



AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

(2014. augusztus 6.)

a hitelintézetek és befektetési vállalkozások szanálásáról

(CON/2014/62)

Bevezetés és jogalap

2014. június 2-án az Európai Központi Bank (EKB) felkérést kapott a magyar Nemzetgazdasági Minisztériumtól (a továbbiakban: a konzultáló hatóság), hogy alkosson véleményt egy, a hitelintézetek és befektetési vállalkozások szanálási keretét létrehozó törvényjavaslatról (a továbbiakban: a törvényjavaslat). A jogalkotási folyamat előrehaladott szakaszára tekintettel a konzultáló hatóság az EKB véleményének sürgős elfogadását kérte.

2014. június 20-án a konzultáló hatóság arról tájékoztatta az EKB-t, hogy a törvényjavaslatnak az Országgyűléshez elfogadásra benyújtott változata jelentősen eltér az EKB-nak megküldött változattól. Az EKB ezért a törvényjavaslatnak a magyar Országgyűlés honlapján elérhető változata¹ alapján fogadta el véleményét.

Az EKB véleményalkotásra szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés 127. cikkének (4) bekezdésén és 282. cikkének (5) bekezdésén, valamint a 98/415/EK tanácsi határozat² 2. cikke (1) bekezdésének hatodik francia bekezdésén alapul, mivel a rendelettervezet a pénzügyintézetekre vonatkozó, a pénzügyintézetek és pénzpiacok stabilitását lényegesen befolyásoló szabályokkal kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

1. A törvényjavaslat célja

1.1. Az indokolás értelmében a törvényjavaslat célja a 2014/59/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv³ (a továbbiakban: a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv) átültetése oly módon, hogy korai beavatkozási eszközöket és szanálási eszközöket biztosít a Magyar Nemzeti Bank (MNB), mint a fizetéképtelen vagy valószínűleg fizetéképtelenné váló hitelintézetek és befektetési vállalkozások kezelésére kijelölt szanálási hatóság részére annak érdekében, hogy lehetővé tegye az MNB számára annak biztosítását, hogy a hitelintézetek és befektetési

¹ A magyar Országgyűléshez 2014. június 12-én benyújtott T/262. sz. törvényjavaslat.

² A Tanács 98/415/EK határozata (1998. június 29.) a nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetéről folytatott konzultációjáról (HL L 189., 1998.7.3., 42. o.).

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (HL L 173., 2014.6.12., 190. o.).

vállalkozások folyamatosan elláthassák alapvető pénzügyi és gazdasági funkcióikat, ugyanakkor a minimumra csökkentve a pénzügyi rendszerre gyakorolt hatást. A törvényjavaslat emellett egy, a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások befizetéseiből finanszírozott szanálási alap létrehozása által szintén törekszik a pénzpiacok stabilitásának fenntartására és azon költségek minimalizálására, amelyeket egy esetleges szanálás az adófizetők számára jelenthet.

- 1.2. A fenti célok elérésének elősegítése érdekében a törvényjavaslat több magyar jogszabályt is módosít, köztük a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényt⁴ is.
- 1.3. A törvényjavaslat a tervek szerint a kihirdetését követő harmadik napon lép hatályba, bizonyos rendelkezések kivételével, amelyek csak az elfogadását követő hatvanadik napon lépnek majd hatályba.

2. Általános észrevételek

2.1. Az EKB-val folytatott konzultáció megfelelő időpontja

Az EKB 2014. június 2-án kapott felkérést a konzultáló hatóságtól a törvényjavaslatról való sürgős konzultációra. A konzultáló hatóság kérte, hogy az EKB 2014. június 25-ig fogadja el véleményét. 2014. június 20-án a konzultáló hatóság a törvényjavaslat lényeges módosításairól tájékoztatta az EKB-t.

A törvényjavaslatot 2014. július 4-én fogadták el, mielőtt az EKB elfogadhatta volna véleményét⁵. Következésképpen a magyar jogalkotónak nem volt lehetősége arra, hogy a törvényjavaslat elfogadása előtt figyelembe vegye az EKB álláspontját. Ez meghaladottá tette az EKB véleményének sürgős elfogadására irányuló kérelmet. A törvényjavaslatot továbbá olyan lényeges módosításokkal fogadták el, amelyeket az EKB-nak nem küldtek meg konzultációra.

A törvényjavaslatról való konzultációt illetően a magyar hatóságok nem tettek eleget az EKB-val való konzultációra vonatkozó kötelezettségüknek. E vélemény elfogadása semmilyen módon nem mentesíti a magyar hatóságokat az e követelmény értelmében fennálló konzultációs kötelezettségük alól, mivel e kötelezettség fontos az elfogadott törvény, valamint az esetleges későbbi módosítások alkalmazása és értelmezése szempontjából.

Az EKB ismételten hivatkozik arra, hogy a nemzeti hatóságok különleges sürgősség esetén sem mentesülnek a Szerződés 127. cikkének (4) bekezdése és 282. cikkének (5) bekezdése alapján fennálló azon kötelezettségük alól, hogy az EKB-val konzultációt folytassanak, valamint, hogy a 98/415/EK határozattal összhangban megfelelő időt biztosítsanak az EKB álláspontjának figyelembevételére. A törvényjavaslat bármely lényeges módosítását, mint a jelen konzultáció tárgyát képező rendelkezések esetében is, be kell nyújtani az EKB-nak annak érdekében, hogy az a legújabb szöveg alapján adhassa ki véleményét. Olyan különlegesen sürgős esetekben, amelyek nem teszik lehetővé a rendes konzultációs időtartam betartását, a konzultáló hatóság feltüntetheti a

⁴ A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX törvény.

⁵ A Magyar Közlöny 2014. évi 98-as számában 2014. július 18-án kihirdetett 2014. évi XXXVII. törvény.

sürgősséget a konzultációs kérelemben, és kérheti az EKB véleményének rövidebb határidőn belüli elfogadását, megjelölve a jogalkotási folyamat várható lefolyását. A 98/415/EK határozat 4. cikkének második mondata akként rendelkezik, hogy az EKB-val „megfelelő időpontban” kell konzultálni a jogalkotási folyamat során. Ez azt jelenti, hogy a konzultációra a jogalkotási folyamat során olyan időpontban kell, hogy sor kerüljön, amely elegendő időt biztosít az EKB-nak a javasolt jogszabályi rendelkezések vizsgálatára és véleményének valamennyi szükséges nyelvi változatban történő elfogadására, és amely az érintett nemzeti hatóságok számára lehetővé teszi azt is, hogy a rendelkezések elfogadása előtt figyelembe vegyék az EKB véleményét. A 98/415/EK határozat 3. cikkének (4) bekezdése szintén a tagállamok kötelezettségévé teszi a jogszabálytervezet elfogadásának felfüggesztését az EKB véleményének kézhezvételéig.

Az EKB erre tekintettel méltányolná, ha a konzultáló hatóság a jövőben a 98/415/EK határozatban foglaltaknak megfelelően tenne eleget az EKB-val történő konzultációra vonatkozó kötelezettségének.

2.2. *Az MNB függetlensége*

Az EKB üdvözli a törvényjavaslattal az MNB-re ruházott új szanalási feladatokat, amelyek általánosságban összeegyeztethetők az MNB pénzügyi stabilitás terén betöltött szerepével. Az EKB értelmezése szerint e feladatok nem fogják befolyásolni az MNB-nek a Szerződés alapján fennálló, a KBER-hez kapcsolódó feladatainak ellátását, és nem csökkentik az azok elvégzésére rendelkezésre álló forrásokat⁶. Az EKB megismétli, hogy az MNB szanalási hatóságként betöltött új szerepére tekintettel a pénzügyi függetlenség elvével összhangban megfelelő forrásokat kell a rendelkezésére bocsátani annak biztosítása érdekében, hogy az MNB képes legyen e feladatok ellátására⁷. A Szerződéssel való összeegyeztethetőség érdekében az MNB-nek, illetve a döntéshozó testületeinek a pénzügyi stabilitás megerősítésére szolgáló intézkedésekben való bármilyen részvétele során biztosítani kell az MNB funkcionális, intézményi és pénzügyi függetlenségét, valamint a döntéshozó testülete tagjainak személyi függetlenségét, továbbá a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Alapokmánya értelmében működési és pénzügyi szempontból a feladataik megfelelő ellátását.

3. **Különös észrevételek**

3.1. *A szanalási alap finanszírozása és visszapótlása*

Az EKB üdvözli, hogy a szanalási alap kezdeti feltőkésítésére a pénzügyi szolgáltatási ágazat számára előírt előzetes befizetésekből kerül majd sor, mivel ez védeni fogja az állami forrásokat és csökkenti az erkölcsi kockázatot. Úgy tekinthető, hogy ez általánosságban összhangban áll a bankok helyreállításáról és szanalásáról szóló irányelv által követett anticiklikus megközelítéssel, amely szerint a forrásokat a válság bekövezte előtt kell összegyűjteni. Mivel az előzetesen

⁶ Lásd a CON/2014/31 vélemény 4. bekezdését, a CON/2013/10 vélemény 3.3. bekezdését, a CON/2012/52 vélemény 2.3. bekezdését, a CON/2011/69 vélemény 3. bekezdését és a CON/2010/33 vélemény 3.2.3. bekezdését. Az EKB valamennyi véleménye közzétételre kerül az EKB honlapján: www.ecb.europa.eu.

⁷ Lásd a CON/2013/56 vélemény 3.1.2. bekezdését.

felhalmozott források válsághelyzetben elégtelennek bizonyulhatnak, az EKB üdvözli a törvényjavaslat azon rendelkezéseit⁸, amelyek előírják a bankszektor számára az állam által a szanálás során biztosított források visszafizetését, amennyiben e források a szanálási eljárás során nem térülnek meg. A rendkívüli utólagos befizetések e rendszere, amelyet a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv is rögzít, előmozdítja a további piaci fegyelmet és célja az erkölcsi kockázat kezelése⁹. Az EKB üdvözli továbbá a törvényjavaslat azon rendelkezését¹⁰, amely kimondja, hogy az MNB semmilyen formában nem finanszírozhatja a szanálási alapot, ami összhangban áll a monetáris finanszírozás tilalmával¹¹. Az EKB értelmezése szerint e rendelkezés az MNB-nek a szanálási alaphoz kapcsolódó valamennyi tevékenységére vonatkozik, beleértve a szanálási alap számlájának a törvényjavaslat 134. szakasza alapján történő vezetését is.

3.2. *Együtműködés az EKB-val*

Magyarország a 2013. október 15-i 1024/2013/EU tanácsi rendelet¹² értelmében nem a mechanizmusban részt vevő tagállam, vagyis nem olyan tagállam, amelynek pénznem az euro, vagy olyan tagállam, amelynek pénzneme nem az euro, de az 1024/2013/EU rendelet 7. cikkével összhangban szoros együttműködést alakított ki. Bár a törvényjavaslat nem tartalmaz arra való hivatkozást, hogy az MNB, mint a mechanizmusban részt nem vevő tagállam illetékes hatósága együttműködik az EKB-val az uniós jog szerinti felügyeleti feladatok ellátásában, az ilyen együttműködés alapvető fontosságú, és azt az 1024/2013/EU rendelet 3. cikke (6) bekezdésében foglaltaknak megfelelően kell gyakorolni.

3.3. *Az MNB felügyeleti és szanálási feladatainak operatív elkülönítése*

Figyelemmel arra, hogy az MNB a szanálási és a felügyeleti feladatokat is ellátja, az EKB megjegyzi, hogy míg a törvényjavaslat rögzíti azon elvet, hogy a szanálási feladatok az MNB egyéb feladataitól működési szempontból függetlenek lesznek, azonban nem határoz meg elfogadandó konkrét szabályokat e függetlenség biztosítása érdekében. A bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv „kivételesen” megengedi, hogy egy hatóság lássa el mind a szanálási, mind a felügyeleti feladatokat, feltéve, hogy megfelelő strukturális intézkedések kerülnek elfogadásra a működési függetlenség biztosítása, valamint a szanálási feladatok és a hatóság egyéb feladatai közötti összeférhetlenség megelőzése érdekében. A bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv például a strukturális elkülönítést a szanálási feladatok ellátásában részt vevő alkalmazottakra vonatkozóan a felügyeleti feladatok ellátásában részt vevőkre vonatkozóakhoz képest külön jelentési útvonalak útján irányozza elő. Az EKB javasolja a bankok

8 Lásd a törvényjavaslat 127., 132. és 140. szakaszát.

9 Lásd még a CON/2010/83 vélemény 6.3. bekezdését.

10 Lásd a törvényjavaslat 132. szakaszának (3) bekezdését.

11 Lásd az EKB 2014. júniusi konvergenciajelentését, 38. o. Lásd még a CON/2011/103 vélemény 4. bekezdését, a CON/2011/93 vélemény 4.3. bekezdését, a CON/2011/39 vélemény 3.6. bekezdését és a CON/2008/59 vélemény 3.2. bekezdését.

12 A Tanács 1024/2013/EU rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról (HL L 287., 2013.10.29., 63. o.).

helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelvben¹³ rögzített, a megfelelő strukturális elkülönítésre vonatkozó követelmények bevezetését az MNB-n belüli szanálási feladatok működési függetlenségének biztosítása érdekében. Ez az elkülönítés azonban nem akadályozhatja meg, hogy a szanálási funkció hozzáférjen azon szükséges információkhoz, amelyek a felügyeleti funkció rendelkezésére állnak.

3.4. *Független értékelés*

Az MNB-nek független értékelés útján meg kell állapítania a szanálásra kerülő intézmény eszközeinek és kötelezettségeinek értékét. A törvényjavaslat 23. szakaszának (8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a független értékelést az szanálási feladatkörében eljáró MNB végzéssel hagyja jóvá. Ez a végzés kizárólag az intézmény szanálását elrendelő határozat elleni jogorvoslattal együttesen támadható meg. Az EKB véleménye szerint egyértelművé kell tenni, hogy az értékelési jelentés a szanálást elrendelő végzés szerves részét képezi, így annak nem kell külön jóváhagyás tárgyát képeznie. Fontos, hogy az értékelési jelentés elkészítésének elrendelése esetén az MNB e jelentés elkészítése során vagy azt követően ne hozzon olyan intézkedést, amely megkérdőjelezhetné a jelentést készítő szervezet függetlenségét.

3.5. *Jogorvoslatok*

A törvényjavaslat 116. szakasza jogorvoslati jogot biztosít az érintett feleknek az MNB szanálást elrendelő határozatával és a szanálási feladatkörében hozott határozataival szemben. Az EKB ugyanakkor megjegyzi, hogy a törvényjavaslat 116. szakaszának (4) bekezdése bizonyos korlátozásokat állapít meg a fellebbezők jogaira vonatkozóan. Az EKB kéri a konzultáló hatóságot, hogy fontolja meg, ezek a korlátozások szükségesek-e az ilyen fellebbezések gyors elbírálásához, és hogy azok összeegyeztethetőek-e az érintett felek tulajdonjoga és a szanálási hatóság által megvalósítandó gyors szanáláshoz fűződő közérdek közötti egyensúly megőrzésének szükségességével. E tekintetben kritikus jelentőséggel az bír, hogy a fellebbezés ne függessze fel a szanálási eljárást.

3.6. *Vagyonértékesítési eszköz*

Úgy tűnik, hogy a törvényjavaslat 36. szakaszának (2) bekezdése lehetővé teszi a szanálási feladatkörében eljáró MNB számára, hogy kötelezze az intézményt arra, hogy vagyonára vevőt keressen, sőt, akár az MNB át is veheti az intézmény vezetésétől a vevő felkutatását annak ellenére, hogy az illetékes hatóságok még nem rendelték el az intézmény szanálását¹⁴. Ezzel összefüggésben az EKB megjegyzi, hogy a törvényjavaslat 36. szakaszának (2) bekezdése nincs teljes mértékben összhangban a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv 27. cikkének (2) bekezdésével. Az irányelv e rendelkezése rögzíti, hogy amennyiben a korai beavatkozás feltételei fennállnak, a szanálási hatóság előírhatja az intézmény számára, hogy vegye fel a kapcsolatot a potenciális vásárlókkal az intézmény szanálásának előkészítése érdekében. Ezzel szemben a

13 A Szerződés 288. cikkének harmadik franciabekezdésében foglaltak alapján a nemzeti hatóságok megválaszthatják azt a formát és módszert, amellyel egy irányelvet átültetnek.

14 Ezzel összefüggésben lásd még a szanálás megindításának feltételeit és a követendő eljárást a törvényjavaslat 17. szakaszában.

törvényjavaslat az intézménnyel szemben a potenciális vásárlókkal való kapcsolatfelvétel előírására vonatkozó hatáskör gyakorlásának feltételeként a beavatkozási intézkedések eredménytelen alkalmazását írja elő. Ezenkívül a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv feljogosítja a szanálási hatóságokat arra, hogy döntsenek a vagyonértékesítési eszköz lehetséges alkalmazásának időzítéséről, anélkül, hogy azt a beavatkozási intézkedések eredménytelen alkalmazásához kötné. A fentiekre tekintettel a törvényjavaslat 36. szakasza (2) bekezdésének előnyére válna, ha azt összhangba hoznák a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv 27. cikkének (2) bekezdésével.

3.7. *A betétesek elsőbbségére vonatkozó szabályok*

Az EKB véleménye szerint a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv 108. cikkében rögzített, a betétesek elsőbbségére vonatkozó szabályt, amely szerint a hitelezők fizetéseképtelenség esetén érvényes besorolásában a biztosított betétek „kiemelt elsőbbséget” élveznek, a természetes személyek és a mikro-, kis- és középvállalkozások valamennyi biztosítható betétje pedig „egyszerű elsőbbséget” élvez, teljes körűen és egyértelműen kell bevezetni a magyar jogban. Az EKB értelmezése szerint a törvényjavaslat 160. szakaszának (6) bekezdésével összefüggésben értelmezett 154. szakasza bevezet bizonyos fajta elsőbbséget, amely azonban nem tükrözi egyértelműen és teljes mértékben a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv 108. cikkét, mivel nem tükrözi megfelelően a biztosított és a biztosítható betétek közötti különbségtételt, így a törvényjavaslat ezen rendelkezéseinek többféle értelmezését teszi lehetővé. Az EKB rámutat, hogy a betétesek elsőbbségét teljes mértékben és egyértelműen kell végrehajtani a magyar jogban a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelvben megállapított 2014. december 31-i átültetési határidőig.

Ezt a véleményt közzéteszik az EKB honlapján.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2014. augusztus 6-án.

[aláírás]

az EKB elnöke
Mario DRAGHI