritériumának vizsgálatára vonatkozó módszernek pontosnak és méltányosnak kell lennie. A közvetlen költségek mellett figyelembe kell vennie a közvetett költségeket is. Az EFDI álláspontja szerint a biztosított betéteknek és a betétbiztosítási rendszerek követeléseinek szuperprioritását az Unióban működő csaknem összes betétbiztosítási rendszer határozottan támogatja, mivel az biztosítaná, hogy a betétbiztosítási rendszereknek minimális veszteséget kelljen viselniük. Az EFDI ezzel összefüggésben megállapította azt is, hogy enélkül a szuperprioritás nélkül a kontrafaktuális elemzés eredménye sok esetben sokkal kevésbé lenne pontos a figyelembe veendő követelések nagyobb terjedelmű mintája miatt.

Az elnökség nyugtázta a tagállamok között lezajlott megbeszéléseket. Összességében egyetértés mutatkozott a tekintetben, hogy a bankunió jelenlegi helyzete nem kielégítő, ezért szükség van a keret módosítására, akár a közérdek szempontjából negatív értékelést kapott bankokra vonatkozó külön szabályok bevezetésével, akár a közérdek értékelésének tágabb értelmezésével, akár e kettő kombinációjával.

A Bizottság megerősítette, hogy a válságkezelési és betétbiztosítási keret soron következő felülvizsgálatának részeként (lásd a III. pontot) mindezen kérdések vizsgálatára sor fog kerülni.

II.2. Piaci integráció

Az **ad hoc munkacsoport harmadik, október 12-i ülésén** az elnökség két opciót terjesztett elő arra vonatkozóan, hogy miként lehetne javítani az integrációt az EU bankpiacán. A csoport megvitatta, hogy miként lehetne megvalósítani a tőke bankcsoportokon belüli rugalmasabb elosztását a bankunió egészében úgy, hogy egyúttal megfelelő biztosítékok bevezetésére kerül sor a fogadó országok számára. Az elnökség elismerte, hogy biztosítani kellene, hogy kedvezőtlen hatású esemény bekövetkezése esetén tőke álljon a fogadó országokban lévő leányvállalatok rendelkezésére, tekintet nélkül arra, hogy azt korábban a csoportban hol tartották.

Az elnökség az informális dokumentumában két lehetséges opciót irányzott elő a fenti cél megvalósítására. Az 1. opció értelmében bevezetésre kerülne **a tőkével kapcsolatos, törvényi garanciákkal kombinált, határokon átnyúló mentesítés** (feltőkésítési követelés) a leányvállalatok számára. Ez biztosítaná a leányvállalatnak az anyavállalat általi feltőkésítését abban az esetben, ha előre meghatározott kiváltó tényezők azt jelzik, hogy az anyavállalat vagy a leányvállalat pénzügyi helyzete romlik. A 2. opció értelmében **többlepcsős mechanizmus** bevezetésére kerülne sor, amelynek keretében (előzetesen) egy 1. szintű szövegben meghatároznák a bankcsoporton belüli veszteségmegosztást olyan esetekben, amikor rendes fizetéseképtelenségi eljárás során szanálásra vagy felszámolásra kerül sor.

Egy 12 tagállam alkotta csoport – egy ebből a célból készített közös informális dokumentum alapján, további tagállamok támogatásával – hangsúlyozta a székhely szerinti és a fogadó ország közötti egyensúly, valamint az ezzel kapcsolatos közelmúltbeli megállapodások fontosságát. Mindenekelőtt hangsúlyozták az egyedi prudenciális követelmények fontosságát a betétesek és a pénzügyi stabilitás védelme, a szanálási rendszerek, valamint a mikro- és makroprudenciális politika működőképessé tétele, továbbá az egyenlő versenyfeltételek garantálása és a reálgazdaság finanszírozása szempontjából. Az említett tagállamok ezért szorgalmazzák a piaci integráció nem prudenciális akadályainak feltérképezését.

A megbeszélések során kiderült, hogy noha néhány tagállam olyan megvalósítható alapnak tekintette az 1. opciót, amelyről további megbeszéléseket lehet folytatni, amennyiben elfogadható egyensúly jön létre a rugalmasabb tőkeáramlás és a megfelelő biztosítékok között, a tagállamok egy jelentős csoportja úgy vélte, hogy az ebben az opcióban foglalt biztosítékok nem elégségesek az aggályaik elosztatására. Elsősorban azzal kapcsolatban vetettek fel aggályokat, hogy mennyire lehet hatékony egy a követelési jogra vonatkozó mechanizmus, különösen válsághelyzetekben, amikor az érvényesíthetősége feltehetően gyenge lenne. E tagállamok megkérdőjelezték továbbá a tőkeallokációval kapcsolatos maximális rugalmasság előnyösségét.

A 2. opciót illetően a tagállamok kiemelték annak összetettségét, végrehajtásának hosszabb időtávlatát és a szükséges potenciális előfeltételeket (vagyis a hitelezői kielégítési sorrend harmonizálását). Egy tagállam bírálta az általa aszimmetrikusként értelmezett támogatást, mivel azt elsősorban az anyaintézmény nyújtaná leányintézményei javára, fordítva viszont nem. A 12 tagállam alkotta csoport mindazonáltal nyugtázta, hogy a 2. opció figyelembe veszi a bankcsoport hitelezői közötti tehermegosztás lényeges kérdését, amely nagy jelentőséggel bír a székhely szerinti és a fogadó ország közötti egyensúly szempontjából.

Néhány tagállam felvetette továbbá azt is, hogy a megbeszélések tárgyát ki kell bővíteni, hogy az a tőke mellett kiterjedjen a likviditási és a szanálási intézkedésekre is, hogy egyértelműbb képet lehessen alkotni a különböző opciók hatásáról. Ezen és más tagállamok kifejtették, hogy a piaci integráció javítása érdekében, kisebb lépésekben, végre lehetne hajtani egyéb intézkedéseket a jelenlegi lehetőségekre alapozva, és elemezve, hogy jelenleg miért nem alkalmazzák azokat a gyakorlatban (például likviditási mentességek). Egy tagállam javasolta, hogy a leányvállalatokra vonatkozó prudenciális követelményeket célirányosan módosítani lehetne a csoporton belüli tőkeáramlás, a belső MREL és a likviditás jobb figyelembevétele érdekében; emellett pontosítani lehetne a 2. pillér módszertanát a csoportok földrajzi diverzifikálásának előnyben részesítése érdekében. Az EKB utalt Andrea Enria és Edouard Fernandez-Bollo személyes blogbejegyzésére a bankcsoportok bankunió belüli, határokon átnyúló integrációjának megerősítéséről, amely konkrét javaslatokat tartalmaz a likviditási források hatékony elosztására a bankcsoportokon belül, a szerzők véleménye szerint ugyanakkor megfelelő biztosítékokat is kínál a fogadó országbeli hatóságok számára.

Az **elnökség** tudomásul vette a vita során kifejezett véleményeket, annak november 13-i ülésén tájékoztatta az ad hoc munkacsoportot, és további szakértői szintű munkát / áttekintést szorgalmazott a hatályos rendelkezések (nevezetesen a likviditási mentességek) alkalmazása előtt álló akadályok felmérése céljából.

II. 3. Az államadósság-kockázatok kezelése

Az **állampapír-kitettségek szabályozási kezelésének megvitatására az október 12-i ülésen került sor**. A Bizottság az elnök kérésének megfelelően ismertette a tőkekövetelmények végrehajtására vonatkozó különböző opciók hatását, amelyet az EBH által nyújtott, 2020 második negyedévéig terjedő aktualizált adatok alapján számított ki. Az opciók többsége a koncentrációs kockázaton alapult.

A tőkekövetelmények célja mérsékelni az államadósság-kockázatot, mégpedig meghatározott koncentrációs küszöbök felett a kitettségek kockázati súlyának fokozatos bevezetésének és az állampapír-portfólió diverzifikálására irányuló, párhuzamos ösztönzőnek az együttese révén. A Bizottság hatásvizsgálata – meglévő adatok alapján – azt mutatta, hogy a bankok állampapír-kitettségeinek teljes összege növekedett. A hatásvizsgálat rámutatott továbbá, hogy az állampapír-kitettségek szabályozási kezelésének három megvitatott parametrizációja közül a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság, illetve a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság által alkalmazott kalibrálás van a legkisebb hatással az alapvető tőkére aggregált szinten, míg az államkötvények koncentrációja esetén kirótt díjról szóló rendelet szerinti kalibrálás hatása sokkal nagyobb.

Szabályozási szempontból a tagállamok eltérő, jól ismert véleményeket fejeztek ki a tőkekövetelményeket illetően. Néhány tagállam határozottan kérte, hogy folytatódjon a munka és hogy az államadósság-kockázat kezelésére vonatkozóan továbbra is különböző opciók (koncentrációs és hitelkockázat) maradjanak terítéken. E tagállamok hangsúlyozták, hogy ez a munka kulcsfontosságú a bankunió kiteljesítése terén való további előrelépéshez, továbbá hogy az említett eszközök ténylegesen kockázatokat hordoznak, ezért a prudenciális keretben ugyanúgy kell kezelni őket, mint minden más eszközt. Az említett tagállamok kiemelték, hogy ki lehet alakítani az államadósság-kockázatok prudenciális kezelésének olyan keretét, amely biztosítja, hogy e kockázatok kezelhetők legyenek és ne legyenek hatással a pénzügyi stabilitásra. Ezt mutatta a Bizottság hatásvizsgálata is, mivel 2020 második negyedévéig a Covid19-válság hatása a különböző kalibrálások alapján mérsékelt volt csupán.

A többi tagállam ellenezte a tőkekövetelményeket vagy nem mutatott hajlandóságot módosítások bevezetésére. Néhány tagállam úgy vélte, hogy az állampapír-kitettségek szabályozási kezelését a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság által javasolt nemzetközi standardokkal kellene szorosan összehangolni. E tagállamok rámutattak azokra a kockázatokra, amelyeket az állampapír-kitettségek szabályozási kezelésének bevezetése jelenthet válság idején, különösen a még nem teljes bankunió keretében. Mások úgy vélték, hogy nem lenne helyénvaló folytatni a megbeszéléseket e témáról addig, amíg sor nem került a Covid19-válság hatásának kezelésére, mivel attól tartanak, hogy a megbeszélések ellentmondásos üzeneteket közvetítenének a bankágazat számára, amely pedig fontos szerepet játszik a reálgazdaság általános támogatásában. Néhány, a tőkekövetelményeket ellenző tagállam megemlítette azt is, hogy a vizsgálat tárgyát képező megközelítés nem vezethet hitelkockázat-alapú megkülönböztetéshez a tagállamok között.

Emellett néhány euróövezeten kívüli tagállam, valamint néhány, kisebb vagy kevésbé fejlett tőkepiaccal rendelkező tagállam aggályainak adott hangot a bankrendszerük azon képességét illetően, hogy diverzifikálják a birtokukban lévő állampapír-kitettségeket, illetve azzal kapcsolatban, hogy bármilyen változtatás milyen hatással lehet az államkötvény-piacukra és a pénzügyi stabilitásukra. Néhány tagállam újólá hangsúlyozta határozott álláspontját, miszerint az állampapír-kitettségek szabályozási kezelésének bármilyen módosítása – még fokozatos bevezetés esetén is – negatív hatással lenne az államadósságra, emellett megjegyezték, hogy ezek az aggályok még relevánsabbak jelenleg, tekintettel a Covid19-világjárványt követő piaci feltételekre. Egyesek csak az EDIS-be befizetett kockázatalapú hozzájárulások felülvizsgálatát támogatnák, és határozottan úgy vélték, hogy menetrendet és megfelelő sorrendiséget kell kidolgozni a bankunió kiteljesítéséhez szükséges minden elem tekintetében. Azok a tagállamok azonban, amelyek támogatták az állampapír-kitettségek szabályozási kezelését, úgy vélték, hogy az állampapír-kockázat alapján kalibrált kockázatalapú hozzájárulások önmagukban nem elegendőek.

A Bizottság egyetértett azzal, hogy további munkára van szükség az adatok korlátozott rendelkezésre állásának a megszüntetése érdekében, különösen a kisebb bankok tekintetében, valamint az állami garanciarendszerek bankhitelekre gyakorolt hatásának ellenőrzése céljából.

Az **elnökség** megállapította, hogy a tagállamoknak az állampapír-kitettségek szabályozási kezelésével kapcsolatos nézetei még mindig megosztottak. Az elnökség megjegyezte emellett, hogy fel kell mérni a javaslatoknak a kisebb piacokra és bankokra gyakorolt hatását, az euróövezeten kívüli tagállamokban lévőket is beleértve, és egyetértett azzal, hogy további elemzésre van szükség ahhoz, hogy a jövőbeli megbeszéléseket megalapozottan lehessen folytatni. Ez az elemzés kiterjedne arra is, hogy a javaslatok milyen hatást gyakorolnának a tagállamok pénzügyi mozgásterére egy esetleges jövőbeli Covid-szerű válság során. Az elnökség elismerte, hogy valószínűleg célzott adatgyűjtésre lesz szükség a további elemzés elvégzése céljából. Néhány tagállam azonban vonakodásának adott hangot azt illetően, hogy erre a jelenlegi körülmények között sor kerüljön, tekintettel az ebből eredően a bankokra nehezedő operatív teherre. Az elnökség felkérte a Bizottságot, hogy az Európai Bankhatósággal együtt – a fent említett szempontokat figyelembe véve – folytassa elemzését.

II.4. EDIS

A Bizottság általi adatgyűjtés

Az ad hoc munkacsoport **október 12-én** áttekintette **azt az adatgyűjtési gyakorlatot, amelyre az EDIS-be fizetendő kockázatalapú hozzájárulások kiszámítására szolgáló módszertan kidolgozásának támogatása céljából került sor**. A Bizottság ismertette a legutóbbi, 2020 februárjában befejeződött adatgyűjtési gyakorlat eredményeit. Az összegyűjtött adatok néhány mutató tekintetében továbbra is hiányosak. Mindazonáltal ezek az adatok fontos alapját képezik majd a jövőbeli szakértői munkának és elősegítik, hogy a módszertan konkrét részleteiről – többek között az aggregálási módszerről és a kockázati mutatók megválasztásáról – megalapozott vitára kerülhessen sor.

Az ülés során néhány tagállam konkrét kérdéseket vetett fel, például a Bizottság elemzésében kiemelt kockázati mutatókkal kapcsolatban. Néhány tagállam megkérdőjelezte, hogy a rendelkezésre álló, a szavatolótőkére és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelményt (MREL) figyelembe lehet-e venni a számításához, tekintettel a bankok méretének sokféleségére. Más tagállamok és intézmények szintén kérdéseket vetettek fel a módszertannal kapcsolatban, például azt illetően, hogy az Egységes Szanálási Alaphoz befizetett, az ESZT által megállapított hozzájárulásokról a Törvényszék által hozott döntésre figyelemmel jogszerű-e az Európai Bankhatóság módszertana. Emellett néhány tagállam rámutatott arra, hogy állampapír-specifikus mutatókat is figyelembe kell venni, így például országminősítések alapján kidolgozott mutatókat. . Néhány tagállam hangsúlyozta, hogy ez – ha erre vonatkozó döntés születik is – csupán alternatív megoldás lehet, és semmi esetre sem lehet az állampapír-kitettségek kezelésének kiegészítője. Az elnökség megállapította, hogy fontos lenne felmérni, hogy technikailag megvalósítható-e további mutatók figyelembevétele, mivel a teljes elemzés szempontjából hasznos lenne mutatók szélesebb skáláját alkalmazni.

A Bizottság hangsúlyozta az adatgyűjtéssel és a kapcsolódó minőségbiztosítással – például a jelentett MREL-adatokkal – kapcsolatban folyamatban lévő munka fontosságát. Amint ez a munka lezárul, a Bizottság meg fogja kezdeni a technikai megvalósíthatóság értékelését, többek között potenciális új mutatók tesztelésével, mégpedig azon politikai / szakpolitikai döntések befolyásolása nélkül, amelyek szintén függnek a bankunió általános kialakításától.

Az **elnökség** felkérte a Bizottságot, hogy vegye figyelembe a tagállamok kéréseit a kockázatalapú hozzájárulások kiszámítására vonatkozó módszertan kialakításával kapcsolatos jövőbeli elemzések készítésekor.

A Bizottság felmérése a hibrid modellről

Az ad hoc munkacsoport **november 19-én** megbeszélést tartott az EDIS-re vonatkozó „hibrid modell” paramétereiről, amely modellt eredetileg az osztrák elnökség terjesztette elő 2018 júliusában. A **hibrid modell** elképzelésének a magját egy központi alap és a tagállami betétbiztosítási rendszerek közötti kötelező hitelezési kapacitás együttes létezése alkotja. A központi alap likviditási támogatást nyújtana a kedvezményezett betétbiztosítási rendszerek számára, miután ez utóbbiak kimerítették forrásaikat („likviditástámogatási rendszer”). Ha a központi alap merülne ki abban az időpontban, amikor intervencióra lenne szükség, az ESZT – a központi alap nevében – egy kötelező hitelezési mechanizmuson keresztül képes lenne hitelt felvenni tagállami betétbiztosítási rendszerektől. A hibrid modellt többféleképpen lehet kialakítani attól függően, hogy milyen politikai döntések születnek egyes paraméterek kalibrálásáról, például a forrásoknak a központi alap és a tagállami betétbiztosítási rendszerek közötti allokációjáról vagy a likviditási támogatás felső határának mértékéről. A Bizottság ismertette az ad hoc munkacsoport júliusi ülésén indított **felmérés** eredményét.

Általánosságban a felmérés rávilágított arra, hogy a válaszadók véleménye eltér szinte minden olyan kérdésben, amely a felmérésben szerepelt, ezért további szakértői megbeszélésekre van szükség. Az e modell összefüggésében felmerült kérdések többsége nem különbözik az eredeti modell tekintetében felmerült kérdésektől. A tagállamok hangsúlyozták azt is, hogy a modell kialakításának különböző elemeivel kapcsolatos álláspontjuk a válságkezelésre és különösen a betétbiztosítási rendszerek működésére vonatkozó átfogó jogi keretet érintő esetleges jövőbeli fejleményektől függ majd. A végső célt illetően néhány tagállam kiemelte egy teljeskörűen működő EDIS (vagyis a Bizottság 2015. évi javaslatában szereplő, kölcsönösségi alapú, a veszteséget teljes mértékben fedező alap) fontosságát. Más tagállamok azzal érveltek, hogy a közös betétbiztosítás jellemzőivel kapcsolatos minden politikai döntéshozatal a további kockázatcsökkentést célzó lépések függvénye, emlékeztetve a 2016. júniusi ütemtervre is, és hogy a hibrid modell kialakításának elemei nem helyettesítik a kockázatcsökkentést.

A tagállamok véleménye megoszlott a forrásoknak a központi alap és a tagállami betétbiztosítási rendszerek közötti allokációjáról. A tagállamok közel azonos számban támogatták a következő három rendelkezésre álló opció valamelyikét: i. egy nagy központi alap és kisebb tagállami betétbiztosítási rendszerek, ii. egy kisebb központi alap és nagy tagállami betétbiztosítási rendszerek, valamint iii. egyenlő arányban allokált alapok. Egy tagállam kiemelte továbbá, hogy a forrásoknak a központi alap és a tagállami betétbiztosítási rendszerek közötti allokációja nagy mértékben függ az ideiglenesen magas egyenlegek fedezetétől, valamint a tőkekövetelményekről szóló rendelet hatályán kívüli szervezeteknek az új keretrendszeren belüli kezeléséről.

Szinte minden tagállam támogatta a kötelező hitelezés tekintetében egy felső határ bevezetését a pénzügyi kapacitás védelme érdekében; a tagállamok egy szűk többsége támogatta felső határ bevezetését a központi alap esetében.

A hitelfeltételeket illetően a tagállamok többsége támogatta, hogy a központi alaphoz származó hitelek esetében kamatlábat vezessenek be. A hitelek futamidejével kapcsolatban megoszlottak a tagállamok nézetei, és a többség az öt évet meghaladó futamidő felé hajlott.

A beavatkozások hatókörét illetően több válaszadó egy olyan korlátozott hatókör mellett érvelt, amely a kifizetésre és a szanáláshoz való hozzájárulásra összpontosít, míg más tagállamok tágabb hatókör mellett érveltek. E tagállamok közül néhányan támogatták a betétbiztosítási rendszerekről szóló irányelv 11. cikkének (3) bekezdése és 11. cikkének (6) bekezdése szerinti intézkedések („csőd elkerülése”, „alternatív intézkedések”) finanszírozásának beillesztését, míg néhány tagállam ellenezte a csőd elkerülését célzó intézkedések fedezését. Egy tagállam úgy érvelt, hogy az ilyen intézkedéseknek a hatály alá vonása még nehezebbé tenné, hogy az EDIS-szel kapcsolatban politikai kompromisszum szülessen. A betétbiztosítási rendszerként elismert intézményvédelmi rendszerek kérdésében szintén megoszlott a tagállamok véleménye. Csupán néhány tagállam gondolta úgy, hogy az intézményvédelmi rendszerek csődelkerülési intézkedéseit az EDIS-nek kellene fedeznie. Több tagállam egyetértett abban, hogy az intézményvédelmi rendszerek eltérő jellegét és alacsony kockázati profilját az EDIS-hez nyújtott hozzájárulásokra alkalmazott diszkonttényezők révén lehetne tükrözni. Az intézményvédelmi rendszerek fő funkciójára – amelyet a CRR 113. cikkének (7) bekezdése állapít meg – és a „költségsemlegesség elvére”³ figyelemmel egy tagállam – írásbeli észrevételeiben – amellet foglalt állást, hogy az intézményvédelmi rendszereket zárják ki a hibrid modell hatálya alól, vagy engedélyezzenek olyan kivételeket, amelyek tükrözik azok sajátos helyzetét.

³ „Alapvető elv, hogy az európai betétbiztosítási rendszer szakaszai együttesen ne növeljék a bankszektor összes költségét a betétbiztosítási rendszerekről szóló 2014. évi irányelv szerinti jelenlegi kötelezettségekhez képest.” A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: „A bankunió megvalósítása felé” (2015. november 24.).

A tőkekövetelményekről szóló rendelet hatályán kívüli szervezetekről tartott vita során a tagállamok két véleményt juttattak kifejezésre: Néhány válaszadó támogatta az ilyen szervezeteknek a hatály alá vonását (noha néhányan bizonyos feltételek mellett) annak érdekében, hogy ne kerüljön sor megkülönböztetésre a belső piacon a betétesek között és hogy el lehessen kerülni egy „kétszintű rendszert”. Más tagállamok azt kérték, hogy a hatályt szorosan hangolják össze az egységes felügyeleti mechanizmussal a szabályozás következetessége és az egyenlő bánásmód érdekében. A nemzeti választási lehetőségek és mérlegelési jogkör tekintetében a felmérés válaszadóinak szűk többsége támogatta a likviditástámogatási rendszer révén történő finanszírozást.

A veszteségmegosztás megvalósítása felé vezető lehetséges utat illetően megoszlottak a tagállamok nézetei. Néhány tagállam rámutatott arra, hogy a hibrid modell csak átmeneti szakaszt jelenthetne egy teljeskörűen működő EDIS (vagyis a veszteséget 100 %-ban fedező alap) létrehozásának útján. Más tagállamok amellet érveltek, hogy a hibrid modell egyáltalán ne vonjon magával semmiféle kölcsönösséget, vagy pedig a veszteségmegosztás egyértelmű feltételek vagy politikai döntések alapján történjen.

Az **elnökség** tudomásul vette a vita során kifejtett nézeteket, és ennek megfelelően tájékoztatta a magas szintű munkacsoportot annak november 24-i ülésén.

III. A banki válságkezelési és betétbiztosítási keretrendszer Bizottság általi felülvizsgálata

A **november 19-i** ülésen a Bizottság ütemtervet terjesztett elő a banki válságkezelési és betétbiztosítási keretrendszer november 11-én közzétett felülvizsgálatára vonatkozóan. A felülvizsgálat a jelenleg hatályos három uniós jogalkotási szövegre összpontosít – a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelvre, az Egységes Szanálási Mechanizmusról szóló rendeletre és a betétbiztosítási rendszerekről szóló irányelvre. A felülvizsgálat és egy átfogó hatásvizsgálat alapján a Bizottság konkrét jogalkotási javaslatot szándékozik benyújtani 2021 utolsó negyedéve előtt.

Néhány tagállam, az EKB és az ESZT támogatta a felülvizsgálatot. Más tagállamoknak azonban aggályaik és kérdéseik voltak. Egy tagállam például sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy az állami támogatási szabályok nem képezték a felülvizsgálat tárgyát, és határozottan javasolta, hogy ezt utólag vegyék fel a vizsgált kérdések közé. Egy másik tagállam hangsúlyozta, hogy a betétbiztosítási rendszerek tekintetében fontos olyan keretet fenntartani, amely garantálja a betéteseknek legalább a jelenlegi keretben biztosítottal megegyező szintű védelmét. Továbbá egy tagállam kétségbe vonta, hogy a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelvben, az Egységes Szanálási Mechanizmusról szóló rendeletben és a betétbiztosítási rendszerekről szóló irányelvben foglalt megbízatások kellően széles körűek egy ilyen átfogó kezdeményezés céljára. Arra a kérdésre válaszolva, hogy egy „közös betétbiztosítási mechanizmus” (EDIS) miként integrálódna az átfogó munkába, a Bizottság kifejtette, hogy a hatásvizsgálat foglalkozni fog egy közös betétbiztosítási mechanizmusnak a bankunió kiteljesítése részeként történő létrehozásával is. Az **elnökség** tudomásul vette a banki válságkezelési és betétbiztosítási keretrendszer felülvizsgálatáról folytatott vitát.

IV. A kockázatcsökkentés – a nemteljesítő hitelek kezelésére irányuló európai intézkedések – terén tett előrelépés nyomon követése

Az ad hoc munkacsoport november 19-i ülésén az elnökség áttekintést nyújtott az európai nemteljesítő hitelek jelentette probléma kezelése érdekében folyamatban lévő intézkedésekről. A nemteljesítő hitelek kezelésére vonatkozó 2017. évi cselekvési terv⁴ nyomán a Bizottság 2018 márciusában előterjesztette a nemteljesítő hitelek kezelésére vonatkozó intézkedéscsomagját. A prudenciális védőhálóról szóló rendeletet a társjogalkotók elfogadták és az 2019 áprilisában hatályba lépett⁵. Az EKB, az EBA, az ESZT és az ERKT saját hatáskörében szintén hozzájárult a cselekvési terv különböző elemeihez. Ezenfelül a tagállamok nemzeti szinten fontos intézkedéseket kezdeményeztek és tettek lehetővé.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/#>

⁵ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2019/630 RENDELETE (2019. április 17.) az 575/2013/EU rendeletnek a nemteljesítő kitétségekre vonatkozó minimális veszteségfedezet tekintetében történő módosításáról (HL L 111., 2019.4.25., 4. o.).

Ezen eredmények ellenére a nemteljesítő hitelek aránya néhány tagállamban továbbra is magas, a tagállamok és a bankok között pedig még mindig változatos képet mutat. Továbbá még mindig nem történt meg a nemteljesítő hitelekre vonatkozó 2017. évi cselekvési terv néhány kulcsfontosságú elemének a véglegesítése. Fontos például, hogy a hitelgondozókról és a hitelfelvásárlókról szóló irányelvre vonatkozó javaslattal kapcsolatos megbeszélések még folyamatban vannak az Európai Parlamentben. Mivel ezen irányelv végrehajtása jelentős mértékben támogatná a Covid19-válság negatív hatásai elleni fellépést, helyénvaló lenne, ha a társjogalkotók a lehető leghamarabb megkezdhenék a háromoldalú egyeztetést. Ezen túlmenően az EBH lezárta a fizetéseképtelenségi és a hitelkövetelés-végrehajtási rendszerekre vonatkozó benchmarkolási gyakorlatot. A benchmarkolási gyakorlat eredménye várhatóan ösztönzőleg hat majd a hitelezői végrehajtási rendszerekkel kapcsolatos célzott, a 2017. évi cselekvési tervben előírányzott tagállami reformokra.

A Covid19-világjárvány által a gazdaságra gyakorolt hatásra, valamint a nemteljesítés és a nemteljesítő hitelek arányának potenciális növekedésére tekintettel a Bizottság decemberben közleményt fog közzétenni, amely a nemteljesítő hitelek kezelését célzó új stratégiát és intézkedéseket fog tartalmazni. A fent említett elemekre építve ez a közlemény célzott intézkedésekre fog összpontosítani két területen: i. az értékcsökkenést elszenvedett eszközök másodlagos piacainak továbbfejlesztése és ii. a fizetéseképtelenségi és követelésbehajtási keretrendszerekkel kapcsolatos reformok előterjesztése. A stratégia részét képezi a nemteljesítő hitelek felvásárlása előtt álló, szabályozás okozta nehézségek és a nemteljesítő hitelek másodlagos piacainak fejlesztése előtti egyéb akadályok felszámolása is. A nemteljesítő hitelek kezelését célzó eszköztár egy másik intézkedését képezhetné az, ha nemzetközi eszközkezelő társaságok jönnének létre. Ezenkívül javítani kell az értékcsökkenést elszenvedett eszközökre vonatkozó adatok minőségét és összehasonlíthatóságát.

A **német elnökség** felkéri a COREPER-t, hogy nyugtázza az e jelentésben foglaltakat, hogy folytatódhasson a munka.

Felkérjük a portugál elnökséget, hogy a bankunió megerősítését célzó munka átvétele és folytatása során építsen az elért eredményekre, és vigye tovább a 2016. júniusi ütemtervben elfogadott különböző munkaágakkal kapcsolatos munkát.”