



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2023. április 21.
(OR. en)

Intézményközi referenciaszám:
2023/0111 (COD)

8499/23
ADD 2

EF 109
ECOFIN 359
CODEC 656

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2023. április 19.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	SWD(2023) 226 final
Tárgy:	BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA amely a következő dokumentumot kíséri Javaslat – AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE a 2014/59/EU irányelvnek a korai beavatkozási intézkedések, a szanálási feltételek és a szanálási intézkedések finanszírozása tekintetében történő módosításáról AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a 806/2014/EU rendeletnek a korai beavatkozási intézkedések, a szanálási feltételek és a szanálási intézkedések finanszírozása tekintetében történő módosításáról AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE a 2014/49/EU irányelvnek a betétvédelem hatóköre, a betétbiztosítási rendszerek pénzeszközeinek felhasználása, a határokon átnyúló együttműködés és az átláthatóság tekintetében történő módosításáról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a SWD(2023) 226 final számú dokumentumot.

Melléklet: SWD(2023) 226 final



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Strasbourg, 2023.4.18.
SWD(2023) 226 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM
A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE
a 2014/59/EU irányelvnek a korai beavatkozási intézkedések, a szanálási feltételek és a
szanálási intézkedések finanszírozása tekintetében történő módosításáról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE
a 806/2014/EU rendeletnek a korai beavatkozási intézkedések, a szanálási feltételek és a
szanálási intézkedések finanszírozása tekintetében történő módosításáról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE
a 2014/49/EU irányelvnek a betétvédelem hatóköre, a betétbiztosítási rendszerek
pénzeszközeinek felhasználása, a határokon átnyúló együttműködés és az átláthatóság
tekintetében történő módosításáról

{COM(2023) 226 final} - {SEC(2023) 230 final} - {SWD(2023) 225 final}

Vezetői összefoglaló
Hatásvizsgálat a banki válságkezelés és betétbiztosítási keret (CMDI) felülvizsgálatáról (a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv [BRRD], az Egységes Szanálási Mechanizmusról szóló rendelet [SRMR], a betétbiztosítási rendszerekről szóló irányelv [DGSD])
A. A fellépés szükségessége
Miért? Milyen problémát kell megoldani?
A válságkezelési és betétbiztosítási (CMDI) keret úgy került kialakításra, hogy elkerülhető és kezelhető legyen a hitelintézetek csődje, a méretüktől vagy az üzleti modelljüktől függetlenül. Célja, hogy fenntartsa a pénzügyi stabilitást, védje a betéteseket, minimalizálja az állami támogatás igénybevételét, korlátozza az erkölcsi kockázatot és egyenlő versenyfeltételeket biztosítson az egységes piacon, ugyanakkor megakadályozza az eszközök értékvesztését. Az értékelés összességében arra a következtetésre jutott, hogy a CMDI-keret egyes célkitűzések (a pénzügyi stabilitás védelme) tekintetében hatékonyan működik, más célkitűzések (az adófizetők pénzének és a betéteseknek a védelme, valamint az egységes piacon az egyenlő versenyfeltételek biztosítása) tekintetében viszont alulteljesít. Ezért javításokra van szükség, különösen a következő területeken: - A bankcsődök kezelésében továbbra sem kellő mértékű a jogbiztonság és a kiszámíthatóság. Például az egyes tagállamokban a hatóságok jelentős mértékben eltérő döntést hoznak arra vonatkozóan, hogy szanálásra vagy fizetéseképtelenségi eljárásra kerüljön-e sor. - Az ágazat által finanszírozott biztonsági hálók továbbra sem hatékonyak, finanszírozáshoz való hozzáférés feltételei változatlanul eltérőek a szanálás keretében és azon kívül, ami hatással van az ösztönzőkre, és a betétek jobb védelme érdekében alkalmazandó válságkezelési eszközről való döntés meghozatalakor lehetőséget teremt különféle előnyök kihasználására. - Az uniós tagállamokban a betétesek védelme még mindig nem egyenlő mértékben és nem következetesen valósul meg, továbbá a betétbiztosítási rendszerek (DGS) általi finanszírozás nem elég hatékony, különösen egy európai betétbiztosítási rendszer (EDIS) hiányában.
Mi e kezdeményezés várható eredménye?
A fenti problémák fényében a CMDI-felülvizsgálat célja, hogy a keret jobban megvalósítsa valamennyi alapvető célkitűzését az alábbiak révén: - a pénzügyi stabilitás és a bankok társadalom számára kritikus funkciói folytonosságának megőrzése; - a betétesek védelme és a fogyasztói bizalom biztosítása; - az egységes piac működésének megőrzése és egyenlő versenyfeltételek biztosítása az EU egészében; - az adófizetők pénzének minimális igénybevétele, és a piaci fegyelem biztosítása.
Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés?
A felülvizsgálat módosítani fogja az uniós jogszabályokat (a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelvet, az Egységes Szanálási Mechanizmusról szóló rendeletet, és a betétbiztosítási rendszerekről szóló irányelvet). A javasolt módosítások uniós szinten a következők miatt indokoltak: a nemzeti pénzügyi ágazatok közötti szoros kapcsolatok, valamint a továbbterjedés és a továbbgyűrűző hatások kockázata; számos pénzügyi intézmény üzleti tevékenységének határokon átnyúló jellege; valamint az a rendszerszintű hatás, amelyet bármely (még kis- és közepes méretű) bank csődje gyakorolhat a pénzügyi stabilitásra. Csak uniós fellépés biztosíthatja a tagállami és az európai szanálási hatóságok számára a megfelelő eszközöket és hatásköröket a fizetéseképtelen bankok rendezett kezeléséhez, azok méretétől és üzleti modelljétől függetlenül. A harmonizált szanálási keret uniós fellépést tesz lehetővé, ha a nemzeti fizetéseképtelenségi eljárások nem bizonyulnak megfelelőnek a betétesek, az adófizetők pénzének és a pénzügyi stabilitásnak a védelmére. Az uniós fellépés továbbá egyenlő versenyfeltételeket, a banki szolgáltatások terén kiforrottabb egységes piacot, valamint valamennyi betétes és bank számára egyenlő bánásmódot biztosíthat az EU egészében. Ugyanakkor az uniós fellépés nem írja elő, hogy a fizetéseképtelen bankok tekintetében milyen konkrét stratégiát kell alkalmazni, hanem következetes keretet biztosít a nemzeti és az európai hatóságok számára ahhoz, hogy eseti alapon megfelelő és arányos döntéseket hozzanak.
B. Megoldások
Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívák merültek fel? Van-e előnyben részesített alternatíva? Miért?
Tekintettel a válságkezelési eszköztár és annak finanszírozása közötti szoros kapcsolatra, a hatásvizsgálat

szakpolitikai alternatívákból álló csomagokat vizsgált meg. Ezek a szakpolitikai alternatívákból álló csomagok az átfogó és következetes megközelítés biztosítása érdekében együttesen kezelik a CMDI-keret releváns elemeit. A korai beavatkozási intézkedésekkel, a bank fizetéseképtelenségének vagy valószínűleg fizetéseképtelenné válásának megállapítását kiváltó okokkal, valamint a betétbiztosítási rendszerekről szóló irányelv egyes jellemzőinek harmonizációjával kapcsolatban néhány javasolt módosítás valamennyi vizsgált opciócsomagnak közös eleme.

A különböző szakpolitikai opciócsomagok elsősorban annak elemzésére összpontosítanak, hogy a szanálás hatóköre hitelt érdemlő és hatékony módon mennyire szélesíthető ki, figyelembe véve a finanszírozás hozzáférhetőbbé tételére irányuló ambíció szintjét. A szakpolitikai alternatívák különösen a betétbiztosítási rendszerek pénzeszközeinek szanálás során történő könnyebb felhasználását mérlegelik, beleértve – a legkisebb költség kritériumának vizsgálatával alátámasztott módon – az áthidaló megoldásként való felhasználásukat is annak érdekében, hogy a nemzeti szanálási alapokhoz / az Egységes Szanálási Alaphoz arányosabb hozzáférésük lehessen azoknak a – főleg kisebb és közepes méretű – bankoknak, amelyek esetében a piacról való kivonulással járó átruházási stratégiák alkalmazására kerül sor. A szakpolitikai alternatívák azt is megvizsgálják, hogy a fizetéseképtelenségi eljárásban – a legkisebb költség kritériumának harmonizált vizsgálata alapján – a betétbiztosítási rendszerek pénzeszközeit hogyan lehetne hatékonyabban és eredményesebben felhasználni a biztosított betétek kifizetésétől eltérő célokra. E megközelítés célja, hogy egymással jobban összeegyeztethető ösztönzőket biztosítson a szanálási hatóságok számára a válságkezelés legmegfelelőbb eszközének kiválasztásakor. A betétbiztosítási rendszerek pénzeszközeinek a biztosított betétek kifizetésétől eltérő célokra való felszabadítása attól függ, hogy a betétbiztosítási rendszer hol helyezkedik el a követelések hierarchiájában. Ezért a szakpolitikai alternatívák a követelések hierarchiájában fennálló betétes elsőbbiség harmonizálására vonatkozóan is különböző forgatókönyveket vizsgálnak meg.

A szakpolitikai lehetőségek a szanálás finanszírozásának kis mértékű javításától és az arányos szanálási hatókörtől (2. lehetőség) a finanszírozás egyenlőségének ambiciózusabb javításáig terjednek, megnyitva a lehetőséget a szanálás hatókörének jelentősebb bővítésére, így az 1. lehetőséghez (alapforgatókönyv) és a 2. lehetőséghez képest több kisebb és közepes méretű bankra is kiterjedhet (3. lehetőség). A 4. lehetőség a CMDI-keret ambiciózus reformjából áll, beleértve az európai betétbiztosítási rendszert (EDIS) is (egy köztes, hibrid EDIS modell, amely eltér a 2015. évi bizottsági javaslattól). Bár az eurócsoporthoz még konszenzusra kell jutnia az európai betétbiztosítási rendszerrel kapcsolatos további lépésekről, a legtöbb uniós tagállam és az Európai Parlament elismeri a szakértői szinten végzett munkát, valamint az európai betétbiztosítási rendszer létrehozásának fontosságát a keretrendszer hatékonysága és a bankunió kiteljesítése szempontjából. Ezért ez az elem a szakpolitika kialakításának technikai teljességére és következetességére tekintettel a szakpolitikai opció része lett, bár ebben a szakaszban politikailag kivitelezhetetlennek tűnik.

A CMDI-keretnek a 3. lehetőség szerinti ambiciózus, de realisztikus javításai – különösen a finanszírozás egyenlősége, valamint a kisebb és közepes méretű bankok tekintetében a legjobb válságkezelési eszköz kiválasztását lehetővé tevő arányos szanálási hatókör és összehangolt ösztönzők – miatt a 3. opció az előnyben részesített alternatíva (az európai betétbiztosítási rendszerről szóló politikai megállapodás hiányában).

Ki melyik alternatívát támogatja?

A legtöbb uniós tagállam támogatja azt az elvet, hogy a szanálás hatókörét – amennyiben a keret célkitűzései leginkább a szanálással érhetők el – a közérdek értékelésének egyértelműsítése révén bizonyos kisebb és közepes méretű bankokra is ki kell terjeszteni, feltéve, hogy az ilyen típusú bankok szanálása során biztosított a finanszírozáshoz való hiteles hozzáférés. Támogatják, hogy a betétbiztosítási rendszer segítségével történő finanszírozásra – a legkisebb költség kritériumának harmonizált vizsgálata alapján – arányosabb hozzáférési szabályok vonatkozzanak, és továbbra is érvényesüljön az a feltétel, hogy a szanálási finanszírozáshoz való hozzáféréshez legalább minimális hitelezői feltőkésítés szükséges.

Összességében a betétesek és a fogyasztók olyan keretet támogatnak, amelynek alapján az ágazat által finanszírozott biztonsági hálók alkalmazásával több bank vonható szanálás alá, ami csökkenti a betétekre háruló veszteségviselés kockázatát, és az adófizetők pénzét is kevésbé kellene igénybe venni.

A bankok általában véve úgy látják, hogy érdemes tisztázni a CMDI-keretet; ugyanakkor aggodalmaikat is kifejezték. Egyrészt, néhány kisebb bankot aggasztanak azok a lehetséges költségek, amelyekkel a szanálás hatókörének kiterjesztése, valamint az esetleges (arányos) MREL-követelmények és az ágazat által finanszírozott biztonsági hálók szélesebb körű alkalmazása együtt járhat. Másrészt, a nagyobb bankok támogatják a szanálás szélesebb körű alkalmazását, és hangsúlyozzák, hogy MREL-puffereket kell kiépíteni. Bírálják azonban a biztonsági hálók alkalmazásának lehetőségét, különösen a kisebb és közepes méretű

bankok szanálása során.

A legtöbb uniós tagállam támogatja az európai betétbiztosítási rendszert, és sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy ebben a felülvizsgálatban elszalasztották annak lehetőségét, hogy kiaknázzák a CMDI-kerettel fennálló sinergiákat. Összességében az ágazat az európai betétbiztosítási rendszert is támogatja, különösen a biztonsági hálókhoz való hozzájárulás esetleges csökkenéséhez vezető potenciális költséghatékonysága miatt.

C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai

Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb alternatívák) előnyei?

A három szakpolitikai opciócsomag mindegyike ösztönzésen alapuló keretet kíván létrehozni azért, hogy bátorítsa a szanálási eszközök következetesebb alkalmazását, növeli a jogbiztonságot és a kiszámíthatóságot, egyenlő versenyfeltételeket teremt, megkönnyíti a közös biztonsági hálókhoz való hozzáférést, miközben fenntartja annak lehetőségét, hogy a nemzeti fizetéseképtelenségi eljárások keretében, a szanáláson kívül más megoldások is alkalmazhatók legyenek. Az egyes opciócsomagok azonban a tartalmi elemeik alapján eltérő mértékben érik el ezeket a célkitűzéseket, és szakpolitikai szempontból is eltérő módon valósíthatók meg.

Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb alternatívák)?

A három szakpolitikai alternatíva különböző elemei eltérő költségszinteket és költségmegosztást eredményeznének.

A szanálásra kijelölt bankok továbbra is megfelelnek annak a követelménynek, hogy megfelelő szintű belső veszteségviselő képességet biztosítsanak, és szanálhatóbbá váljanak. Eseti értékeléssel kell meghatározni, hogy a szanálás hatókörének kiterjesztése magasabb költségekkel jár-e azon bankok számára, amelyeket felszámolandó helyett szanálendő bankként vennének figyelembe. A lakosság és a társadalom egésze számára költségcsökkentő tényező lenne az eszközérték megőrzése (a piacról való rendezett kivonulással járó átruházási stratégiák elősegítése miatt), az adófizetők pénzének kisebb mértékű igénybevétele, valamint az, hogy a betétbiztosítási rendszereknek a legkisebb költség kritériumának harmonizált vizsgálatán alapuló igénybevétele révén elkerülhető lenne a betétesek hitelezői feltőkésítésbe való bevonása. A betétbiztosítási rendszerek pénzeszközeinek és a szanálási alapok / Egységes Szanálási Alap igénybevétele azonban az ágazat részéről utólagos hozzájárulásokat kívánó feltöltési igényekkel járhat, amelyeket az európai betétbiztosítási rendszer hiányában nem kompenzálna a bankok biztonsági hálókhoz való kisebb mértékű hozzájárulása.

A fogyasztók és a betétesek (beleértve a kis- és középvállalkozásokat [kkv-k] is) költségeit korlátozni kell, és az előnyöknek egyértelműen meg kell haladniuk a költségeket. Ilyen előnyök különösen a betétesek fokozott védelme, a pénzügyi stabilitás és a banki kritikus funkciók védelme révén az eszközök értékének fokozottabb megőrzése és az adófizetők pénzének kisebb mértékű igénybevétele.

Hogyan érinti a fellépés a vállalkozásokat, köztük a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat?

Tekintettel arra, hogy a bankok központi szerepet töltenek be a fogyasztók és a kkv-k finanszírozásában és számukra pénzügyi szolgáltatások biztosításában, a CMDI-reform révén stabilabbá váló bankszektor e csoportok javát szolgálja, mind a finanszírozáshoz való hozzáférésük, mind a betéti minőségükben számukra biztosított védelem tekintetében.

Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás?

A CMDI reformjának egyik célja, hogy a bankok csődjének kezelése során tovább csökkenjen az adófizetők pénzének igénybevétele. Egyrészt a közigazgatási szervek adminisztratív terhei valamelyest növekedhetnek (a szanálási hatóságoknak több szanálási tervet kell készíteniük és több közigazgatási határozatot kell kibocsátaniuk). Másrészt a közigazgatási szervek számára a szanálási intézkedések végrehajtása vagy a szanáláson kívüli megfelelő válságkezelési eszközök alkalmazása során előnyös lenne a fokozottabb jogbiztonság és az eredmények nagyobb mértékű kiszámíthatósága.

Lesznek-e egyéb jelentős hatások?

Nem.

D. További lépések

Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára?
A Bizottság a végrehajtási határidő után öt évvel teljes körű értékelést fog végezni, hogy áttekintse, a jogszabály eredményes és hatékony volt-e az e jelentésben ismertetett célkitűzések elérésében, valamint, hogy eldöntse, szükség van-e új intézkedésekre vagy módosításokra.