

Pécsi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi

Doktori Iskola

Stréda Antal Balázs

**A magyar szanálási szabályozás a hitelintézetek és befektetési vállalkozások
európai uniós szanálási keretrendszerének tükrében**

PhD értekezés

Témavezető:

Prof. Dr. Dr. h.c. Kiss László professor emeritus, MTA doktora

Pécs

2022

Tartalomjegyzék

1. Rövidítések jegyzéke	6
2. Bevezetés	8
2.1. A szanálási keretrendszerek egységesítésének szükségessége.....	8
2.2. A kutatás célja, leírása.....	9
3. A szanálás fogalma, jogrendszerbeli tagozódása, céljai	11
3.1. Szanálás fogalma.....	11
3.2. A csőd- és felszámolási eljárások és a szanálási eljárás elhatárolása.....	12
3.3. Szanálási célok	13
4. A szanálási keretrendszer kialakulása.....	15
4.1. A szanálás bölcsője – Amerikai Egyesült Államok	15
4.2. Az egységes európai szanálási keretrendszer kialakulása	18
4.2.1. Az Egyesült Királyság	18
4.2.2. Ciprus	19
4.2.3. Görögország	19
4.2.4. Dánia	20
4.2.5. Portugália.....	21
4.2.6. Spanyolország	22
4.2.7. Az európai irányelv megszületése	24
4.2.8. Az Egységes Szanálási Mechanizmus.....	25
4.3. Magyar válságkezelés gyökerei.....	25
4.3.1. A magyar szanálási szabályozás kialakulása.....	26
5. A szanálási hatósági funkció.....	27
5.1. Egységes Szanálási Testület.....	28
5.2. Az MNB, mint nemzeti szanálási hatóság.....	28
6. Szanálási tervezés és a szanálhatóság értékelése	30
6.1. Szanálási stratégiák	32
6.1.1. „Egyablakos” szanálás /Single Point of Entry (SPE)/	33
6.1.2. A „Többablakos” szanálás /Multiple Point of Entry (MPE)/	33
6.2. Az MREL-követelmény, mint a hitelezői teherviselés bázisa	33
6.2.1. A veszteségviselési és feltőkésítési kapacitás a nemzetközi sztenderdekben	34
6.2.2. TLAC-sztenderdek célja és bevezetése	35
6.2.3. A TLAC-sztenderdek átültetése az európai uniós jogba	35

6.2.4. A TLAC és az MREL-követelmény hatálya	37
6.2.5. Az MREL-követelmény számítása.....	38
6.2.6. A TLAC-követelmény átültetésének státusza	66
7. A szanálási feltételek	68
7.1. A fizetéseképtelenség vagy várható fizetéseképtelenség.....	68
7.2. Nincs alternatív magánszektorbeli megoldás	70
7.3. Közérdek, mint szanálási feltétel.....	70
8. Az állami támogatások európai keretrendszere és a szanálás kapcsolata	75
8.1. Válsághelyzetben nyújtható állami támogatásokkal kapcsolatos jogforrások	76
8.2. Állami támogatás feltételei.....	77
8.3. Állami támogatások típusai válságba jutott intézmények esetén	82
8.3.1. Szerkezetátalakítási támogatás	83
8.3.2. Felszámolási támogatás	85
9. Tőkeelemek leírása vagy átalakítása szanálási jogosultság	86
9.1. Tulajdonhoz való jog korlátozása.....	86
9.2. Tőkeelemek leírás vagy átalakítása szanálási jogosultság funkciója, alkalmazásának feltételei	89
10. Szanálási eszközök.....	91
10.1. Hitelezői feltőkésítés	91
10.1.1. A hitelezői feltőkésítés fogalma, csoportosítása	91
10.1.2. A teherviselés megvalósulása a hitelezői feltőkésítés esetén	92
10.1.3. A hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek.....	94
10.1.4. A hitelezői feltőkésítés összegének meghatározása	95
10.1.5. Tulajdonosok kezelése a leírás vagy átalakítás során	95
10.1.6. Az átváltási ráta	97
10.1.7. A leírás vagy átalakítás szakaszai	98
10.1.8. A kielégítési sorrend szerepe a tőkeelemek leírása, átalakítása, valamint a hitelezői feltőkésítés során	99
10.1.9. A hitelezői feltőkésítés operacionalizálása.....	107
10.1.10. Példák hitelezői feltőkésítés alkalmazására	119
10.2. Vagyoneértékesítés	125
10.2.1. A vagyoneértékesítés fogalma és legfontosabb eljárási követelményei	125
10.2.2. A vagyoneértékesítés szanálási eszköz alkalmazása a gyakorlatban	126
10.2.3. Vagyoneértékesítések az MKB Bank szanálása során	128

10.3. Áthidaló intézmény	129
10.4. Eszközelkülönítés	131
10.5. Szanálási eszközök alkalmazásának összegzése	132
11. A kollektív pénzalapok szerepe a szanálás finanszírozásában.....	133
11.1. A szanálásfinanszírozási rendszer	133
11.1.1. Az Egységes Szanálási Alap	135
11.1.2. A magyar Szanálási Alap	135
11.2. A betétbiztosítási rendszer.....	136
11.3. Alternatív betétbiztosítói válságkezelési eszközök	137
12. Hazai és nemzetközi együttműködés a szanálási tevékenység során	138
12.1. Hazai együttműködés	138
12.1.1. Felügyeleti hatóságok.....	138
12.1.2. Illetékes minisztérium	140
12.1.3. Kollektív pénzalapok.....	141
12.2. Nemzetközi együttműködés	145
12.2.1. Döntéshozatal a szanálási kollégiumokban.....	146
12.2.2. Az együttes döntések egymáshoz való viszonya.....	147
12.2.3. Az EBA mediációs szerepköre.....	149
12.2.4. Az MREL-követelmény megállapításával kapcsolatos együttes döntések	151
12.2.5. Együttműködés harmadik országok hatóságaival	152
12.3. Következtetések az együttműködésre vonatkozóan	153
13. A szanálási eljárás, mint közigazgatási hatósági eljárás	154
13.1. Az eljárást szabályozó jogszabályok egymáshoz való viszonya.....	155
13.2. Átláthatóság és pénzügyi stabilitási indokok miatti eltérő szabályok	155
13.3. A szanálási vonatkozású jogorvoslati eljárások sajátosságai	156
14. Forgatókönyv egy szanálási eljárásra	157
14.1. Válságkezelési tervezés (contingency planning).....	158
14.1.1. Független értékelés.....	158
14.1.2. Tőkeelemek leírása vagy átalakítása, hitelezői feltőkésítés	159
14.1.3. Vevő felkutatása	159
14.1.4. Áthidaló intézmény és szanálási vagyonkezelő alapításának előkészítése	160
14.1.5. Együttműködés más hatóságokkal	160
14.2. Szanálási eljárás	160

14.2.1. Szanálási feltételek megállapítása, a szanálás elrendelése	160
14.2.2. Szanálási intézkedés alkalmazása	161
14.2.3. Szanálási eljárás megszüntetése és a kapcsolódó teendők	162
15. Összegzés, következtetések	163
16. Magyar és angol nyelvű összefoglaló	166
16.1. Magyar nyelvű összefoglaló.....	166
16.2. Summary in English	167
17. Irodalomjegyzék.....	168

1. RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AT1	Additional Tier 1 capital (Kiegészítő alapvető tőke)
BoC	Bank of Cyprus
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive /Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról 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/
CET1	Common Equity Tier1 capital (Elsődleges alapvető tőke)
CMG	Crisis Management Group
CRD	Capital Regulation Directive /Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről/
CRR	Capital Requirements Regulation /Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról/
Csődtv.	A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény
DFSA	Danish Financial Supervisory Authority (Dán Pénzügyi Felügyeleti Hatóság)
EBA	European Banking Authority (Európai Bankhatóság)
EKB	Európai Központi Bank
EUMSZ	Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
FROB	Fund for Orderly Bank Restructuring
FSB	Financial Stability Board (Pénzügyi Stabilitási Tanács)
G-SIB	Global Systemically Important Bank (globálisan rendszerszinten jelentős bank)
HFSF	Hellenic Financial Stability Fund
Hpt.	A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény
ITS	Implementing Technical Standards (Végrehajtástechnikai sztenderdek)
Key Attributes	FSB: Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions
Kp.	A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
LCT	Least cost test
MNBtv.	a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény
MPE	Multiple Point of Entry (Több pontból kiinduló szanálási stratégia)
MREL	Minimum requirements of own funds and eligible liabilities (szavatolótőkére, leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelmény)
MREL-rendelet	A Bizottság (EU) 2016/1450 felhatalmazáson alapuló rendelete (2016. május 23.) a 2014/59/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a szavatoló tőkére és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelmény megállapításának módjával kapcsolatos kritériumokat meghatározó szabályozástechnikai standardok tekintetében történő kiegészítéséről
MSZVK	MSZVK Magyar Szanálási Vagyongkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság
NCWO-elv	No Creditor Worse Off principle (Egy hitelező sem járhat rosszabbul szanálási eljárásban, mint ahogy rendes fizetéseképtelenségi eljárásban járt volna.)
P&A	Purchase and Assumptions
Pp.	a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
OBA	Országos Betétbiztosítási Alap
OLA	Orderly Liquidation Authority
RTS	Regulatory Technical Standards (szabályozástechnikai sztenderdek)
SNDO	Swedish National Debt Office (svéd szanálási hatóság)

SNP	Senior non-preferred (elsőbbségi nem előresorolt)
SPE	Single Point of Entry (Egy pontból kiinduló szanálási stratégia)
SRB	Single Resolution Board (Egységes Szanálási Testület)
SRF	Single Resolution Fund (Egységes Szanálási Alap)
SRM	Single Resolution Mechanism (Egységes Szanálási Mechanizmus)
SRM-rendelet	a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról szóló 806/2014/EU rendelet
Szantv.	a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvény
TEM	Total Exposure Measure (Teljes kitettség érték)
Tier2	Járuhákos tőkeelem
TLAC	Total Loss Absorbing Capacity (Teljes veszteségviselési képesség)
TLOF	Total Liabilities Including Own Funds (Szavatolótőkét is magába foglaló teljes kötelezettségállomány)
TREA	Total Risk Exposure Measure (Teljes kockázati kitettség érték)

2. BEVEZETÉS

2.1. A szanálási keretrendszerek egységesítésének szükségessége

A 2007-ben kezdődött gazdasági válság során számos országban jelentős közpénzek kerültek felhasználásra a pénzügyi intézmények – elsősorban bankok – finanszírozására azok fizetéseképtelenségének elkerülése, illetve a pénzügyi közvetítőrendszert fenyegető fertőzésveszély minimalizálása érdekében. Az Európai Unióban (továbbiakban: EU) 2008 és 2010 között 4500 milliárd euró állami támogatást hagyott jóvá az Európai Bizottság (továbbiakban: EU Bizottság) a pénzügyi szektor vonatkozásában¹. A meghozott intézkedések következtében az államok döntő többsége nagymértékben eladósodott. Számos országban belátták, hogy hasonló eszközökkel egy újabb, jövőbeni pénzügyi válságot már nem tudnának kezelni, ezért megindult mind globális, mind európai uniós szinten egy közös gondolkodás olyan prudenciális követelmények és szanálási keretrendszer szabályainak megfogalmazására, amelyek egyrésztől válságállóvá teszik a pénzügyi intézményeket, másrésztől egy pénzügyi intézmény válságba kerülése esetén a közpénzek felhasználásának minimalizálása révén orvosolják a kialakult válsághelyzeteket és állítják helyre a tartós életképességét.

A közös gondolkodás eredményeként, a bázeli székhelyű Pénzügyi Stabilitás Tanács (Financial Stability Board – FSB) 2011. novemberében publikálta „A pénzügyi intézmények hatékony szanálási keretrendszerének fő jellemzőiről”² szóló szakmapolitikai anyagát (továbbiakban: Key Attributes) annak érdekében, hogy a jövőben bekövetkező rendszerszintű válsághelyzet valószínűségét csökkenteni lehessen. Az FSB által közzétett anyag célul tűzte ki a fizetéseképtelenné váló, rendszerszinten jelentős pénzügyi intézmények rendezett körülmények között megvalósuló, azok tulajdonosai és alsóbb rendű hitelezői által finanszírozott szanálási mechanizmusainak kialakítását figyelemmel arra, hogy indokolttá vált kezelni a „too big to fail” problematikáját, azaz annak elkerülését, hogy a rendszerszinten jelentős méretű intézmények fizetéseképtelensége és a rendes fizetéseképtelenségi eljárásban történő megszűnése rendszerszintű hátrányokkal járjon a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitására.

Az EU-ban 2014-ben került elfogadásra az FSB sztenderdjeire épülő, a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítási és szanálási keretrendszerének kialakítását célzó 2014/59/EU irányelv (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD). Magyarország élen járt

¹ Prof. Dr. Lentner Csaba: A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete (2013) In: Lentner Csaba (szerk.) Bankmenedzsment, Budapest, Magyarország, Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó Zrt. 30. o.

² Financial Stability Board: Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 2014: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf Letöltés időpontja: 2022. március 14.

az irányelv átültetésében, a szanálási feladatkörében eljáró Magyar Nemzeti Bank (MNB) az elsők között alkalmazott szanálási eljárást.

2.2. A kutatás célja, leírása

Az új szanálási keretrendszer célja, hogy közpénzek felhasználása helyett vagy annak minimalizálásával a válságkezelés terheit elsősorban a szanálás alatt álló intézmény tulajdonosai, majd hitelezői viseljék, így jelen értekezés alapját képező kutatás célja elsősorban annak feltérképezése volt, hogy a szanálási szabályozás keretében ennek az alapelvnek érvényesítése céljából milyen jogintézmények állnak az érintett szanálási és más hatóságok rendelkezésére, a BRRD nemzeti átültetése óta lefolytatott európai uniós szanálási eljárásokban az alapelvnek hogyan szereztek érvényt, különös tekintettel a magyar tapasztalatokra. Az értekezés keretében a teherviseléssel összefüggő kérdésekre összpontosítva áttekintést adok az FSB nemzetközi sztenderdjeinek az uniós irányelvbe történő implementálásáról, az uniós szabályozás főbb elemeiről, ideértve, hogy az érintett jogintézmények átültetésére – az irányelvi keretek között – milyen megoldások születtek az egyes uniós tagállamokban, valamint, hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján az európai uniós szabályozásban milyen változtatásokat tartok indokoltnak, amelyek növelnék a szanálás, mint válságkezelési eljárás alkalmazhatóságát és hatékonyságát. A tulajdonosi és a hitelezői teherviselés alapelvének érvényesülése vizsgálatára tekintettel elsősorban a tőkeelemek, leírható, illetve átalakítható kötelezettségek szanálási hatáskörre, valamint a hitelezői feltőkésítés szanálási eszköz vizsgálatára helyeztem a hangsúlyt.

A kutatás keretében figyelemmel voltunk a BRRD mellett, annak felhatalmazása alapján elfogadásra került, illetve még kidolgozás alatt álló alsóbb szintű európai bizottsági rendeletekre, az Európai Bankhatóság (European Banking Authority - EBA) vonatkozó iránymutatásaira is, valamint egyes tagállami szabályozásokra, különös tekintettel a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvényre (Szantv.), valamint a szanálási vonatkozású kormányrendeletekre, továbbá a Bizottság, az EBA, az Egységes Szanálási Testület (Single Resolution Board – SRB) és a tagállami szanálási hatóságok szabályozást értelmező szakmapolitikai dokumentumaikra. Megjegyezzük, hogy bár az Egyesült Királyság kilépett az EU-ból, ugyanakkor mind a brit szabályozás, mind az Angol Nemzeti Bank (Bank of England) szanálási vonatkozású szakmapolitikai dokumentumai jelentős mértékben hatottak az uniós keretrendszerre, emiatt szükségesnek tartottuk a téma szempontjából fontosabb dokumentumok ismertetését is. A szanálási eljárásokban is teljes mértékben tekintettel kell lenni az állami támogatások európai uniós keretrendszerére, így az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) kapcsolódó rendelkezései, valamint az Európai Bizottságnak a pénzügyi

intézmények válságkezelése során nyújtott állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségéről szóló főbb közleményeinek szanálási szempontú feldolgozása is az értekezés részét képezik. A kutatás keretében megvizsgáltam a szanálási eljárásokban nyújtott állami támogatásokat előzetesen jóváhagyó, egyedi bizottsági határozatokat is nemcsak az állami támogatások európai uniós keretrendszerének való megfelelés, hanem a szanálási intézkedések alkalmazásának jogi értékelése szempontjából is.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy mivel a szanálás a fizetésektelen intézmények válságkezelésének főszabályhoz (felszámolás) képest kivételes eljárása, alkalmazására az EU-ban 2022. márciusáig mindössze 18 alkalommal került sor, amelynek további indokai (lakossági kötvénytulajdonosok, nagybetétesek esetleges teherviselése, alternatív válságkezelési eszközök igénybevétele) az értekezésben kifejtésre kerülnek. A nem túl régi jogintézmény miatt az európai uniós gyakorlati tapasztalat kevés, szakirodalma döntően idegen nyelvű – bár magyar nyelvűek is születtek –, néhány műtől eltekintve azok sem kifejezetten a jog-, inkább a közgazdaságtudomány körébe tartoznak.

A kutatási feladat amiatt is sajátos, mivel a téma jellege miatt túlsúlyban lesznek a pénzügytani és pénzügytechnikai elemek, ugyanakkor a szanálás eljárásjogi szempontból egy közigazgatási hatósági eljárás, így fentiekből következően az értekezés a pénzügyi jog (pénzügytan) és a közigazgatási jog határmezsgyéjén mozog, vállalva annak minden előnyét és hátrányát.

Az FSB nagyban támaszkodott az egyes országokban már kialakult szabályozási megoldásokra. A szakmapolitikai dokumentum kiemelt hangsúlyt helyez a határon átnyúló intézménycsoportokra, a hitelintézeteken és befektetési vállalkozásokon túl a pénzügyi infrastruktúrákra is szükségesnek tartja kiterjeszteni a keretrendszer hatályát figyelemmel arra, hogy kiemelt szerepet játszanak a pénzügyi közvetítőrendszerben, a kritikus funkcióknak a fenntartásában. A Key Attributes legalább a belföldön rendszerszinten jelentős intézmények vonatkozásában tartja szükségesnek helyreállítási és szanálási tervek készítését, illetve rendszeres időközönként szanálhatósági értékelések elvégzését, valamint intézményspecifikusan határon átnyúló együttműködések kialakítását³.

³ Key Attributes 5. o.

3. A SZANÁLÁS FOGALMA, JOGRENDSZERBELI TAGOZÓDÁSA, CÉLJAI

3.1. Szanálás fogalma

A BRRD a szanálás fogalmát nem határozza meg, azonban a magyar szanálási törvényünk azt akként definiálja, hogy az az intézmény vagy csoport szerkezetátalakítására irányuló eljárás, amely az intézmény alapvető funkciói folyamatosságának biztosítására, a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának megőrzésére és az intézmény vagy csoport egésze vagy egy része életképességének helyreállítására irányul⁴.

Ha megvizsgáljuk a fogalom egyes elemeit, abból kitűnik, hogy a szanálás egy szerkezetátalakítási eljárás, amely célhoz kötött: alapvető funkciók folyamatosságának biztosítása, pénzügyi stabilitás megőrzése, intézmény vagy csoport egésze vagy része életképességének helyreállítására irányul. A Szantv. nem határozza meg az alapvető funkciók fogalmát, amelyen feltehetően a kritikus funkciókat kell érteni: azok a tevékenységek, szolgáltatások és működési folyamatok, amelyek megszűnése és csak korlátozott helyettesíthetősége az intézmény vagy csoport méretéből vagy piaci részesedéséből, külső és belső összekapcsolódásából, összetettségéből, vagy határokon átnyúlásából fakadóan Magyarországon vagy más EGT-államban valószínűsíthetően jelentősen megzavarná a gazdaság vagy a pénzügyi piacok működését.⁵ Az alapvető/kritikus funkciók fogalmából adódóan azok biztosítása összefügg a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának megőrzésével arra figyelemmel, hogy kiesésük azt hátrányosan érintené. Fontos kiemelni, hogy kritikus funkciók fenntartása nem feltétlenül jár az intézmény vagy csoport egésze vagy egy része életképességének helyreállításával, hiszen elképzelhető, hogy egy szanálás alá került intézmény kritikus funkciói átruházásra kerülnek egy másik intézményhez, amelyet követően az intézmény felszámolásra kerül, ebből következően – véleményünk szerint – a szanálás fogalma nem azonosítható a „bankmentéssel”, mert nem intézmények életképességének helyreállítása a cél, hanem a kritikus funkciók megőrzése.

A bankuniós szanálási hatóság, az Egységes Szanálási Testület (Single Resolution Board – SRB) fogalommeghatározása szerint a szanálás a bank szanálási hatóság általi szerkezetátalakítása szanálási eszközök alkalmazásán keresztül a közérdek védelme céljából, ideértve a kritikus funkciók fenntartását, a pénzügyi stabilitást és az adófizetői pénzek minimalizálását⁶. Az SRB

⁴ Szantv. 2.§ (1) bekezdés

⁵ Szantv.3. § 42. pont

⁶ Single Resolution Board: What is resolution? <https://srb.europa.eu/en/content/what-bank-resolution> Letöltés időpontja: 2020. május 2.

fogalommeghatározása bár elnagyolt, ugyanakkor nem tartalmazza az intézmény vagy csoport életképességének helyreállítását, mint a szanálással elérendő célt.

Az Angol Nemzeti Bank definíciója szerint is a szanálás egy banki válsághelyzetet rendezett keretek (orderly way) között kezelő eljárás, amely biztosítja a kritikus funkciók fenntartását, a közpénzek és a pénzügyi stabilitás védelmét⁷. E fogalom az életképesség helyreállítására szintén nem utal. Emellett kiemeljük az eljárás rendezett keretek közötti lefolytatásának követelményét, amely alatt megítélésünk szerint azt kell érteni, hogy a szanálás funkciója annak biztosítása, hogy az egyedi válságkezelés a pénzügyi stabilitásra nézve megrázkódtatásokkal járó hatások nélkül jár.

3.2. A csőd- és felszámolási eljárások és a szanálási eljárás elhatárolása

A szanálási eljárás más válságkezelési eljárásoktól való elhatárolása érdekében szükséges a fizetéseképtelenség fogalmának meghatározása. A jogirodalom a fizetéseképtelenségi eljárás fogalma alá vonja a csődeljárást és a felszámolási eljárást⁸, továbbá a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárását. Az EU határon átnyúló fizetéseképtelenségi eljárásokat érintő rendelete⁹ fizetéseképtelenségi eljárásnak tekinti – további feltételek fennállta esetén –, amennyiben az adóssá megmentik, az adósságállomány rendezésre kerül, reorganizáció vagy felszámolás céljából az adóssá vagyona feletti rendelkezési jogától teljes mértékben vagy részlegesen megfosztják, és fizetéseképtelenségi szakértőt jelölnek ki¹⁰. E rendelet tagállamonként meghatározza, hogy mely tagállam általi eljárást tekinti fizetéseképtelenségi eljárásnak: Magyarország esetében csak a felszámolási és a csődeljárást. Megjegyezendő, hogy a rendelet hatálya nem terjed ki sem a hitelintézetekre, sem a befektetési vállalkozásokra, mivel mindezen eljárásokra külön szabályozás vonatkozik, és a nemzeti felügyeleti hatóságok széles körű beavatkozási hatáskörrel rendelkeznek esetükben¹¹. Fentiekből következően a szanálási eljárás nem tekinthető fizetéseképtelenségi eljárásnak annak ellenére, hogy az eljárás alanyai fizetéseképtelen vagy várhatóan azzá váló intézmények.

Amennyiben az elhatárolást az eljárás alanya szempontjából vizsgáljuk, hitelintézetek esetén csődeljárás nem indítható¹². A szanálási eljárás ugyanakkor csak hitelintézetek és befektetési vállalkozások esetén alkalmazható, a központi szerződő felek szanálási keretrendszerének kialakítására vonatkozó európai uniós rendelet döntő rendelkezései pedig 2022. augusztusában

⁷ Bank of England: <https://www.bankofengland.co.uk/financial-stability/resolution-2020> Letöltés időpontja: 2020. május 2.

⁸ Éless, Juhász, Juhász, Kapa, Papp, Somlai, Szécsényi-Nagy, Tímár, Tóth, Török, Varga, 2014 297.o.

⁹ Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2015/848 rendelete (2015. május 20.) a fizetéseképtelenségi eljárásról

¹⁰ 2015/848/EU rendelet 1. cikk (1) bekezdés

¹¹ 2015/848/EU rendelet preambulum 19. bekezdés

¹² Hpt. 52. § (1) bekezdés

fognak hatályba lépni¹³, a Bizottság biztosítókra vonatkozó szanálási szabályozás kialakítására vonatkozó javaslatát 2021. szeptemberében tette közzé¹⁴.

Eljárásjogi szempontból a csőd- és a felszámolási eljárás polgári nemperes eljárás, ezzel szemben a szanálás közigazgatási hatósági eljárás, jöllehet, egyes tagállamokban bizonyos döntések bírósági jóváhagyáshoz kötöttek. A szanálás elrendeléséről az MNB, mint szanálási hatóság dönt, amíg a felszámolást a hitelintézeteknél és befektetési vállalkozásoknál is a bíróság rendeli el. A csődeljárásnál fontos kritérium, hogy az intézmény és a hitelezők egyezséget tudjanak kötni, a felszámolásánál is a legfontosabb szempont a hitelezői érdekek érvényre juttatása, a szanálásnál ezzel szemben a pénzügyi stabilitás fenntartása a fő cél, akár a tulajdonosi és a hitelezői érdekek ellenében is, sőt a terheket elsődlegesen a tulajdonosoknak, majd a hitelezőknek kell viselniük.

3.3. Szanálási célok

A szanálás céljaira mind a Szantv. mind a BRRD kimerítő felsorolást ad. A Szantv. szerint szanálási célnak minősül¹⁵:

- a bármilyen formában nyújtható rendkívüli állami pénzügyi támogatás szükségességének és felhasználásának minimalizálása révén a közpénzek védelme;
- a kritikus funkciók ellátásbeli folytonosságának biztosítása;
- a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását veszélyeztető hatások kialakulásának kiküszöbölése vagy a kialakult hatások megszüntetése;
- a betétbiztosítási rendszer - ideértve az OBA - által biztosított betétek és a befektetésvédelmi rendszer - ideértve Befektetővédelmi Alap (a továbbiakban: Beva) - által biztosított befektetések védelme;
- az ügyfelek pénzeszközeinek és vagyonának védelme; valamint
- a betétesek és befektetők bizalmának fenntartása a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása érdekében.

A szanálási célok egymáshoz való viszonyát tekintve, illetve, hogy egy szanálási eljárás során valamennyi szanálási célt meg kell-e valósítani, az alábbi következtetések vonhatók le a Szantv. BRRD-vel összhangban történő értelmezése alapján.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/23 rendelete (2020. december 16.) a központi szerződő felek helyreállítására és szanálására irányuló keretrendszerről, továbbá az 1095/2010/EU, a 648/2012/EU, a 600/2014/EU, a 806/2014/EU és az (EU) 2015/2365 rendelet, valamint a 2002/47/EK, a 2004/25/EK, a 2007/36/EK, a 2014/59/EU és az (EU) 2017/1132 irányelv módosításáról 97. cikk

¹⁴ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a biztosítók és viszontbiztosítók helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról, valamint a 2002/47/EK, a 2004/25/EK, a 2009/138/EK és az (EU) 2017/1132 irányelv, valamint az 1094/2010/EU és a 648/2012/EU rendelet módosításáról

¹⁵ Szantv. 16. § (2) bekezdés

A BRRD szerint a szanálási eszközök alkalmazásakor és a szanálási hatáskörök gyakorlásakor a szanálási hatóságoknak figyelembe kell venniük a szanálási célokat, és azokat az eszközöket és hatásköröket kell választaniuk, amelyek a legjobban szolgálják az adott eset körülményeihez kapcsolódó célok elérését¹⁶. Emellett a szanálási célok egyforma jelentőséggel bírnak, a szanálási hatóságoknak azokat az adott ügy természetének és körülményeinek megfelelően kell mérlegelniük¹⁷. A Szantv. szerint is azokat az intézkedéseket, jogosultságokat kell a hatóságnak választania, amelyek a legjobban szolgálják az adott eset körülményeihez kapcsolódó szanálási célok elérését¹⁸, ugyanakkor a szanálási feladatkörében eljáró MNB a szanálási célok mindegyikét érvényesíti, az adott eset körülményeinek megfelelő sajátosságok figyelembevételével¹⁹. Meglátásunk szerint a Szantv. akként kíván érvényt szerezni annak, hogy az irányelv értelmében a szanálási célok egyforma jelentőséggel bírnak, hogy az MNB mindegyik szanálási célt érvényesíti.

Mivel az eszközök és hatáskörök kiválasztásánál az adott eset körülményeihez kapcsolódó célokra kell figyelemmel lenni, továbbá a Szantv. is rögzíti, hogy bár mindegyik célt érvényesíti az MNB, azonban az adott eset körülményeinek megfelelő sajátosságok tekintetbe vétele mellett, amely véleményünk szerint inkább törekvést jelent valamennyi szanálási cél érvényesítésére, hiszen lehetnek olyan eljárások, ahol az adott ügy egyedi jellegéből eredően nincs lehetőség minden szanálási célt megvalósítani, például amennyiben egy szanálás alá kerülő intézmény nem rendelkezik kártalanítási összegtartó alá eső biztosított betétállománnyal, így az ennek védelmére irányuló szanálási célt az ügy sajátosságára tekintettel nem lehet érvényesíteni. Fentiekből következően egy szanálási eljárás során bár alapvetően valamennyi, Szantv.-ben rögzített szanálási cél érvényesítésére kell törekedni, azonban az eset sajátosságaiból eredően előfordulhat, hogy ez nem mindig kivitelezhető.

Fontos kiemelni, hogy a szanálás elrendelésének egyik előfeltétele a szanálási értelemben vett közérdek fennállta, amely akkor teljesül, ha a szanálási intézkedés szükséges a szanálási célok közül egy vagy több megvalósításához, azokkal arányos, és az intézmény fizetéseképtelenségi eljárás keretében történő megszüntetése révén nem tudnának legalább a szanálási intézkedés alkalmazásával elérhető mértékben megvalósulni²⁰, amelyből szintén az következik, hogy amennyiben már egy szanálási cél legalább a fizetéseképtelenségi eljárással egyező mértékben tud

¹⁶ BRRD 31. cikk (1) bekezdés

¹⁷ BRRD 31. cikk (3) bekezdés

¹⁸ Szantv. 16. § (1) bekezdés

¹⁹ Szantv. 16. § (3) bekezdés

²⁰ Szantv. 17. § (5) bekezdés

megvalósulni, a szükségesség, arányosság követelményének figyelembe vétele mellett és a további jogszabályi feltételek fennállása esetén megalapozzák a szanálási eljárást.

4. A SZANÁLÁSI KERETRENDSZER KIALAKULÁSA

4.1. A szanálás bölcsője – Amerikai Egyesült Államok

Az 1929-33 közötti nagy gazdasági világválságból történő kiút keresése során elsődleges szempont volt a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni bizalom visszaállítása, amelyben fontos szerep jutott az 1933-as banktörvénynek (Banking Act). amely alapján létrejött a Szövetségi Betétbiztosítási Szervezet (Federal Deposit Insurance Corporation, a továbbiakban: FDIC). Az FDIC küldetése létrejötté óta változatlan: a betétek biztosítása és a banki fizetéseképtelenségek által okozott gazdasági zavarok csökkentése.

1933 és 1935 között az egyedüli válságkezelési módszer lényege abban állt, hogy amennyiben az FDIC nem volt kellő gyorsasággal képes a biztosított betétek átruházására egy másik intézményre, átmeneti időre létrehozott egy betétbiztosítási nemzeti bankot (Deposit Insurance National Bank, továbbiakban: DINB), amelynek feladata a biztosított betétekhez történő folyamatos hozzáférés biztosítása, illetve a betétesek kártalanítása volt²¹.

Már a kezdetektől szembetűnő volt, hogy sok esetben a betétesek kártalanítása túl költséges eljárás volt, emiatt szorgalmazták, hogy a fizetéseképtelenné váló intézmények egyesüljenek más életképes intézményekkel vagy a betétállományuk, értékkel bíró eszközeikkel kerüljenek átruházásra. Ennek érdekében az FDIC jogosulttá vált, hogy az eszközök és források közötti különbszet fedezésére kölcsönt nyújtson, emellett eszközöket vásároljon, garanciát biztosítson összeolvadáshoz. Az FDIC az általa nyújtott pénzbeli hozzájárulás ellentételezéseként az átruházással nem érintett vagyonból nyerhetett kielégítést. Fontos kiemelni, hogy az FDIC-nak nem volt joga az intézmény fizetéseképtelenségi eljárásban történő megszüntetéséről dönteni, az a felügyeleti hatóság (Comptroller of the Currency). hatáskörébe tartozott. Az átruházással nem érintett intézmény felszámolás alá került, az FDIC pedig a nem biztosított betétesekkel együtt hitelezői igényt jelentett be a felszámolás alatt álló intézménnyel szemben. Tekintettel arra, hogy a pénzügyi intézmények felszámolása speciális szakértelmet igényelt, idővel az FDIC-t jelölték felszámolás alatt álló vagyon kezelésével kapcsolatos feladatokra (receivership). 1951-től a Szenátus nyomására költségtesztet alkalmaztak annak eldöntésére, hogy a vagyonelemek átruházása

²¹ Gelpern Anna, Veron Nicolas: An Effective Regime for Non-viable Banks: US Experience and Considerations for EU Reform, Európai Parlament, 2019 21-22.o.

vagy a betétesek kártalanítása mutatkozik kedvezőbb alternatívának az intézményi válsághelyzet kezelésére²².

Az 1960-as évekre a P&A tranzakciók lebonyolítására már egységes ajánlati felhívás szolgált megjelölve benne az átruházandó eszközök, kötelezettségek körét, illetve egy minimum vételárat. A minimum vételár rögzítése valószínűbbé tette, hogy a P&A tranzakció kevésbé költséges, mint a kártalanítás.²³ Nagybankok válságkezelésére egészen az 1970-es évekig nem került sor, amikor a Franklin National Bank (továbbiakban: Franklin), az USA huszadik legnagyobb bankja, illetve a United States National Bank (USNB) esetében kellett alkalmazni P&A tranzakciót. A későbbi szanálási keretrendszer egyik fontos sarokköve, hogy az azonos hitelezői osztályokba tartozó hitelezők között nem lehet megkülönböztetést tenni. Az alapelv bíróság által elsőként az USNB esetében került kimondásra, amikor meghatározott hitelezőket megillető követelések szemben a betétek nem kerültek átruházásra, ezért ők hároméves pereskedést követően pert nyertek az FDIC-val szemben, mert indokolatlanul különböztette meg őket más hitelezőkhöz képest. A Franklin esetében pedig a korábbi, jellemzően kisebb intézmények P&A-hez képest a nyertes vevő megtalálása hosszabb időt, 5 hónapot vett igénybe. Ezen idő alatt jelentős betétkiáramlás volt megfigyelhető, amelynek finanszírozását a Federal Reserve Bank of New York előlegezte meg. Később működő intézmények esetében (Open-Bank Assistance) is jelentős szerep jutott az FDIC-nak, ugyanis több esetben kétséges volt, hogy az illetékes szövetségi jegybank tud-e átmeneti kölcsönt nyújtani a fizetéseképtelenség közeli helyzetbe jutott valamely intézménynek. Az első ilyen az American Bank & Trust esete volt 1971-ben, amikor az arra figyelemmel, hogy az FDIC igazgatótanácsának megítélése szerint az érintett intézmény működésének folyamatos biztosítása lényeges a közösség számára a megfelelő banki szolgáltatás fenntartása céljából,²⁴ ezért átmeneti finanszírozást nyújtott a számára. A bank az átmeneti finanszírozást követő 12. napon értékesítésre került. 1982-ben tovább bővítették az FDIC átmeneti finanszírozásra irányuló hatáskörét.

Egyes vélemények szerint a 2008-as gazdasági világválság előestéjén az amerikai szabályozás képes volt egyedi intézményi válsághelyzetek kezelésére, de koordinált módon holdingtársaságok reorganizációjára már alkalmatlannak bizonyult²⁵, jöllehet, az amerikai pénzügyi közvetítőrendszer bankjainak jelentős részét banki holdingtársaságok tulajdonolták. Ennek kivédésére a Dodd-Frank Act létrehozta a rendszerszinten jelentős pénzügyi szervezetek szanálási hatóságát (Orderly Liquidation Authority, továbbiakban: OLA), amely a banki holdingtársaságok, illetve nem pénzügyi

²² The First Fifty Years: 86. o.

²³ The First Fifty Years 88. o.

²⁴ The First Fifty Years 94. o.

²⁵ Simon Gleeson, Randall Guynn: Bank Resolution and Crisis Management Oxford University Press, 2016 68. o.

holdingtársaságok szanálási hatósági hatáskörével is rendelkezett²⁶. Továbbra is azonban főszabály szerint az életképtelen banki holdingtársaságokat fel kell számolni, kivéve, ha az a pénzügyi stabilitásra nézve hátrányos következményekkel járna a USA-ban és a Dodd Frank Act által lehetővé tett bármilyen intézkedéssel ezek a hátrányos következmények elkerülhetővé válnak vagy minimalizálhatóak. Megjegyezzük, hogy az OLA szanálási hatáskörei a gyakorlatban még nem kerültek alkalmazásra²⁷. A szanálás finanszírozása céljából a Dodd Frank Act létrehozta a szanálási alapot (Orderly Liquidation Fund, továbbiakban: OLF), amelynek a forrásait azonban a tagintézmények nem előzetes hozzájárulások formájában biztosítják, hanem utólagos hozzájárulást kötelesek fizetni csak abban az esetben, amennyiben a szanálás alatt álló intézmény vagyonának kezeléséből származó bevételek nem fedezik az OLF által nyújtotta finanszírozást. Az OLF követeléseit valamennyi nem biztosított hitelezőt megelőzőtt. Az OLF az általa biztosított források megelőlegezése céljából jogosult volt kölcsönt felvenni a kincstártól (US Treasury)²⁸.

A másik lényeges változás 2012-től²⁹, hogy a legalább 50 millió dollár eszközállománnyal rendelkező banki holdingtársaságoknak évente szanálási tervet kell készíteniük, amelyben bemutatják, hogy szanálás révén miként tudnak kikerülni egy válsághelyzetből. Az intézményeket emellett arra is kötelezték, hogy a szanálási terveikről a nyilvánosság részére összefoglalókat is készítsenek, amelyeket az FDIC honlapján közzé tesznek.

Az USA-ban került kidolgozásra az úgynevezett „egy pontból kiinduló szanálási stratégia” (Single Point of Entry – SPE) koncepciója³⁰, amelynek lényege, hogy egy bankcsoport válsághelyzete akként kerül megoldásra, hogy kizárólag a csoportot irányító, jellemzően annak csúcán elhelyezkedő intézmény kerül szanálás alá függetlenül attól, hogy mely csoporttagnál vagy tagoknál következik be a szanálási feltételek bekövetkezését okozó körülmények, a többi csoporttag működése továbbra is zavartalanul biztosított. Elméletben az SPE stratégia biztosítja a kritikus funkciók folyamatosságának a biztosítását, valamint a csoport értékének a megőrzését.³¹ Az SPE stratégia különösen a rendszerszinten jelentős intézmények szanálására kínál hathatós megoldást³². Az FDIC jellemzően a holdingtársaság szintjén avatkozik be, a holding szintjén a veszteségviselésbe vonható tőke és kötelezettségek biztosítják a leányvállalatok fennmaradását. Az FDIC a vagyonfelügyelet keretében létrehoz egy hídintézményt, amely átveszi a holdingtársaság eszközeit,

²⁶ Gelpem-Veron (2019) 12.o.

²⁷ Gelpem-Veron (2019), 29. o.

²⁸ Gelpem-Veron (2019), 31. o.

²⁹ Dodd Frank Act 165(d)

³⁰ US Bankruptcy Code Chapter 14

³¹ Gelpem-Veron (2019): 31.o.

³² Gleeson-Guynn: (2016) 70. o.

beleértve a működő leányvállalatokban fennálló részesedéseit is. A hídintézmény akként kerül feltőkésítésre, hogy a holdingtársaság tulajdonosai és hitelezőinek a követeléseit kerülnek a hídintézményben tőkévé konvertálásra, majd a hídintézmény jellemzően piaci magánbefektető részére kerül értékesítésre. Bár az FDIC kifejezte szándékát, hogy az SPE stratégia keretében piaci forrásokra támaszkodik, de lehetősége van arra, hogy az OLF által nyújtható rövid távú likviditást igénybe vegye és garanciát is nyújthat a hídintézmény piaci hitelezői részére. Kiemelendő, hogy többen kételkednek abban, hogy a veszteségviselési instrumentumok tartására kötelezett befektetők (Total Loss Absorbing Capacity – TLAC) képesek lesznek a veszteséget viselni anélkül, hogy fertőző hatást indítanak el. Emellett kritikával illetik az FDIC szanálási biztosként alkalmazható széleskörű jogosultságait, valamint, hogy hasonló helyzetben lévő hitelezők között különbséget tehet. A korlátozott elszámoltathatóság miatt is megfogalmazódtak igények a US Bankruptcy Code módosítására³³.

4.2. Az egységes európai szanálási keretrendszer kialakulása

4.2.1. Az Egyesült Királyság

A 2008-as gazdasági világválság az Egyesült Királyság (továbbiakban: UK) bankrendszerére komoly fenyegetést jelentett, erre figyelemmel a jogalkotó jelentős időnyomás alatt a pénzügyi szektorra vészhelyzeti jogszabályt (the Banking Special Provisions Act 2008) alkotott, majd elfogadásra került az úgynevezett Banking Act 2009, amely magában foglalta a szanálásra vonatkozó szabályozást is. A Banking Act jelentős mértékben a BRRD alapját is képezte. A Treasury és az Angol Nemzeti Bank a szanálás vonatkozásában több szakmapolitikai anyagot is publikált, amelyek azóta is igazodási pontokat jelentenek mind az európai uniós szintű, mind más tagállamok nemzeti szabályrendszereinek kialakítása során³⁴.

A UK szabályozás alapvetően a szanálásnak, illetve az ahhoz kapcsolódó esetleges reorganizációnak három fázisát különbözteti meg. Az első a stabilizáció, amely során a fő cél a kritikus funkciók folytonosságának megőrzése azonnali intézkedésekkel harmadik személy részére történő átruházással vagy hitelezői feltőkésítés alkalmazásával. Egy esetleges bankroham elkerülése érdekében az intézkedések nagyon gyorsan kerülnek végrehajtásra, jellemzően egy hétféle, 48 óra alatt. A második a szerkezetátalakítási fázis, amelyben a válsághelyzethez vezető okok kiküszöbölése érdekében jelentős szerkezetátalakítási intézkedések történhetnek mind az érintett intézmény, mind annak üzleti modellje tekintetében. A harmadik fázis a szanálás lezárására

³³ Gelpem-Veron (2019) 31-32. o.

³⁴ Gleeson-Guynn (2016) 221.o.

vonatkozik, amikor a szanálási hatóság a szanálás alatt álló intézmény feletti irányítási jogokat már nem gyakorolja az intézmény tekintetében³⁵.

4.2.2. Ciprus

2013-ban Ciprus két legnagyobb bankja a Bank of Cyprus (BoC) és a Cyprus Popular Bank (Laiki Bank) került válságba, amelynek oka, hogy jelentős veszteségeket kellett elszenvedniük az általuk tartott görög államkötvényeken. A Nemzetközi Valutaalap értékelése szerint a bankok állami megmentése lehetetlen lett volna figyelemmel arra, hogy az a GDP 65 százalékát tette volna ki³⁶. Megoldást egyedül a szanálás nyújtotta, ennek érdekében a ciprusi parlament 2013. márciusában elfogadta a szanálási törvényt, amelynek rendelkezései alapján a hitelezői feltőkésítés (bail-in) szanálási eszköz alkalmazásával a Laiki Bank szanálásra került a tulajdonosok, kötvénytulajdonosok, valamint a nem biztosított betétesek általi teherviselés révén. A Laiki Bank meghatározott eszközei, valamint a forrásai közül a ciprusi központi bank által nyújtott rendkívüli likviditási hitel a BoC-ra átruházásra került, a nem biztosított betétek pedig részvényekké kerültek átalakításra³⁷. A ciprusi eset tekinthető az elsőnek, amelyben jelentős mértékben kellett hitelezőknek – köztük nem biztosított betéteseknek is – hozzájárulniuk a reorganizáció terheihez. A ciprusi szanálási törvény nagyrészt a BRRD első szövegtervezetein alapult. A BRRD végleges változatában ugyanakkor több rendelkezés is beépítésre került, amely során figyelembevételre kerültek a ciprusi eset tanulságai.³⁸

4.2.3. Görögország

A 2007-2008-ban induló gazdasági válság kezdeti szakasza – az USA jelzálogpiacával szembeni csekély kitettségre tekintettel – a görög bankokat kevésbé érintette, ugyanakkor a 2009-ben kialakult államadósság-válság már őket sem kímélte³⁹. Nagyrészt európai uniós és a Nemzetközi Valutaalap (International Monetary Fund – IMF) forrásaiból az egyes hitelintézetek jelentős támogatásokban részesültek, elsősorban állami feltőkésítéseken keresztül. A válság következtében koncentráltabbá vált a bankrendszer, amelyet néhány bank alkot⁴⁰. 2011-től a Görög Nemzeti Bank szanálási hatáskörökkel került felruházásra. A BRRD átültetését megelőzően 13 szanálási eljárást folytatott le a szanálási hatóság, ebből 11 esetben a vagyonértékesítés, 2 esetben

³⁵ Gleeson-Guynn (2016) 221-222. o.

³⁶ Bank Resolution and Bail-in in the EU: Selected Case Studies Pre and Post BRRD, 21. o., World Bank Group, Financial Case Study Center, 2016: http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjiiLjBrsPjAhVwxosKHAp4AZIQF-jABegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fpubdocs.worldbank.org%2Fen%2F120651482806846750%2FFinSAC-BRRD-and-Bail-In-CaseStudies.pdf&usg=AOvVaw0ZD_kvYvT2_DW5E_I3ZWgj Letöltés időpontja: 2019. július 20.

³⁷ Bank Resolution and Bail-in in the EU: Selected Case Studies Pre and Post BRRD, 21. o., World Bank Group, Financial Case Study Center, 2016

³⁸ Panicos Demetriades: Failing banks, bail-ins, and central bank independence: Lessons from Cyprus, VOX CEPR Policy Portal, 2018. február 21.: <https://voxeu.org/article/bank-bail-ins-lessons-cypriot-crisis> Letöltés időpontja: 2019. július 20.

³⁹ World Bank Group (2016) 29. o.

⁴⁰ Pistiolis Konstaninos: Merger Control in the Greek Banking Sector: The Example of the Incomplete Merger between the National Bank of Greece and Eurobank, Global Antitrust Review, 2013, 172. o.

pedig az áthidaló intézmény szanálási eszköz került alkalmazásra⁴¹. A BRRD 2015. októberében került átültetésre, röviddel ezután került szanálás alá a Cooperative Bank of Peloponnese takarékszövetkezet.

A görög válságkezelésekhez jelentős forrást biztosított a Hellén Pénzügyi Stabilitási Alap (Hellenic Financial Stability Fund – HFSF). A HFSF célja, hogy hozzájáruljon a görög bankrendszer stabilizálásának fenntartásához a köz érdekében⁴². A HFSF tőkéjét részben az EU, az IMF, valamint a görög állam biztosította⁴³. A HFSF-ez szabályozó törvény kifejezetten kimondta, hogy az alap nem tartozik a szélesebb értelemben vett közszektorba, mind irányítási és gazdasági függetlenséget élvez és kizárólag a magángazdaság szabályai szerint működhet. Emellett kiemeli, hogy az alap magánszektorbeli jellegét nem befolyásolja, hogy a tőkéjét a görög kormány biztosítja vagy a pénzügyminiszter kapcsolódó döntéseinek kibocsátása⁴⁴.

A HFSF főbb feladatai közé tartoznak: az állami támogatások európai uniós keretrendszere szabályainak betartásával tőketámogatást nyújtani hitelintézeteknek, annak vizsgálata, hogy a kapott támogatást a szerkezetátalakítási tervüknek megfelelően használják fel, valamint biztosítani, hogy az érintett hitelintézetek piaci alapon működjenek. HFSF emellett gyakorolja a tőketámogatás révén szerzett hitelintézeti részesedései felett a tulajdonjogot, kölcsönt nyújt a Hellén Betét- és Befektetésgaranciai Alap (Hellenic Deposit and Investment Guarantee Fund, továbbiakban: HDIGF), elősegíti a hitelintézetek nemteljesítő hiteleinek kezelését⁴⁵.

4.2.4. Dánia

Dániában 5 „bankcsomagot” fogadtak el a 2007-2008-ban kezdődött pénzügyi válság kezelésére. Az 1. csomag (2008. október) célja a bankpánikok megakadályozása volt, ennek érdekében valamennyi betétre és rendes, biztosítatlan követelésekre az állam garanciát vállalt. A csomagból a későbbi szanálási keretrendszer kialakítása szempontjából a legfontosabb intézkedés a Pénzügyi Stabilitási Vállalat (Finansiel Stabilitet) létrehozása volt. A Finansiel Stabilitet kizárólagos állami tulajdonban van, a válságba került pénzügyi intézmények ellenőrzött keretek közötti megszüntetéséért volt felelős oly módon, hogy az intézmények ügyfelei zavartalanul tudják folytatni a banki ügyleteiket⁴⁶. Ez akként valósult meg, hogy az érintett pénzügyi intézmények felett a Finansiel Stabilitet átvette az irányítást és keresett stabil helyzetben lévő más pénzügyi intézményeket, amelyek a bajba jutott intézmény életképes részeit, üzletágait át tudta venni, a

⁴¹ World Bank Group (2016) 32-33. o.

⁴² HFSF Law 2. cikk (1) bekezdés

⁴³ HFSF Law 3. cikk (1) bekezdés

⁴⁴ HFSF law 1. cikk (1) bekezdés

⁴⁵ HFSF law 2. cikk (2) bekezdés

⁴⁶ World Bank Group (2016) 25. o.

fennmaradó intézmény pedig felszámolásra került. A 2. banksomag (2009. október) vagy hitelsomag az általános állami garancia lejártát követően a betétbiztosítás küszöbértékét 750 ezer dán koronára emelték, valamint 100 ezer dán korona értékig a pénzügyi intézmények tőkehelyzetének erősítése céljából a dán kormány hibridkölesönt nyújtott. A 3. kilépési csomag (2010. október) már eltörölte az általános állami garanciát és lehetővé vált az előresorolt (senior) nem biztosított hitelezők, valamint a 100 ezer euró kártalanítási összegről meghaladó betétesek veszteségviselésbe történő bevonása annak érdekében, hogy a piaci mechanizmusok és a kockázatok árazása újra induljon⁴⁷. A 4. konszolidációs csomag (2011. augusztus) nagyobb ösztönzőt teremtett az életképes intézmények számára, hogy átvegyék a bajba jutott intézmények kötelezettségeit, valamint magába foglalt egy eljárást, amellyel két bank szanálását is el lehetett kerülni, amely azonban a senior hitelezők veszteségviselésé eredményezte. A konszolidációs eljárás tartalmazta az állam és a garanciaalap általi kompenzációt, egyesülést, valamint 2012. március 30-tól egy biztosítási rendszert, amelyet előzetesen éves díjakból töltöttek fel. Ezen felül meghatározták a nemzeti szinten rendszerszintű jelentőséggel bíró pénzügyi intézmények körét. Az 5. fejlesztési csomag (2012. március) hivatott biztosítani, hogy a vállalkozások megfelelő finanszírozási forrásokhoz jutnak⁴⁸.

A BRRD 2015. márciusában került átültetésre és 2015. június 1-jén lépett hatályba. A szanálási hatósági hatáskörök megoszlanak a Dán Pénzügyi Felügyeleti Hatóság (Danish Financial Supervisory Authority – DFSA) és a Finansiell Stabilitet között. A DFSA a szanálási feltételek megállapításáig látja el a szanálási hatósági feladatokat. A Finansiell Stabilitettel együttműködve készíti el a szanálási terveket. A DFSA felelős a szanálhatósági akadályok elhárítását előíró, valamint az MREL-követelményt meghatározó határozatok végleges szövegezéséért. A DFSA állapítja meg az első két szanálási feltételt, azaz, hogy az intézmény fizetéseképtelen vagy várhatóan fizetéseképtelenné válik, valamint, hogy nincs privát megoldás a fizetéseképtelenség elhárításához, a Finansiell Stabilitet pedig a közérdek fennálltáról dönt. A Finansiell Stabilitet felelős a szanálási hatáskörök és a szanálási eszközök alkalmazásáért⁴⁹.

4.2.5. Portugália

A portugál szanálási törvény⁵⁰ 2012-ben lépett hatályba, amelyet még a BRRD átültetése előtt módosítottak a Banco Espírito Santo (BES) szanálására tekintettel⁵¹. A szanálási törvény már

⁴⁷ World Bank Group (2016) 25. o.

⁴⁸ World Bank Group (2016) 25. o.

⁴⁹ World Bank Group (2016) 26. o.

⁵⁰ Decree-Law no. 31-A/2012, amely a Decree-Law 114-A/2014 és a Decree-Law no. 114-B/2014 által módosításra került.

⁵¹ José Fazenda Martins "Closed bank resolution" under recent Portuguese law <https://www.iflr1000.com/NewsAndAnalysis/Closed-bank-resolution-under-recent-Portuguese-law/Index/1028> Letöltés időpontja: 2019. július 20.

figyelembe vette az akkori nemzetközi szakmai vitákat a szanálás szabályozásával összefüggésben. A szanálási szabályozás már tartalmazta a főbb szanálási alapelveket és célokat, valamint a vagyonértékesítés és az áthidaló intézmény szanálási eszközök alkalmazásának lehetőségét, ugyanakkor a hitelezői feltőkésítésre még nem volt lehetőség⁵².

4.2.6. Spanyolország

Spanyolországban a 2007-ben kezdődött pénzügyi válság főként a takarékszövetkezeteket (Cajas) érintette. 2009-ben került létrehozásra a Rendes Szerkezetátalakítási Alap (Fund for Orderly Bank Restructuring – FROB), amely egy kizárólagos állami tulajdonú alapként jött létre és a szerkezetátalakítási eljárások lefolytatása volt a feladata, illetve az állami támogatások bankok felé történő továbbítása⁵³. A FROB mellett a betétbiztosítási alap is jogosult volt támogatásban részesíteni egyes pénzügyi intézményeket. 2012-ben Spanyolország a bankrendszer feltőkésítése céljából 100 milliárd euróban részesült az ESM rendszerből⁵⁴. A FROB 2012-ben a korábbi szerkezetátalakítási hatáskörök mellé szanálási hatáskörökkel is felruházásra került⁵⁵. A jogszabályváltozást követően a FROB kormányzótanácsában hitelintézetek már nem vehettek részt, hanem csak a Spanyol Nemzeti Bank és a Gazdasági és Versenyképességi Minisztérium képviselői⁵⁶. A szerkezetátalakítást azokra a hitelintézetekre alkalmazták, amelyeknek állami támogatásra volt szükségük az életképességük helyreállítása érdekében és várható volt, hogy a támogatást vissza tudja fizetni vagy ugyan nem tudja visszafizetni, de a szanálásuk amiatt nem lehetséges, hogy nagyon komoly fenyegetettséget jelentenek a pénzügyi stabilitásra⁵⁷. Szanálási eljárást abban az esetben indítottak közérdekből a pénzügyi stabilitás fenntartása érdekében, amennyiben a hitelintézet nem volt életképes vagy valószínűsíthetően a közeljövőben válna életképtelenné és elkerülendő volt a felszámolási eljárásban történő megszüntetése⁵⁸.

A válságkezelés további fontos eleme volt egy független eszközközkezelő (SAREB), amely az állami támogatásban részesült bankok ingatlan portfólióját vette át, amelynek ellenértékeként az intézmények a SAREB által kibocsátott, államilag garantált hátrasorolt kötvényeket kaptak. A SAREB a FROB, a betétbiztosító, valamint magánbefektetők tulajdonában álló eszközközkezelő, amelyet a meghatározott időtartamra hoztak létre⁵⁹.

⁵² World Bank Group (2016) 54. o.

⁵³ World Bank Group (2016) 66-67. o.

⁵⁴ World Bank Group (2016) 67. o.

⁵⁵ About FROB: <https://www.frob.es/en/Sobre-el-FROB/Paginas/Evolucion.aspx> Letöltés időpontja: 2020. május 16.

⁵⁶ J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012, of August 31, 2012, on the restructuring and resolution of credit institutions 20.o.: https://www.garrigues.com/sites/default/files/docs/Updates-Corporate-23-2012_1.pdf Letöltés időpontja: 2020. május 16.

⁵⁷ J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012 6. o.

⁵⁸ J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012 3. o.

⁵⁹ World Bank Group (2016) 67. o.

A szabályozás figyelembe vette az akkor már kialakítás alatt lévő BRRD-t. A FROB így hatáskört kapott arra, hogy kötelező teherviselés keretében, az állami támogatás nyújtása előtt a tulajdonosokat, a hibrid tőkeinstrumentumok és az alárendelt adósságinstrumentumok jogosultjait kötelezze a veszteségviselésre a lehető legnagyobb mértékben az „egy hitelező sem járhat rosszabbul elv” (no creditor worse off - NCWO) figyelembevételével. Ez az elv az új szanálási keretrendszer egy kiemelt alapelve, amelynek az a lényege, hogy a tulajdonosok és a hitelezők egy szanálási eljárás keretében nem járhatnak rosszabbul, mint ahogy felszámolás esetén jártak volna⁶⁰. E szabályozás alapján az alkalmazott eljárásokban a tulajdonosok közel teljes mértékben elveszítették tulajdonrészüket, amíg az elsőbbségi részvényesek és az alárendelt hitelezők is viseltek veszteséget oly módon, hogy az elsőbbségi részvényesek elsődleges alapvető tőkét (CET1), amíg az alárendelt hitelezők választhattak, hogy saját tőkeelemet vagy hátrasorolt kötvényben részesülnek⁶¹. Számos esetben a preferenciális részvények és alárendelt adósságinstrumentumok tulajdonosai magánszemélyek voltak⁶². A tőzsdéi kereskedésben részt nem vevő intézmények esetében lehetőség volt arra, hogy a betétbiztosító egy diszkontált áron megvásárolja a részvényessé vált, korábbi lakossági hibrid instrumentum-tulajdonosoktól a részvényeket⁶³. Ennek köszönhetően számos peres eljárás elkerülhetővé vált⁶⁴. A szanálási hatáskörök gyakorlása megoszlott a Spanyol Nemzeti Bank és a FROB között. A szanálási feltételek fennálltáról a Spanyol Nemzeti Bank döntött, a szanálási akciótervről a FROB tett javaslatot, amelyet a Spanyol Nemzeti Bank hagyott jóvá, majd a FROB hajtotta végre⁶⁵.

A királyi rendelet külön rendelkezik a FROB döntéseivel szembeni jogorvoslati lehetőségekről. Ennek alapján a FROB társasági jogi döntései vonatkozásában más társaságok tulajdonosai, vezető tisztségviselői döntéseivel szemben előterjeszthető jogorvoslatokhoz képest nincs különbség. A korai beavatkozási, szerkezetátalakítási és szanálási döntéseket a Spanyol Nemzeti Banknak is jóvá kell hagynia, emiatt az e döntésekkel szembeni jogorvoslatoknál a FROB mellett a nemzeti bank is alperesként szerepel⁶⁶.

A hibridtőkével és az alárendelt adósságinstrumentumokkal kapcsolatos FROB intézkedésekkel szembeni jogorvoslatok korlátozottak⁶⁷. Nem terjedhetnek ki arra, amennyiben a FROB intézkedésével megsérti a kibocsátás feltételeit, továbbá nem tarthatnak igényt kártalanításra annak

⁶⁰ World Bank Group (2016) 67. o.

⁶¹ World Bank Group (2016) 68-70. o.

⁶² World Bank Group (2016) 70. o.

⁶³ World Bank Group (2016) 71. o.

⁶⁴ World Bank Group (2016) 71. o.

⁶⁵ J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012: 9. o.

⁶⁶ J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012: 24. o.

⁶⁷ J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012: 3.2. pont 17. o.

okán sem, hogy az intézkedés következtében kár érte őket. Minden más igény tekintetében a hitelintézet tulajdonosai vagy tagjai, akik legalább a tőke 5%-át képviselik, az intézmény, amelyen keresztül a kibocsátás történik, a hibridtőke és az alárendelt adósságinstrumentumok jogosultjai, akik a forrásmanagementtel érintve voltak, azon kezelő szervezetek képviselői, akik a kibocsátáshoz a befektetőket keresték jogosultak jogorvoslattal élni⁶⁸.

4.2.7. Az európai irányelv megszületése

Az Európai Tanács 2009-ben az Egységes Kézikönyv (Single Rulebook) megalkotását tűzte ki célul, amely magába foglalja az EU pénzügyi szektora számára egységes szabályozási keretrendszert a belső piacnak a pénzügyi szolgáltatások piacán történő kiteljesedése érdekében.⁶⁹ Az Egységes Szabályozási Kézikönyv tartalmazza a hitelintézetekre irányadó tőkekövetelményeket, a betétbiztosítási rendszerek tökéletesítését és a helyreállítási és szanálási keretrendszer szabályozását⁷⁰.

Az EU Bizottság a BRRD megalkotására irányuló szándékát az Egyesült Királyság által elfogadott szabályozás által is vezérelve 2009. októberében vázolta fel közleményében⁷¹, 2010-ben pedig egyrésről a nemzeti szanálási alapok felállításának szükségességét⁷², másrésről a szanálási hatáskörök és eszközökről szóló javaslatát⁷³.

Az FSB által lefektetett cölöpökre építve, az EU Bizottság a válságkezelési szabályok kialakítása céljából az EU-ban harmonizált szanálási keretrendszerre vonatkozó első javaslatát 2012-ben hozta nyilvánosságra⁷⁴. 2014. júniusában elfogadásra került, majd 2014. július 2-án hatályba lépett a BRRD, amelyet a tagállamoknak 2014. december 31-ig kellett nemzeti jogrendszerükbe átültetni. Az átültetett irányelvi rendelkezések 2015. január 1-jétől már kötelezően alkalmazandóak a hitelezői feltőkésítés szanálási eszköz kivételével, amelyet legkésőbb 2016. január 1-jéig minden tagállamnak a nemzeti szanálási eszköztárának részévé kellett tennie.

⁶⁸ J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012: 24. o.

⁶⁹ EBA honlapján elérhető: <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>, Letöltés időpontja: 2019. augusztus 2.

⁷⁰ European Council (Council of the European Union): Banking union: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/> Letöltés időpontja: 2019. augusztus 2.

⁷¹ European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the European Court of Justice and the European Central Bank: An EU Framework for Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector. Letöltés időpontja: 2019. augusztus 2.: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0561:FIN:EN:PDF>

⁷² Európai Bizottság: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és az Európai Központi Banknak: Bankszanálási Alapok COM (2010) 254.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0254&from=HU> Letöltés időpontja: 2019. augusztus 2.

⁷³ European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Central Bank: An EU Framework for Crisis Management in the Financial Sector COM(2010) 579: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/EN/1-2010-579-EN-F1-1.Pdf> Letöltés időpontja: 2019. augusztus 2.

⁷⁴ European Commission: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0280:FIN:en:PDF> Letöltés időpontja: 2019. augusztus 2.

A BRRD számos esetben adott felhatalmazást az EU Bizottság részére szanálási vonatkozású, a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó, rendeleti formában megalkotandó szabályozás- (RTS) és végrehajtástechnikai sztenderdek (ITS), illetve az EBA számára a nemzeti hatóságok által átültetendő iránymutatások elfogadására, amelyek döntő részre 2019. elejéig lényegében megszülettek. Az EU Bizottság azonban mindezidáig adós maradt a harmadik országban székhellyel rendelkező tagállami fióktelepek rendszeres éves díjfizetésére vonatkozó módszertan kidolgozásával, amelynek megalkotására határidő nem került rögzítésre.

4.2.8. Az Egységes Szanálási Mechanizmus

Az Egységes Kézikönyv azonban nem állt meg a hármas védőháló irányelvi szintű szabályozásában, hanem a bankunió megvalósítását tűzte zászlajára. A bankunió három pillére épít: az Egységes Felügyeleti Mechanizmus (Single Supervisory Mechanism, továbbiakban: SSM), az Egységes Szanálási Mechanizmus (Single Resolution Mechanism, továbbiakban: SRM), valamint az Európai Betétbiztosítási Rendszer (European Deposit Insurance System – EDIS). A bankuniós szabályok az euróövezeti országokra vonatkoznak, illetve adott a lehetőség az euróövezeten kívüli tagállamoknak is a csatlakozásra.

Az SRM-ben részt vevő tagállamok számára a szanálási tevékenységgel összefüggő döntések meghozatala tekintetében a nem bankuniós tagállamokhoz képest szűkebb mozgásterük van figyelemmel arra, hogy a szanálási hatósági feladatok az intézmények mérete, illetve a pénzügyi stabilitásra gyakorolt hatásuk alapján megoszlanak a brüsszeli székhelyű Egységes Szanálási Testület (Single Resolution Board, továbbiakban: SRB), valamint a nemzeti szanálási hatóságok között.

4.3. Magyar válságkezelés gyökerei

A magyar pénzügyi intézményi válságkezelés – az amerikai fejlődéshez hasonlóan – a magyarországi betétbiztosító, az Országos Betétbiztosítási Alap (továbbiakban: OBA) alapításáig nyúlik vissza. Az OBA-t 1993-ban létrehozó törvény már megkülönböztette a betétesek kártalanítására és a kártalanítás megelőzésére vonatkozó, a szanálási funkcióhoz hasonló válságkezelési feladatokat⁷⁵.

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (1996. évi Hpt.) az OBA beavatkozásának relatív és abszolút korlátját állította fel. A törvény 104. § (2) bekezdése alapján relatív költségkorlátnak minősül, hogy *„Az Alap a betétek befagyásának*

⁷⁵ Jánossy-Garbainé-Gulácsi-Máger-Molnár: Az első tíz év, OBA, 2003, 43. o.

elkerülése érdekében köteles azt a megoldási módot választani, amely a betétesek és hitelintézetek, valamint a központi költségvetés számára a legkisebb hosszú távú veszteséggel jár”, amíg abszolút költségkorlátnak minősül, hogy a 104. § (5) bekezdéssel összhangban „a feltételes és feltétlen kötelezettségvállalások együttes összege nem haladhatja meg a hitelintézetnél elhelyezett biztosított betétek után a 101. § szerint kifizetendő kártalanítások és az Alapnál ezek kifizetésével kapcsolatban fel merült költségek várható összegét.” Az OBA pénzeszközeinek első, megelőző jellegű felhasználása 1995-ben az Agrobank feltőkésítéséhez volt köthető, amikor 500 millió forinttal járult hozzá az alaptőke felemeléséhez. A relatív költségkorlátra az OBA még az 1996. évi Hpt. hatályba lépését megelőzően figyelemmel volt az Iparbankház esetében, ahol az akkor felügyeleti hatósággal (Állami Bankfelügyelet) véghez vitt piacról történő kivezetés az OBA-t 3 milliárd forint kifizetésétől óvta meg. A felügyeleti hatóság kötelezte a bankot egy leépítést célzó intézkedési terv kidolgozására, végső célként megjelölve a tevékenységi engedély határidőre történő visszaadását, valamint hitel felvételét írta elő annak érdekében, hogy a bank betétesei és számlatulajdonosai, illetve egyéb hitelezői hozzájuthassanak a pénzükhöz.

Az Iparbankház esete jól mutatja, hogy ebben az időben a válságkezelés célja nem az intézmény megmentése volt, hanem a betétek befagyásának az elkerülése⁷⁶.

1998-ban a Reálbank esetében az OBA 3 milliárd forint tőkeinjekcióval vált a bank többségi tulajdonosává. A bank feltőkésítését az OBA részéről az motiválta, hogy elkerüljön egy esetleges nagyszámú kártalanítást. Az elképzelés szerint az OBA piaci befektetőt keresett volna a bank eladása érdekében, az átmeneti időszakban pedig „hídbanként” működött volna az intézmény⁷⁷. A többségi tulajdon megszerzését követően azonban az OBA felmérte a bank helyzetét és további veszteséget, illetve negatív tőkét állapított meg, amelynek fedezése már túlmutatott az OBA jogszabály által lehetővé tett költségviselő képességén. Az OBA emiatt nem tudta elérni a normális banki működési feltételek helyreállítását, illetve a potenciális vevők megkeresésével a bank eladásra történő felkészítését. Végül a bank tevékenységi engedélyét vissza kellett vonni és a betéteseket kártalanítani, ami akkoriban az OBA addigi legnagyobb kártalanítási ügyének számított⁷⁸.

4.3.1. A magyar szanálási szabályozás kialakulása

Magyarország az EU tagállamai közül élen járt a BRRD átültetésében, az implementációs folyamat az uniós jogalkotással párhuzamosan történt, így 2014. július 4-én az Országgyűlés el is fogadta a Szantv.-t. A törvény bizonyos rendelkezései (például Szanálási Alap felállítása) még e

⁷⁶ Jánossy-Garbainé-Gulácsi-Máger-Molnár 50. o.

⁷⁷ Jánossy-Garbainé-Gulácsi-Máger-Molnár 49. o.

⁷⁸ Jánossy-Garbainé-Gulácsi-Máger-Molnár 51. o.

hónapban hatályba léptek, de a szabályok döntő többsége – így a szanálási eszköztár, köztük a hitelezői feltőkésítés intézménye is – 60 nappal később váltak hatályossá. A törvény időközben több alkalommal került módosításra.

A Szantv. felhatalmazása alapján kormányrendeletben került szabályozásra a szanálási feladatkörében eljáró MNB-nek és a Szanálási Alapnak a szanálási eszközök alkalmazásával és a szanálási jogosultságok gyakorlásával kapcsolatban elszámolható költségekre vonatkozó részletes szabályai⁷⁹, a független értékelők kiválasztásának, a pályázati rendszer részletes szabályainak, a névjegyzékébe való felvétel feltételrendszerének és eljárási rendjének részletes szabályai⁸⁰, valamint a hitelezői feltőkésítést követő üzleti reorganizációs tervre vonatkozó részletszabályok⁸¹, illetve az MNB elnöke rendeletben állapította meg a fizetéseképtelenség és a várható fizetéseképtelenség mint szanálási feltétel tekintetében vizsgálandó követelmények megsértésének számszerűsíthető szempontrendszerét⁸². A Szantv. felhatalmazása alapján kormányrendeletben szabályozható a hitelezői feltőkésítés alkalmazása esetén a Szanálási Alap teherviselésére vonatkozó részletes szabályok, amely azonban még nem került megalkotásra. Megjegyezzük, hogy mind a Szantv., mind az első szintű európai uniós szabályozás ebben a tekintetben részletes szabályokat tartalmaz. Az MNB elnöke emellett rendeletben szabályozhatja a szanálási tervhez és a szanáláshoz szükséges információkra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettség, valamint a szavatoló tőkére, leírható és átalakítható kötelezettségekbe való befektetésekre vonatkozó korlátozások részletes szabályait, valamint a közérdek szanálási feltétel meghatározásának módszertanát.

5. A SZANÁLÁSI HATÓSÁGI FUNKCIÓ

A BRRD alapján a tagállamoknak közigazgatási hatóságokat és közigazgatási hatáskörrel felruházott hatóságokat kell kijelölniük a szanálással kapcsolatos feladatok és kötelezettségek elvégzésére⁸³. A BRRD azonban nem írja elő, hogy mely tagállami hatóságoknak kell ellátnia a szanálási funkciót, ugyanakkor kifejezetten nevesíti, hogy a központi bankok, minisztériumok, prudenciális felügyeletéért felelős hatóságok (továbbiakban: felügyeleti hatóságok) is kijelölhetők. Amennyiben egy hatóság nem kizárólag a szanálási hatáskörökkel rendelkezik, a működési függetlenség biztosítása szükséges a felügyeleti és az egyéb feladatok között az összeférhetlenség elkerülése érdekében. A szanálási hatóság feladatainak az irányelv szerint ellátásában részt vevő alkalmazottakat strukturális szempontból el kell választani az érintett hatóság egyéb funkcióival

⁷⁹ 363/2014. (XII.30.) Korm. rendelethez

⁸⁰ 205/2014. (VIII.28.) Korm.rendelete

⁸¹ 217/2014.(VIII.15.) Korm. rendelethez

⁸² 59/2014. (XII.19.) MNB rendelet

⁸³ BRRD preambulum (15) bekezdés

kapcsolatos feladatok ellátásában részt vevő alkalmazottaktól, illetve rájuk külön jelentési útvonalak vonatkoznak⁸⁴.

A szanálási hatóságok kijelölése tekintetében eltérő megoldások születtek. 21 tagállamban⁸⁵ egy hatóság látja el a szanálási hatósági feladatokat, míg 7 tagállamban⁸⁶ több hatóság között oszlanak meg a funkciók, jellemzően elkülönítve a szanálási tervezési és végrehajtási feladatokat. 16 tagállamban⁸⁷ a központi bankok rendelkeznek szanálási funkciókkal, amelyből 11-ben⁸⁸ – köztük Magyarországon is – valamennyi szanálási feladatot a központi bank lát el.

5.1. Egységes Szanálási Testület

A bankuniós tagállamokban a szanálási hatósági feladatok megosznak az SRB, valamint a nemzeti szanálási hatóságok között. Az SRB joghatósága alá tartoznak a határon átnyúló intézménycsoportok, az Európai Központi Banknak (továbbiakban: EKB) a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról szóló 1024/2013/EU tanácsi rendelet alapján jelentősnek minősülő intézmények, valamint az EKB által a saját felügyeleti hatáskörébe vont intézmények vonatkozásában a szanálási tervek elkészítése, valamint a szanálással kapcsolatos döntések meghozatala⁸⁹. Emellett bankuniós tagállam akként is dönthet, hogy teljeskörűen átruházza a szanálási hatósági hatásköröket az SRB-re.⁹⁰ Fontos megjegyezni, hogy a fenti intézményi kör tekintetében a döntéseket bár az SRB hozza a szanálási intézkedések alkalmazásáról, azok végrehajtása az SRB utasításainak megfelelően a nemzeti szanálási hatóságok feladata. Megjegyezzük, hogy a nemzeti szanálási hatóságok hatásköre az SRB joghatósága alá nem tartozó intézmények esetében is korlátozott figyelemmel arra, hogy az Egységes Szanálási Alap forrásainak felhasználása esetén a szanálási akcióterv elfogadása az SRB jóváhagyásához kötött, emellett számos beszámolási kötelezettséget is teljesíteniük kell az SRB felé.

5.2. Az MNB, mint nemzeti szanálási hatóság

Hazánkban a jegybank 2013. október 1-je óta a kijelölt nemzeti szanálási hatóság. Az MNB-t egyes szakirodalmi vélemények „a végrehajtó hatalom körébe tartozó, közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított szervnek”⁹¹ is tekintik. Véleményünk szerint az MNB közigazgatási

⁸⁴ BRRD 3. cikk (3) bekezdés

⁸⁵ Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Svédország, Szlovákia, Szlovénia

⁸⁶ Bulgária, Dánia, Észtország, Görögország, Horvátország, Románia, Spanyolország

⁸⁷ Belgium, Bulgária, Csehország, Ciprus, Egyesült Királyság, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Litvánia, Magyarország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovénia

⁸⁸ Belgium, Csehország, Ciprus, Egyesült Királyság, Hollandia, Írország, Litvánia, Magyarország, Olaszország, Portugália, Szlovénia

⁸⁹ SRM-rendelet 7. cikk (2) bekezdés

⁹⁰ SRM-rendelet 7. cikk (5) bekezdés

⁹¹ Kálmán János: A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó hatóság helye és függetlensége a magyar központi közigazgatásban. In: Új Magyar Közigazgatás 7 (2014) 17.o.

hatósági hatáskörei egységesen nem kezelhetők figyelemmel a monetáris hatósági feladataira irányadó függetlenségi szabályokra, amelyet megerősít a szakirodalomban is jelzett a monetáris politika alakítására vonatkozó, rendkívül széles függetlenség⁹², ugyanakkor felettes szerv hiányában mivel hatósági döntéseit kizárólag a bíróság vizsgálhatja felül, a végrehajtó hatalom más szerveitől is széleskörű függetlenséget élvez. A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (továbbiakban: MNBtv.) a BRRD-vel összhangban a működési és strukturális függetlenség biztosítása céljából kifejezetten előírja, hogy a szanálási feladatkört csak az MNB elnökének vagy bármelyik alelnökének közvetlen alárendeltségében és irányításában lehet ellátni.

Emellett a Monetáris Tanács által meghatározott keretek között az MNB nevében a Pénzügyi Stabilitási Tanácsa (továbbiakban: PST) hoz döntést a Szantv.-ben meghatározott szanálást elrendelő, valamint szanálási intézkedést alkalmazó határozatok tekintetében. A működési függetlenség biztosítéka, hogy a szanálásról szóló döntést a PST hozza meg azzal, hogy a felügyeleti feladatkört ellátó vezetők nem rendelkeznek szavazati joggal. A korlátozás valamennyi Szantv. szerinti döntésre kiterjed. Megjegyezzük, hogy a Szantv. – a BRRD-vel összhangban – számos kérdésben ír elő a Felügyelettel való konzultációs kötelezettséget is.

Ahogy fentebb bemutatásra került, az EU számos tagállamában a jegybank látja el a szanálási hatósági feladatokat és több fejlett pénzügyi szabályozási múlttal rendelkező tagállam, mint az Egyesült Királyság vagy Hollandia a jegybankba integrálta mind a felügyeleti, mind a szanálási hatáskört. A felügyeleti funkció jegybank általi gyakorlása tendenciának tekinthető az EU-ban⁹³, ugyanakkor a szanálási funkció jegybankba integrálása is számos előnnyel járhat, különösen a más feladatkörökben (felügyeleti, makroprudenciális) összegyűjtött adatokhoz – amelyek a szanálási tervezéshez és végrehajtáshoz is szükségesek – való gyors hozzáférés biztosítása⁹⁴, emellett a szabályozás számos ponton ír elő a felügyeleti és a szanálási hatóság között egyeztetési kötelezettséget, amelynek végrehajtását e funkciók egy szervezeten belüli elhelyezése, kiegészítve a jegybank más, pénzügyi stabilitási funkcióival rendkívül hatékonyá teszi a válságokra való felkészülést és annak végrehajtását.

Mindezt alátámasztja, hogy a szanálási feladatkörében eljáró MNB az elsők között folytatott le eredményesen szanálási eljárást, 2014. december és 2016. júniusa között került sor a döntően a kereskedelmi ingatlanhitelezésből származó jelentős nemteljesítő hitelállománya miatt megrendült

⁹² Kálmán (2014) 2. o.

⁹³ Sipos Ágnes: A tagállami jegybankok XXI. században –a felügyeleti hatósági és a szanálási jogkör szabályozása és a jegybanki függetlenség összefüggése néhány tagállamban 364. o. In: Kálmán János (Szerk.): Állam – Válság – Pénzügyek, Gondolat Kiadó, Budapest, 2017

⁹⁴ Sipos (2017) 365. o.

tőkehelyzetbe került MKB Bank szanálására, amelynek keretében az érintett portfólió vagyonértékesítés, illetve eszközkelkülönítés eszközök alkalmazásával leválasztásra került, így a tőkehelyzete megszilárdult⁹⁵.

6. SZANÁLÁSI TERVEZÉS ÉS A SZANÁLHATÓSÁG ÉRTÉKELÉSE

A szanálási hatóság annak érdekében, hogy egy intézmény vonatkozásában a szanálási feltételek bekövetkezése esetén gyorsan és hatékonyan kezelni tudja a kialakult válsághelyzetet, köteles valamennyi hitelintézetre és befektetési vállalkozásra szanálási tervet készíteni. A szanálási terv tartalmazza mindazon szanálási intézkedéseket, amelyeket valamely intézménnyel szemben a szanálási hatóság a szanálási feltételek fennállta esetén foganatosíthat. A szanálási terv – a szanálási célokkal összhangban – nem feltételezheti rendkívüli pénzügyi támogatás igénybevételét. A szanálási tervet legalább évente felül kell vizsgálni, illetve minden olyan érdemi esemény bekövetkeztekor, amely szükségessé teheti azt⁹⁶.

A szanálási tervek elkészítésével és naprakésszé tételével egyidejűleg és annak céljából kell elvégezni a szanálhatóság értékelését⁹⁷. A szanálhatóság értékelése magában foglalja annak vizsgálatát, hogy egy intézmény vagy csoport szintű szanálhatósági értékelés esetén egy csoport milyen mértékig szanálható anélkül, hogy feltételeznénk bármely rendkívüli állami pénzügyi támogatást a szanálás finanszírozási rendszerek igénybevételén túl (szanálási alap, betétbiztosító); bármely központi banki sürgősségi likviditási támogatást; bármely nem szokásos feltételű biztosítékkal, időtartamra és kamatozási feltételekkel nyújtott központi banki likviditási támogatást.

Valamely intézmény akkor minősül szanálhatónak, ha a szanálási hatóság számára megvalósítható és hiteles a rendes fizetéseképtelenségi eljárás keretében történő felszámolása vagy – a különböző szanálási eszközöknek és hatásköröknek az intézményre történő alkalmazása révén – a szanálása, a lehető legnagyobb mértékben elkerülve, hogy ez bármely jelentős negatív hatással járjon a letelepedés helye szerinti tagállam, más tagállam vagy az EU pénzügyi rendszereire nézve, beleértve a szélesebb körű pénzügyi instabilitás körülményeit vagy a rendszerszintű eseményeket is, és szem előtt tartva az intézmény által ellátott kritikus funkciók folytonosságának a biztosítását⁹⁸.

Fentiek alapján először a rendes fizetéseképtelenségi eljárásban történő megszüntetés megvalósíthatóságát és hitelességét kell vizsgálni. E feltételek hiányában azt kell feltételezni, hogy

⁹⁵ Földényiné Lám Krisztina – Kómár András – Stréda Antal – Szegedi Róbert: Bankszanálás mint új MNB-funkció – az MKB Bank szanálása: Hitelintézeti Szemle, 15. évf. 3. szám, 2016. szeptember 24. o.

⁹⁶ A BRRD I 10. cikk (6) bekezdése alapján az intézmény jogi vagy szervezeti felépítésével, tevékenységével vagy pénzügyi helyzetével kapcsolatos minden olyan érdemi változás után el kell végezni, amely jelentős hatással lehet a terv eredményességére, vagy másképpen szükségessé teszi a szanálási terv módosítását.

⁹⁷ BRRD I 15. cikk (3) bekezdés

⁹⁸ BRRD I 15. cikk (1) bekezdés

a szanálás lehet a megfelelő válságkezelési mód, így ki kell választani az előnyben részesített szanálási stratégiát, majd ennek hitelességét, illetve megvalósíthatóságát kell értékelni⁹⁹. Fontos emellett kiemelni, hogy a szanálási hatóságoknak nem kizárólag az adott tagállam pénzügyi stabilitására nézve hátrányos hatásokat kell vizsgálnia, hanem ezt EU-s szinten, valamennyi tagállamra kiterjedően kell elvégezni.

A BRRD meghatározza mind a szanálási terv kötelező tartalmi elemeit¹⁰⁰, mind a szanálhatósági értékelés során elvégzendő lépéseket¹⁰¹, ugyanakkor sem a terv valamennyi elemének kidolgozására, sem a szanálhatósági értékelés teljes mélységének elvégzésére nem határoz meg határidőt, ugyanakkor az EBA 2022-ben tette közzé szanálhatósági iránymutatásait, amelyben 2024. január 1-jét jelölte meg határidőként az iránymutatásokban meghatározott követelmények teljesítésére mind az intézmények, mind a szanálási hatóságok számára, amely lényegében a teljeskörű szanálási tervezést jelenti¹⁰².

A szanálási hatóságok általában éves gyakoriságú tervezési ciklusokban mélyítik a szanálási tervek részletezettségét, amely feltételezi az egyre szélesebb körű szanálhatósági értékelések elvégzését is¹⁰³. A gyakorlatban a szanálási hatóságok jogszabályi felhatalmazással élve elvárják az intézmények közreműködését is a szanálhatósági értékelésekben¹⁰⁴, illetve a szanálási tervek elkészítésében, különös tekintettel a szükséges adatok rendelkezésre bocsátásában, illetve a terv egyes részeinek kidolgozásában, az előnyben részesített szanálási stratégia intézményi feltételeinek biztosításában (például hitelezői feltőkésítés végrehajtása forgatókönyve egyes részeinek kidolgozása). E körben kiemeljük az Angol Nemzeti Bank által közzétett kapcsolódó szakmapolitikai dokumentumot, amely alapján az intézményeknek (i) teljesíteniük kell az MREL-követelményt, támogatniuk kell a tőkehelyzetük időszakos felülvizsgálatát, valamint képeseknek kell lenniük a szanálás esetén megfelelő likviditás biztosítására¹⁰⁵, emellett (ii) a szanálás, illetve a szerkezetátalakítás alatt is képesnek kell lenniük folytatni a megmaradó tevékenységüket, illetve (iii) hatékonyan kell koordinálniuk és kommunikálniuk a célokat az intézményen belül, a hatóságokkal, valamint a piaci szereplőkkel annak érdekében, hogy a szanálás rendben folyjon¹⁰⁶. Meglátásunk szerint az (iii) inkább a szanálási eljárást lefolytató szanálási hatóság feladata.

⁹⁹ 2016/1075/EU rendelet 23. cikk (1) bekezdés

¹⁰⁰ BRRD 10. cikk (7) bekezdés

¹⁰¹ BRRD melléklet C szakasz

¹⁰² EBH iránymutatások a BRRD 15. és 16. cikkei szerinti szanálhatóság fejlesztésére az intézmények és a szanálási hatóságok számára (Szanálhatósági iránymutatások (EBA/GL/2022/01))

¹⁰³ SRB annual report

¹⁰⁴ BRRD 10. cikk (5) bekezdés

¹⁰⁵ Az (i) pont tekintetében az MREL-el foglalkozó fejezetben mutatjuk be bővebben az Angol Nemzeti Bank megközelítését.

¹⁰⁶ The Bank of England's Approach to Assessing Resolvability Appendix 1 Statement of Policy, 36. o. 2019 Letöltés időpontja: 2020. január 4.

Kiemelésre érdemes a (ii) pont, amely fentiekén túl megköveteli, hogy a szanálás ne érintse az intézmény pénzügyi szerződéseit¹⁰⁷, azok ne kerüljenek megszüntetésre és továbbra is biztosított legyen a pénzügyi infrastruktúrák által nyújtott szolgáltatásokhoz történő hozzáférés. A szakmapolitikai dokumentum hangsúlyozza, hogy mindez nélkülözhetetlen a folyamatos üzleti tevékenység ellátásához, amellyel vissza lehet térni a hosszú távú életképességhez. Ez azt is jelenti, hogy építeni kell a helyreállítási tervezésre, amelynek során lehetőség nyílik az életképes üzleti tevékenység folytatásához szükséges működési és támogató szolgáltatások azonosítására, azok esetleges elkülönítésére és reorganizációjára támogatva ezzel a szerkezetátalakítási lehetőségeket. Fentiekből következően tehát e pont vonatkozásában az intézménynek a pénzügyi szerződések hatályban maradásának biztosításához, a működési folytonosság fenntartásához, a pénzügyi infrastruktúrákhoz való hozzáféréshez, valamint a szerkezetátalakítás tervezéséhez szükséges feltételekkel, erőforrásokkal kell rendelkeznie¹⁰⁸.

6.1. Szanálási stratégiák

A szanálási stratégia fogalmát a szanálási tervezés és a szanálhatóság értékelésének számos részletszabályát tartalmazó 2016/1075/EU rendelet 2. cikk 2. pontja akként határozza meg, hogy az a szanálási terv által meghatározott szanálási intézkedések csoportja, az előnyben részesített szanálási stratégia pedig az a stratégia, amely a leginkább alkalmas a szanálási célok elérésére az intézmény vagy csoport szerkezetére, valamint üzleti modelljére, valamint a csoportba tartozó jogi személyre vonatkozó szanálási szabályozásokra figyelemmel. A fenti definíción túl a rendelet aszerint is megkülönbözteti a szanálási stratégiákat – összhangban az FSB iránymutatásával –, hogy egy adott pénzügyi intézményi csoporton belül kizárólag az anyavállalat (Single Point of Entry - SPE) vagy több leányvállalat különböző szanálási hatóságai (Multiple Point of Entry - MPE) által lefolytatott szanálási eljárások révén történik meg a kritikus (alapvető) funkciók folyamatos működtetése, illetve a rendszerszintű pénzügyi stabilitás megóvása (2016/1065/EU rendelet 2. cikk 5. és 6. pontjai).

A beavatkozási pont szerinti szanálási stratégiának döntő jelentősége van az alkalmazandó szanálási eszközök és abból következően az MREL-követelmény mértékére és teljesítésének módjára, emiatt az alábbiakban áttekintést adunk az SPE és az MPE stratégia fő jellemzőiről.

¹⁰⁷ A BRRD a pénzügyi szerződés fogalmát a 2. cikk (1) bekezdés 100. pontjában rögzíti.

¹⁰⁸ u.o. 45.o.

6.1.1. „Egyablakos” szanálás /Single Point of Entry (SPE)/

Az egyablakos szanálás célja a teljes pénzügyi intézménycsoport működésének egységben történő helyreállítása oly módon, hogy kizárólag a csoport csúcsán elhelyezkedő anyavállalat kerül szanálás alá. Amennyiben az anyavállalat számára előírt a szavatoló tőkére, illetve leírható és átalakítható kötelezettségre vonatkozó konszolidált minimumkövetelmény (a nemzetközi terminológiában: Minimum Requirements of Own Funds and Eligible Liabilities, MREL) ténylegesen rendelkezésre áll a hitelezői feltőkésítés végrehajtására, a csoport leányvállalatai képesek lesznek tovább folytatni a tevékenységüket. Az SPE stratégia eredményes megvalósításának természetesen fontos feltétele, hogy a csoportszintű szanálási hatóság, mint home hatóság határozatainak végrehajtását a host hatóságok is elősegítsék. Ha bármelyik host hatóság megtagadja a home hatóság határozatának a végrehajtását, az SPE stratégia nem lesz képes elősegíteni a szanálás eredményességét. A BRRD megszületése előtt az Egyesült Királyság, Svájc és az USA is az SPE stratégiának megfelelő szanálási stratégiát alakított ki egymással szorosan együttműködve.

6.1.2. A „Többablakos” szanálás /Multiple Point of Entry (MPE)/

A többablakos szanálás alkalmazása esetén a szanálási stratégia lényege, hogy nem egy beavatkozási pontból, hanem több csoporttag szanálás alá vonásán keresztül kerül a fizetéseképtelenség vagy várható fizetéseképtelenség elhárításra. Ebben az esetben az egyes csoporttagokért felelő szanálási hatóságok egyedileg folytatják le a szanálás lefolytatására irányuló eljárásokat. Abban az esetben hatékony az MPE stratégia alkalmazása, amely csoporttagok a kockázatkezelés, finanszírozás tekintetében kevésbé függenek az anyavállalattól.

6.2. Az MREL-követelmény, mint a hitelezői teherviselés bázisa

A szanálás finanszírozásának három forrását különböztetjük meg Restoy felosztása alapján azt némileg kiegészítve azzal, hogy az egyes forrástípusok között sorrendet állítunk fel¹⁰⁹: Az intézmény saját forrásainak felhasználása veszteségviselési képessége keretében, a pénzügyi közvetítőrendszer szereplői által nyújtott finanszírozás a szanálási és betétbiztosítási alapokba fizetett díjak, valamint a közpénzből történő finanszírozás, amelyhez hozzátennénk, hogy erre csak a legvégső esetben kerülhet sor. Annak érdekében, hogy első helyen a tulajdonosok, majd a hitelezők viseljék a veszteséget, illetve a feltőkésítés terheit, az intézményeknek meghatározott minőségű és mennyiségű leírásra, illetve átalakításra alkalmas instrumentumokat kell tartaniuk egy „elsődleges

¹⁰⁹ Restoy Fernando: How to improve funding of bank resolution in the banking union: the role of deposit insurance, Speech by Mr Fernando Restoy, Chairman, Financial Stability Institute, Bank for International Settlements, at the 2021 Biennial International Association of Deposit Insurers Research Conference "Navigating the New Normal for Financial Stability, Deposit Insurance and Bank Resolution", Basel.: <https://www.bis.org/speeches/sp210511.htm> Letöltés időpontja: 2022.március 14.

védvonal” fenntartása érdekében, amely válsághelyzetben elsőként vehető igénybe. Jelen fejezetben bemutatásra kerül, hogy a kötelezően tartandó veszteségviselési és feltőkésítési célokra tartandó instrumentumokra vonatkozó szabályozás miként került a nemzetközi sztenderdekből átültetésre az európai uniós, illetve a magyar szabályozásba.

6.2.1. A veszteségviselési és feltőkésítési kapacitás a nemzetközi sztenderdekben

Az FSB 2010-ben meghatározott ütemtervének részét képezte, hogy a rendszerszinten jelentős intézményeknek kiegészítő veszteségviselési képességgel kell rendelkezniük a további működésük érdekében. Ennek is azt a célt kell szolgálnia, hogy a globális rendszerszinten jelentős intézmények (global systemically important banks, továbbiakban: G-SIB) esetében egyrészt ne merüljön fel nehézségként a „too big to fail” problematikája, másrészt szanálhatóak legyenek közpénz felhasználása nélkül. Fenti célok érdekében az intézményeknek elegendő veszteségviselési kapacitással kell rendelkezniük, hogy mind a szanálást megelőzően, mind a szanálás alatti veszteségeket képesek legyenek elviselni¹¹⁰. A felügyeleti hatóság korai beavatkozása – még a fizetéseképtelenné válást megelőzően – kezelheti a felmerülő veszteségeket és ebből következően a szanálás elrendelésének időpontjában pozitív eszközértékkel is rendelkezhet valamely intézmény, azonban az FSB által is kiemelten, a tapasztalatok azt mutatják, hogy a szanálást megalapozó értékelések is fednek fel korábban nem érvényesített veszteségeket¹¹¹.

E követelményt a „too big to fail” jelenség kezelését célzó, 2013-ban az FSB-nek a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottsággal (Basel Committee on Banking Supervision, továbbiakban: BCBS) közösen készült szakmapolitikai anyaga még a megszűnő intézmény veszteségviselési képességének nevezi¹¹² („Gone Concern Loss Absorbing Capacity”, továbbiakban: GLAC). A megnevezés véleményünk szerint nem volt a legpontosabb figyelemmel arra, hogy már ebben a dokumentumban is a GLAC feltőkésítési mennyiség részt is tartalmazott, amely szemben a „Gone concern szemlélettel” a további működést is feltételezi („Going concern”). Az elnevezés feltehetően abból ered, hogy a szakirodalomban az úgynevezett „Going concern” tőke azon követelésekre (a kibocsátó szempontjából kötelezettségre) vonatkozik, amelyek értéke a kibocsátó által csökkenthető anélkül, hogy fizetéseképtelenné válna. A „Gone concern” tőke ezzel szemben arra a követelésre vonatkozik, amely a fizetéseképtelenség feltételeinek beálltát követően írható csak le¹¹³. Az FSB bár 2014 végére célozta meg, végül 2015-ben került közzétételre a nemzetközi szintű egyetértésen alapuló, a G-SIB-re vonatkozó veszteségviselési és feltőkésítési követelmény alapelveiről szóló dokumentuma a teljes

¹¹⁰ TLAC Term Sheet, 3. o.

¹¹¹ TLAC Term Sheet, 5. o.

¹¹² TLAC Term Sheet, 5. o.

¹¹³ Gleeson, Guynn, 2016, 51.o.

veszteségviselési képességről („Total Loss Absorbing Capacity”, továbbiakban: TLAC). A fogalmi elnevezés továbbra sem tükrözi, hogy a definíció a veszteségviselés mellett a feltőkésítéshez szükséges forrásállományt is lefedí.

6.2.2. TLAC-sztenderdek célja és bevezetése

Fentiek alapján a veszteségviselési és feltőkésítési mennyiség célja, hogy biztosítható legyen a szanálás végrehajtása oly módon, hogy annak a lehető legkisebb hatása legyen a pénzügyi stabilitásra, biztosítva a kritikus funkciók fenntartásának folyamatosságát és – ahogy fentebb említésre – az adófizetők veszteségviselésétől való megkímélését¹¹⁴, a piaci bizalom magas szinten történő megőrzésével. Ez tekinthető a legfontosabb alapelvnek, a többi ebből következik. A feltőkésítési mennyiséggel szemben fontos követelmény, hogy a szanálást követően a kritikus funkciók biztosítása érdekében a szanálást követően fennmaradó vagy létrejövő intézménynek meg kell felelnie az engedélyezési feltételeknek, amellyel biztosítható az intézménnyel szembeni piaci bizalom is¹¹⁵.

A minimum TLAC-követelményt két fázisban kell bevezetni, 2019. január 1-jétől legalább a szanálás alá vonható csoport RWA-szintjének 16 százalékával kell megegyeznie (TLAC RWA minimum), 2022. január 1-jétől pedig 22 százalék. A TLAC-követelménybe ugyanakkor a Bázel III szerinti szabályozási tőkepuffer nem tartozik bele, amelynek ettől függetlenül is meg kell felelni. A minimum TLAC-követelményhez legalább a Bázel III szerinti tőkeáttételi mutató (TLAC LRE minimum) 6 százalékát is teljesíteni kellett 2019. január 1-jétől, illetve 6,75 százalékát 2022. január 1-jétől. Fontos megjegyezni, hogy fentiek csak minimumkövetelmények, a hatóságok ennél magasabb szintű TLAC-követelményt is megállapíthatnak¹¹⁶.

6.2.3. A TLAC-sztenderdek átültetése az európai uniós jogba

A BRRD 2014. májusi elfogadásakor – még a TLAC-sztenderdek nyilvánosságra hozatalát megelőzően – már követelményként támasztotta a hatálya alá tartozó intézményekkel szemben a szavatolótőkéen felül veszteségviselési és feltőkésítési kapacitás biztosítását a szavatolótőkére, leírható, illetve átalakítható minimumkövetelmény (MREL-követelmény) szanálási hatósági megállapításán keresztül, így az MREL-követelményre vonatkozó szabályozást – a TLAC-sztenderdek megelőzve – és a Key Attributes-ra építve már 2015. januárjától elvileg minden EU-s tagállamban a nemzeti jogrendszer részeként alkalmazni kellett. A TLAC-sztenderdek átültetését az is indokolta, hogy az MREL-lel történő harmonizáltságának hiánya többletköltséget, valamint

¹¹⁴ TLAC Term Sheet, 5. o.

¹¹⁵ TLAC Term Sheet 6. o.

¹¹⁶ TLAC Term Sheet 10. o.

adott esetben versenytorzulásokat is eredményezne, amennyiben az eltérő tagállamokban letelepedett hasonló intézmények eltérő mértékű veszteségviselési, illetve feltőkésítési mennyiség tartására lennének kötelezettek¹¹⁷.

Az EU Bizottság a 2015. november 24-i, „A bankunió megvalósítása felé” című közleményében vállalt kötelezettségének eleget téve, 2016. novemberében jogalkotási javaslatot terjesztett elő a TLAC-sztenderdek átültetése céljából¹¹⁸. Az implementáció figyelemmel volt a már meglévő MREL-követelményre vonatkozó szabályozásra, ennek megfelelően egy közös keretrendszer került létrehozásra egymást kiegészítő elemekkel. A TLAC-sztenderd a G-SIB-ekre vonatkozó, harmonizált minimumszintje az 575/2013/EU rendelet (CRR) módosítása révén került átültetésre az uniós jogszabályokba, míg a rájuk vonatkozó intézményspecifikus többlettőkekövetelmény és a nem G-SIB-ekre vonatkozó intézményspecifikus követelmény pedig a BRRD-ben kerültek szabályozásra¹¹⁹.

A CRR, illetve a BRRD TLAC sztenderd átültetéséhez kapcsolódó módosításai (a továbbiakban: CRR II és BRRD II) végül 2019. május 20-án kerültek elfogadásra, az irányelvi rendelkezéseket 2020. év végéig kellett az uniós tagállamoknak átültetniük. Magyarországon 2020. december 28-án lépett hatályba a felülvizsgált szabályozás, illetve annak gyakorlati tapasztalatok szerinti kiegészítése 2021. augusztus 2-án.

A TLAC és az MREL-követelmény között a legfőbb eltérések az alábbiak szerint foglalhatók össze¹²⁰:

- A TLAC kizárólag a G-SIB-ekre, amíg az MREL valamennyi EU-ban székhellyel rendelkező intézményre vonatkozik. Világszinten jelenleg 30 intézmény került G-SIB-ként azonosításra, amelyből 13 az EU-ban rendelkezik székhellyel;
- A TLAC alapvetően az SPE stratégia végrehajtásának támogatására került kialakításra, ezzel szemben, az MREL-követelmény előírása során a szanalási és felügyeleti hatóságok a szanalási tervezés során kijelölt szanalási stratégia megvalósítása érdekében nagyobb szabadsággal

¹¹⁷ BRRD II preambulum (3) bekezdés

¹¹⁸ Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2019/879 irányelve (2019. május 20.) a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások veszteségviselő és feltőkésítési képessége tekintetében a 2014/59/EU irányelv, valamint a 98/26/EK irányelv módosításáról preambulum (1) bekezdés

¹¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/876 rendelete (2019. május 20.) az 575/2013/EU rendeletnek a tőkeáttételi mutató, a nettó stabil forrásellátottsági ráta, a szavatolótőkére és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó követelmények, a partnerkockázat, a piaci kockázat, a központi szerződő felekkel szembeni kitettségek, a kollektív befektetési formákkal szembeni kitettségek, a nagykockázat-vállalások és az adatszolgáltatási és nyilvánosságra hozatali követelmények tekintetében történő módosításáról, valamint a 648/2012/EU rendelet módosításáról (CRR2) preambulum (16) bekezdés

¹²⁰ Steifmüller Christian M.: TLAC/MREL: Making failure possible? FinanceWatch, 2016. 15. o. <https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2018/08/Finance-Watch-Policy-Brief-March-2016.pdf> Letöltés időpontja: 2021. november 22.

rendelkeznek, így az erre vonatkozó szabályok az MPE szanalási stratégia szerinti sajátosságok figyelembevétele mellett is alkalmazandók.

6.2.4. A TLAC és az MREL-követelmény hatálya

A TLAC-követelményt valamennyi olyan entitásra elő kell írni, akivel szemben szanalás esetén szanalási intézkedést alkalmaznak (szanalás alá vonható szervezet) a G-SIB csoporton belül. A TLAC-követelmény a szanalás alá vonható csoport szintjén biztosítja a megfelelő veszteségviselési és feltőkésítési kapacitást, ebből következően a TLAC-követelményt a szanalási csoport szintjén konszolidáltan kell előírni.¹²¹ A szanalás alá vonható csoporton belül ki kell jelölni a szanalás alá vonható szervezetet, amely lehet anyavállalat, köztes vagy végső holdingtársaság a szanalási stratégia függvényében. A szanalás alá vonható szervezet és a leányvállalatok, amelyek önmagukban nem minősülnek szanalás alá vonható szervezetnek és nem tekinthetők más szanalás alá vonható szervezet leányvállalatának, alkotnak egy szanalás alá vonható csoportot.

Az MREL-követelmény hatálya a TLAC-sztenderdek átültetését követően lényegében nem változott, továbbra is valamennyi intézményre – nemcsak a G-SIB-ekre – kell előírni, a BRRD hatálya alá tartozó egyéb szervezet vonatkozásában – kivéve a harmadik országban székhellyel rendelkező intézmények tagállami fióktelepeit – követelmény megállapítása pedig a szanalási hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik. Abban azonban lényeges különbség mutatkozik a korábbi szabályozáshoz képest, hogy az egyes szervezeteknek milyen szinten kell teljesíteniük az MREL-követelményt. A BRRD I¹²² alapján valamennyi érintett szervezet számára elvárás volt az egyedi megfelelés, emellett az EU-szintű anyavállalatnak összevont alapon is meg kellett felelni.

A BRRD II a TLAC-sztenderdekkel összhangban bevezette a szanalás alá vonható szervezet és a szanalás alá vonható csoport fogalmait. Szanalás alá vonható szervezetnek minősül az a szervezet, amellyel szemben a szanalási terv szanalási intézkedést irányoz elő, szanalás alá vonható csoport alatt értjük a szanalás alá vonható szervezetet és annak leányvállalatait, akik maguk nem minősülnek szanalás alá vonható szervezetnek vagy más szanalás alá vonható szervezetek leányvállalatainak¹²³. A központi szervre és az ahhoz tartósan kapcsolt hitelintézetekre speciális szabályok vonatkoznak.

A BRRD II alapján a szanalás alá vonható szervezeteknek összevont, amíg a szanalás alá nem vonható szervezeteknek pedig egyedi alapon kell megfelelniük az MREL-követelménynek. Fentiekből következően – a korábbi szabályozáshoz képest – az EU-szintű anyavállalatnak már nem

¹²¹ TLAC Term Sheet, 10.o.

¹²² Amennyiben indokolt a megkülönböztetése a 2014-ben elfogadott (BRRD I) és a 2019-ben elfogadott felülvizsgált szabályozásnak (BRRD II), az értekezésben ekként kerülnek hivatkozásra.

¹²³ BRRD II 2. cikk (1) bekezdés (83a) és (83b) pontok

kell egyszerre egyedileg és összevontan is teljesíteni a követelményt, hanem amennyiben szanálás alá vonható szervezet, abban az esetben összevont alapon, ha pedig szanálás alá nem vonható szervezet, akkor egyedileg kell megfelelnie az MREL-követelménynek. További lényeges szabály, hogy a harmadik országokban székhellyel rendelkező szervezetek leányvállalatainak is egyedi szinten kell teljesíteniük az MREL-követelményt. Azon EU-szintű anyavállalatoknak is, amelyek harmadik országbeli szervezetek leányvállalatai összevont alapon kell megfelelniük az MREL-követelménynek. Utóbbi szabály feltehetőleg azzal függ össze, hogy két vagy több olyan EU-s intézménynek, amely ugyanazon harmadik országbeli csoporthoz tartoznak, rendelkezniük kell az EU-ban egy közbülső anyavállalattal. Ezen EU-szintű anyavállalatnak abban az esetben is összevont alapon kell teljesíteni az MREL-követelményt, ha egyébként nem minősül szanálás alá vonható szervezetnek.

A TLAC-sztenderdek meghatározott kritériumokat teljesítő, egy vagy több szanálás alá nem vonható leányvállalat által alkotott jelentős alcsoportok vonatkozásában követelik meg az úgynevezett belső TLAC-követelmény teljesítését, amelyet a szanálás alá vonható szervezeteknek kell lejegyezniük és a mértékének a konszolidált (külső) TLAC-követelmény 75-90 százalékát kell kitennie. A felülvizsgált uniós szabályozás kizárólag a nem uniós G-SIB-ek uniós leányvállalatai vonatkozásában követelik meg, hogy a TLAC-küszöbértékeknek megfelelő követelmény 90 százalékaival egyenlő MREL-követelményt teljesítsenek¹²⁴.

6.2.5. Az MREL-követelmény számítása

6.2.5.1. Az MREL-követelmény számítása a BRRD I alapján

Az MREL-követelmény két komponensből tevődik össze: a veszteségviselési és a feltőkésítési mennyiségből. Az MREL-követelményt a BRRD II hatályba lépését megelőzően a szavatolótőke és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek összegeként kell kiszámítani, és az intézmény teljes kötelezettségállományának és szavatolótőkéjének százalékában kell kifejezni¹²⁵. A BRRD I felhatalmazása alapján az MREL-követelmény számítását közvetlenül alkalmazandó EU-s rendelet (MREL-rendelet) határozta meg¹²⁶.

A veszteségviselési mennyiség megegyezik az intézményre előírt tőkekövetelménnyel (alapértelmezett veszteségviselési mennyiség). Az MREL-rendelet alapján az alapértelmezett veszteségviselési mennyiség a teljes kockázati kitettség 4,5 százalékának megfelelő CET1

¹²⁴ CRR 92b. cikk (1) bekezdés

¹²⁵ BRRD 45. cikk (1) bekezdés

¹²⁶ a Bizottságnak (EU) a 2014/59/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a szavatoló tőkére és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelmény megállapításának módjával kapcsolatos kritériumokat meghatározó szabályozástechnikai standardok tekintetében történő kiegészítéséről szóló 2016/1450/EU felhatalmazáson alapuló rendelete, BRRD I 45. cikk (2) bekezdés

tőke megfelelési mutató, a teljes kockázati kitettség 6 százalékának megfelelő Tier 1 tőke megfelelési mutató, a teljes kockázati kitettség 8 százalékának megfelelő teljes tőke megfelelési mutató, a kiegészítő szavatoló tőke tartására vonatkozó, a felügyeleti hatóság által előírt követelmény, illetve a kombinált tőkepuffer követelmény összege vagy a tőkeáttételi mutató és a Bázeli I. alsó korlát eléréséhez szükséges magasabb összeg.¹²⁷ Több hatóság – köztük az MNB – MREL-policyja kifejezetten kiemelte¹²⁸, hogy a Bázeli I. alsó korlát 2017. december 31. óta kivezetésre került¹²⁹, amíg a tőkeáttételi mutató még teljes körűen nem került a bevezetésre, erre figyelemmel e két követelmény vonatkozásában a rendelkezés nem alkalmazandó.

A szanálási hatóság azonban a fenti alapértelmezett veszteségviselési összegnél magasabb vagy alacsonyabb összegben is meghatározhatta a veszteségviselési mennyiséget. Magasabb összegben történő meghatározásra abban az esetben volt lehetőség, amennyiben az intézmény üzleti modelljével, finanszírozási modelljével és kockázati profiljával kapcsolatban a felügyeleti hatóságtól kapott információk figyelembevételével az alapértelmezett veszteségviselési összeg nem tükrözi teljes mértékben a szanálás során fedezendő veszteségeket vagy — ez a szanálási hatóság akadályának csökkentéséhez vagy megszüntetéséhez, vagy a csoporthoz tartozó más szervezetek által kibocsátott MREL-instrumentumok állományát érintő veszteségek viseléséhez szükséges¹³⁰. Alacsonyabb összegben pedig abban az esetben, ha az intézmény üzleti modelljével, finanszírozási modelljével és kockázati profiljával kapcsolatban a felügyeleti hatóságtól kapott információk figyelembevételével — abban a mértékben: — amelyben stressztesztek eredményei alapján vagy makroprudenciális kockázatok fedezése érdekében megállapított kiegészítő szavatoló tőke követelmények nem minősülnek relevánsnak a szanálás során biztosítandó veszteségviselés szempontjából, vagy a kombinált puffer követelmény valamely részét a szanálási hatóság nem minősíti relevánsnak a szanálás során biztosítandó veszteségviselés szempontjából¹³¹. A szanálási hatóságok jellemzően nem tértek el az alapértelmezett veszteségviselési mennyiségtől. A BRRD II alapján már nincs lehetőség a veszteségviselési mennyiség módosítására.

A feltőkésítési mennyiség mértékét döntően a preferált szanálási stratégia befolyásolja. Az MREL-rendelet alapján, ha az intézmény esetében a követendő stratégia a fizetése képtelenségi eljárásban történő megszüntetés, a feltőkésítési összeg nulla lesz, kivéve akkor, ha a szanálási

¹²⁷ MREL-rendelet 1. cikk (4) bekezdés

¹²⁸ Az MNB MREL követelmény előírására vonatkozó alapelvei 6. oldal, Croatian National Bank's Approach to Setting the Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities 3.1. pont, Single Resolution Board Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (MREL), 2018 SRB Policy for the second wave of resolution plans 12. pont

¹²⁹ CRR 500. cikk

¹³⁰ MREL-rendelet 1. cikk (5) bekezdés b) i alpont

¹³¹ MREL-rendelet 1. cikk (5) bekezdés b) ii alpont

hatóság mégis pozitív összegben állapítja meg arra figyelemmel, hogy a felszámolás egy másik szanálási stratégiához képest kevésbé biztosítaná a szanálási célok megvalósítását¹³², azaz amennyiben már a szanálhatósági értékelés keretében arra a következtetésre jut, hogy a közérdek szanálási feltétel fennállna az intézmény esetében. A BRRD II azonban az indokolási kötelezettséget megfordította, a továbbiakban, ha felszámolás a stratégia, a szanálási hatóságnak az MREL-követelmény a veszteségviselési mennyiségben való korlátozását kell megindokolnia, ahelyett, hogy a feltőkésítési mennyiség szükségességét kellene alátámasztania¹³³.

A feltőkésítési összeg egyenlő legalább a preferált szanálási stratégia végrehajtását követően az engedélyezés feltételeinek történő megfeleléshez betartandó tőkekövetelmények teljesítéséhez szükséges összeggel¹³⁴, amely kiterjed a teljes kockázati kitettség 4,5 %-ának megfelelő CET1 tőkemegfelelési mutatóra, a teljes kockázati kitettség 6 %-ának megfelelő Tier 1 tőkemegfelelési mutatóra, a teljes kockázati kitettség 8 %-ának megfelelő teljes tőkemegfelelési mutatóra, a kiegészítő szavatoló-tőke tartására vonatkozó, a felügyeleti hatóság által előírt követelményre is¹³⁵. A Bazel I alsó korlátra, illetve a tőkeáttételi mutató vonatkozásában a veszteségviselési mennyiség vonatkozásában említettek a feltőkésítési mennyiség esetében is irányadók.

A feltőkésítési mennyiségnek emellett olyan mértékűnek kellett lennie, hogy az engedélyezési feltételeknek történő megfelelésen túl az intézmény számára biztosítsa a további működéshez elengedhetetlen piaci bizalmat is.

6.2.5.2. A BRRD II és az MREL-rendelet viszonya

A BRRD II szerinti MREL-követelmény számításának bemutatását megelőzően szükséges a BRRD II-t átültető nemzeti jogszabály és az MREL-rendelet közötti viszony vizsgálata a jogforrási hierarchia szempontjából figyelemmel arra, hogy az értékelési szempontok a BRRD-nek a TLAC szttenderdek miatt szükségessé vált módosítása során az irányelv részévé váltak, ugyanakkor a rendelet továbbra is hatályban maradt, így a két jogszabály azonos tárgykört szabályoz.

A BRRD I egyrészről az EBA feladatává tette RTS kidolgozására az MREL-követelmény meghatározása során alapul veendő értékelési kritériumok részletszabályait, másrészről felhatalmazást adott az EU Bizottság részére az RTS elfogadására. Az MREL-rendelet felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktusnak minősül. Az EBA-rendelet alapján az EBA által kidolgozott és az EU Bizottság által elfogadott felhatalmazáson alapuló rendeletek esetében a

¹³² MREL-rendelet 2. cikk (1)-(2) bekezdés

¹³³ BRRD II 45c. cikk (2) bekezdés

¹³⁴ MREL-rendelet 2. cikk (5) bekezdés

¹³⁵ MREL-rendelet 2. cikk (6) bekezdés

felhatalmazást az Európai Parlament és a Tanács vonhatja vissza határozatban. Jelen esetben nem történt határozatban visszavonás, hanem a felhatalmazást adó rendelkezés került hatályon kívül helyezésre. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a határozat nem érinti a már hatályban lévő RTS-ek érvényességét¹³⁶. Ebből következően a felhatalmazáson alapuló rendeletet az EU Bizottságnak indokolt lett volna hatályon kívül helyeznie, amennyiben a jogalkotói szándék szerint azokat már nem kellene alkalmazni. Mind a BRRD II, mint jogalkotási aktus, mind az MREL-rendelet, mint nem jogalkotási aktus másodlagos jogforrásoknak minősülnek.

Az EUMSZ azonban a másodlagos jogforrások között kifejezetten nem rendelkezik a jogforrási hierarchiáról, ugyanakkor a jogi és nem jogalkotási aktusok egymáshoz való viszonyának vizsgálata alapján részleges hierarchikus kapcsolatot lehet azonosítani. Figyelemmel arra, hogy a jogalkotási aktus felhatalmazást adhat a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseinek kiegészítésére, illetve módosítására, amely azonos szintre helyezné a két jogszabályt a jogforrási hierarchiában, ugyanakkor a jogalkotási aktus (BRRD I) adja a felhatalmazást a nem jogalkotási aktus (MREL-rendelet) megalkotására, emellett a jogalkotási aktusban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát, emiatt a felhatalmazás alapját rögzítő jogalkotási aktus elsőbbségére lehet következtetni¹³⁷. Jelen esetben a nem jogalkotási aktus hatályba lépését követően a jogalkotó a jogalkotási aktusban a felhatalmazást adó rendelkezést hatályon kívül helyezte és a korábbi felhatalmazásban adott tárgykörök nagy részét a nem jogalkotási aktusban szereplő rendelkezésekkel nem mindig összhangban a jogalkotási aktusban szabályozta. Meglátásunk szerint, függetlenül, hogy mely megközelítésből indulunk ki (BRRD II-nek elsőbbsége van vagy egyenrangúak), a BRRD II rendelkezéseit átültető nemzeti jogszabályokat kell alkalmazni, ha valamely tárgykör tekintetében az MREL-rendelet eltérően rendelkezik

A BRRD II elsőbbségének feltételezése esetén abból eredően, hogy alacsonyabb szinten álló jogszabály nem lehet ellentétes az e jogszabály megalkotására felhatalmazást adó magasabb szintű jogszabállyal, egyenrangúság feltételezése esetén pedig abból kiindulva, hogy a később megalkotott jogszabály lerontja a korábban elfogadott jogszabály hatályát. Véleményünk szerint, a jogalkalmazás megkönnyítése érdekében indokolt lenne az MREL-rendeletet hatályon kívül helyezni.

¹³⁶ EBA-rendelet 10. cikk

¹³⁷ A részleges hierarchiáról bővebben: Bast Jürgen: Is There a Hierarchy of Legislative, Delegated and Implementing Acts? 16-17. o.; Publikálásra elfogadva: Carl Fredrik Bergström and Dominique Ritleng (eds.), Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers (Oxford University Press 2015)

6.2.5.3. Az MREL-követelmény számítása a BRRD II hatályba lépését követően

Az MREL-követelmény BRRD II szerinti számítása során két, százalékban kifejezett követelményértéket kell meghatározni és mindkettőt párhuzamosan teljesíteni. Egyrészt a szavatolótőkét és az azon kívüli MREL-képes kötelezettségek összegét a teljes kockázati kitettség (Total Risk Exposure Measure- TREA) összegével kell elosztani, másrészt a követelményt akként is meg kell határozni, hogy a számlálót a teljes kitettség értékkel (Total Exposure Measure -TEM) kell elosztani. A számláló teljes kockázati kitettség összegével történő elosztása azt szolgálja, hogy a szanálás alá vonható csoport a szanálási eszközök szanálás alá vonható szervezet tekintetében történő alkalmazása révén oly módon kerüljön szanálásra, hogy érvényesüljenek a szanálási célok. Emellett a teljes kitettségértékkel történő osztás célja, hogy elegendő szavatolótőke, valamint a leírható, illetve átalakítható kötelezettség álljon rendelkezésre a veszteségviselésre, illetve a teljes tőkemegfelelési mutató, illetve a tőkeáttételi mutató helyreállításához az engedélyezési feltételeknek történő megfelelés céljából¹³⁸. A TLOF-ról a TREA- ra és a TME-re történő áttérést az EBA is javasolta¹³⁹. Az új számítás célja, hogy jobban figyelembe vegye a felügyeleti tőkekövetelményeket, amelyek már tartalmazzak egy értékelést arra vonatkozóan, hogy az adott intézménynél milyen mértékű veszteségviselési képességre lenne szükség. Ezzel szemben a TLOF százalékában kifejezett MREL-követelmény nem volt tekintettel az intézmény tevékenységének kockázatosságában bekövetkezett változásokra. Az EBA jelentés külön kiemeli, hogy a veszteségviselésre és a feltőkésítéshez szükséges MREL-képes kötelezettségek nemcsak a mérleg nagyságától, hanem az intézmény eszközeinek átlagos kockázati súlyától is függ, amelyet befolyásolhat a kockázatosság változása, a mérleg volatilitása vagy a gazdasági feltételek két MREL-döntés közötti változása¹⁴⁰.

Az MREL TME százalékában történő meghatározását az indokolta, hogy az RWA csökkenésével az MREL-követelmény mértéke is csökken, azonban a követelmény mégsem csökkenhet a TME százalékában kifejezett érték alá¹⁴¹. További lényeges változás a veszteségviselési mennyiség meghatározásakor, hogy a TREA-ban kifejezett MREL-követelmény teljesítésekor a kombinált tőkepuffer-követelmény felé figyelembe vett CET1 tőke már nem számolható el, ugyanakkor a TEM-ben kifejezett követelménynek történő megfelelésbe továbbra is beleszámít.

¹³⁸ BRRD 45c (3) bekezdés

¹³⁹ EBA: Report on the implementation and design of the MREL framework 2016. december 14., 10. o. <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1695288/belffc3e-c966-4bfe-a5fc-5e80e1873726/EBA%20Final%20MREL%20Report%20%28EBA-Op-2016-21%29.pdf?retry=1> Letöltés időpontja: 2020. július 16.

¹⁴⁰ EBA jelentés (2016), 70-71.o.

¹⁴¹ EBA jelentés (2016) 73. o.

Az MREL-követelmény mértékének számítása tekintetében a BRRD II három intézménytípus között tesz különbséget: G-SII-k, Top-tier bankok, valamint egyéb intézmények. A Top-tier bankok az MREL számítás és az alárendelési követelmény meghatározásával összefüggésben az uniós jogalkotás során a Tanácsban megszületett fogalom¹⁴², amely alatt a szanálás alá vonható szervezetnek minősülő, 100 milliárd euró mérlegfőösszeget meghaladó intézményeket kell érteni¹⁴³. Emellett a szanálási hatóság Top-tier banknak vagy a terminológiában „Fished bank” vagy „fishing” opcióként definiált fogalom alapján a szanálási hatóság az alárendelési követelmény szempontjából a Top-tier bankokkal azonosan kezelhetnek intézményeket, amelyek életképtelensége a szanálási hatóság megítélése szerint rendszerszintű kockázatot okozhat.

Az MREL követelmény számítása két pillérűvé vált a TLAC-követelménnyel történő összhang biztosítása érdekében: Egy pillér 1-es minimumérték, és egy intézményspecifikus pillér 2-es követelmény. A BRRD bár általános jelleggel továbbra sem állapít meg küszöbértékeket, a G-SII-k és a Top-Tier bankok esetében mégis megállapít minimumkövetelményeket mind a TREA-ban, mind a TEM-ben kifejezett követelmények vonatkozásában. A TLAC, amely a G-SIB-ek megfelelő veszteségviselési és feltőkésítési mennyiségét szabályozza, a CRR-be került átültetésre, előírja, hogy a TREA 18 százalékát és a TEM 6 százalékát, a Top-tier bankoknak a BRRD előírása szerint a TREA 13,5 százalékát és a TEM 6 százalékát. A G-SIB-ek és a Top-tier bankok számára a szanálási hatóság döntése alapján lehet előírni a pillér 2-es követelményt, amíg a többi bank esetében az MREL-követelmény a pillér 2-es érték lesz¹⁴⁴.

6.2.5.3.1. A feltőkésítési mennyiség változását befolyásoló körülmények

Az MREL-rendelet alapján a feltőkésítési mennyiséget a felügyeleti hatóság által az engedélyezési feltételeknek megfelelő szavatolótőkeszinttől eltérően is megállapíthatta a szanálási hatóság, amennyiben a szanálási terv a szavatolótőke-igények minden olyan változását azonosítja, magyarázza és számszerűsíti, amely közvetlenül a szanálási intézkedések eredménye, az említett változás a szanálhatósági értékelés szerint megvalósítható és hiteles, az nem érinti kedvezőtlenül az intézmény kritikus funkcióinak ellátását, és a szanálásfinanszírozási rendszeren ívül – figyelemmel a felhasználásának előfeltételeire – nem igényel rendkívüli pénzügyi támogatást¹⁴⁵. A szanálási hatóság eltekinthet alkalmazandó kiegészítő szavatolótőke-követelmény (2. pillér) vagy

¹⁴² Mariken von Loopik and Maurits ter Haar: EU Banking Reform Package, 2019. április, 17. o.

¹⁴³ BRRD II preambulum (10) bekezdés

¹⁴⁴ Mariken von Loopik and Maurits ter Haar: EU Banking Reform Package, 2019. április, 17. o.

¹⁴⁵ MREL-rendelet 2. cikk (3) bekezdés

pufferkövetelmény alkalmazásától egészben vagy részben eltekinteni a szanalási stratégia végrehajtása után, ha azt megvalósíthatónak és hitelesnek tartja¹⁴⁶.

Az SRB MREL-policy három esetben tette lehetővé kockázattal súlyozott eszközök (risk weighted assets – RWA) alapjának módosítását¹⁴⁷:

- az intézménycsoport fizetéseképtelensége vagy várható fizetéseképtelensége eredményeként a mérlege kisebb lesz a szanalást követően. Az SRB ez esetben 10 százalékos mérlegfőösszeg csökkenést tart elfogadhatónak az RWA-alap módosításához.
- a különböző, szanalási tervben rögzített intézkedések hatását, amelyeket az SRB hitelesnek és megvalósíthatónak tart. Az ilyen intézkedések hatását az RWA-alapban legfeljebb 5 százalékos mértékben lehet figyelembe venni.
- A szerkezetátalakítási tervek¹⁴⁸ által előirányzott leválasztások és értékesítések: Amennyiben ezen intézkedések jogi kötőerővel bírnak és időhöz kötöttek, az SRB figyelembe veszi hatásukat az RWA-alapra. Jellemzően ebben az esetben kockázatos üzletágak, jövedelmezőséget hátrányosan befolyásoló eszközök értékesítését irányozzák elő. Fontos kiemelni, hogy a szerkezetátalakítási terv alatt az SRB az állami támogatások európai uniós keretrendszere szerint a szerkezetátalakítási támogatás nyújtásának előfeltételeként elkészítendő és az EU Bizottság által jóváhagyott szerkezetátalakítási tervet kell érteni.

A 2020 előtti MNB MREL-policy alapján, amennyiben a hitelezői feltőkésítéssel egyidejűleg végrehajtott más szanalási intézkedések alkalmazására kerül sor, az akkor tekinthető hitelesnek, ha a szanalási terv részletesen meghatározza a kritikus funkciók fenntartását, a szanalási célok megvalósulását és a fennmaradó intézmény üzleti szempontú életképességét biztosító szerkezetátalakítási tervet és bemutatja ennek a kockázati kitettség változására gyakorolt hatását¹⁴⁹.

A BRRD II hatályba lépését követően a feltőkésítési mennyiséget továbbra is módosítani lehet a szanalási tervben meghatározott szanalási intézkedésekből eredő változások hatásaival, új elemként jelenik meg, hogy a felügyeleti hatósággal történt konzultációt követően a felügyeleti kiegészítő tőkekövetelmény korrigálható a preferált szanalási stratégiának megfelelően¹⁵⁰.

¹⁴⁶ MREL-rendelet 2. cikk (9) bekezdés

¹⁴⁷ SRB MREL-policy 19. pont

¹⁴⁸ A szerkezetátalakítási tervek az intézmény hosszú távú életképességének helyreállítását célzó intézkedéseket – többek között fenntartható jövedelmezőséget, kockázatsökkentést – tartalmaz.

¹⁴⁹ MNB: Az MNB MREL követelmény előírására vonatkozó alapelvei (2018) MREL-policy 11. oldal 2.2.3.2. pont: <https://www.mnb.hu/letoltes/az-mnb-mrel-kovetelmeny-eloirasara-vonatkozo-alapelvei.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.

¹⁵⁰ BRRD II 45c. cikk (3) é (7) bekezdések

6.2.5.4. A piaci bizalom számszerűsítése és szerepe az MREL-követelményben

A hitelezői feltőkésítés szanálási eszköz alkalmazásával szemben követelmény, hogy annak biztosítania kell, hogy az intézmény az engedélyezési feltételeknek történő megfelelésen túl a piaci bizalom is elégséges szinten fenntartható legyen¹⁵¹. Az elégséges szint tartalma, hogy az intézmény legalább egy évig megfeleljen az engedélyezési feltételeknek és folytassa a számára engedélyezett tevékenységeket¹⁵². A piaci bizalom megfelelő szintje előfeltétele, hogy az intézmény hosszú távon működni tudjon. Ennek érdekében a piaci bizalomra az MREL-követelmény megállapítása során is figyelemmel kell lenni a feltőkésítési mennyiség részeként.

Az MREL-rendelet alapján, a piaci bizalom fenntartásához szükséges feltőkésítési mennyiség a szanálási eszközök alkalmazását követően alkalmazandó, kombinált pufferkövetelménnyel egyezett meg (alapértelmezett kiegészítő összeg), amelyhez képest a szanálási hatóság alacsonyabb összeget is meghatározhatott, amennyiben úgy vélte, hogy alacsonyabb összeg mellett is biztosítható a piaci bizalom fenntartása, az intézmény kritikus funkcióinak ellátása és finanszírozáshoz való hozzáférése anélkül, hogy a szanálásfinanszírozási rendszerből fizetett hozzájáruláson kívül más rendkívüli pénzügyi támogatás igénybevételére lenne szükség¹⁵³. A piaci bizalom fenntartásához szükséges összeget oly módon kellett meghatározni, hogy az intézmény szanálás utáni tőkehelyzete összhangban legyen a hasonló intézmények (peer group) tőkehelyzetével. Fontos hangsúlyozni, hogy a hasonlóságnak az intézmény szanálás utáni méretére, kockázatosságára kellett vonatkoznia.

Az EBA az MREL-rendelethez fűzött indokolásában a piaci bizalom fenntartásához szükséges elvárás tartalmára vonatkozóan rögzíti, hogy annak elegendőnek kell lennie az intézményre vonatkozó tőkepufferek eléréséhez, illetve a szanálási hatóságnak összehasonlítást kell végeznie, hogy az megfelelő-e összehasonlítva a hasonló intézmények csoportjára (peer group) irányadó tőkeszintekkel. A piaci bizalom fenntartása során követelmény, hogy az intézmény ne álljon tőkefenntartási terv végrehajtásának hatálya alatt, azaz a tőkepuffereket teljesíteni kell. Utóbbi nem zárja ki, hogy bizonyos tőkepufferek a szanálást követően ne vonatkozzanak az intézményre. A peer group megközelítés abból indul ki, hogy a piaci bizalom függ az intézmény, hasonló intézményekhez viszonyított tőkehelyzetétől¹⁵⁴.

A piaci bizalom fogalmát a nemzeti szanálási hatóságok is értelmezték. A gyakorlatban a Horvát Nemzeti Bank szakmapolitikai anyaga (Croatian National Bank's Approach to Setting the Minimum

¹⁵¹ BRRD 43. cikk (2) bekezdés a) pont

¹⁵² BRRD 46. cikk (2) bekezdés

¹⁵³ MREL-rendelet 2. cikk (7)-(8) bekezdések

¹⁵⁴ MREL rendelet 2. cikk (8) bekezdés; EBA Final draft RTS on criteria for determining the minimum requirement of own funds and eligible liabilities under Directive 2014/59/EU 7. o.

Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, továbbiakban: horvát MREL-policy) a 2. pillér tőkekövetelmény szanálást követő 50 százalékos csökkentését tartja elképzelhetőnek, a piaci bizalom fenntartásához szükséges mennyiséget pedig a tőkefenntartási pufferre korlátozza. Az SRB MREL policy /Single Resolution Board Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (MREL), 2018 SRB Policy for the second wave of resolution plans, a továbbiakban: SRB MREL-policy) a 2. pillér tőkekövetelmény változásának mértékére vonatkozóan pontos számot nem tartalmaz, a piaci bizalom fenntartásához szükséges feltőkésítési mennyiséget a kombinált tőkepuffer-követelmény 125 bázisponttal csökkentett értékeként határozza meg¹⁵⁵. A svéd MREL-policy a piaci bizalmat akként definiálja, hogy az intézmény képes fenntartani a kritikus funkcióit és a piaci finanszírozásához való hozzáférését még abban az esetben is, ha a szanálási stratégia végrehajtását követően a szavatolótőkéje azonnal nem elegendő a pufferkövetelmények teljesítéséhez¹⁵⁶.

Az MNB MREL-policy a 2. pillér tőkekövetelmény tekintetében az intézmény legutolsó felügyeleti jelentéséből rendelkezésre álló teljes kockázati kitettség értékét a közvetlenül a szanálási intézkedés eredményeként bekövetkező kitettségváltozás mértékével csökkentheti¹⁵⁷.

A piaci bizalom fenntartásához szükséges összeg meghatározása során figyelembe kell venni a konszolidált MREL hatálya alá tartozó csoport részét képező leányvállalatok az intézmény iránti piaci bizalom fenntartásához megvalósíthatóan és hitelesen igénybe vehető tőkeforrásait, amennyiben a preferált szanálási stratégia végrehajtását követően továbbra is a konszolidált MREL-hatálya alá tartozó leányvállalatnak minősülnének, valamint a preferált szanálási stratégia végrehajtását követően önmagukban várhatóan nem lennének képesek fenntartani a piaci bizalmat és finanszírozáshoz jutni¹⁵⁸.

6.2.5.5. A Bizottság javaslata a piaci bizalom fenntartásához szükséges elvárásra „guidance” formájában

Az EU Bizottság 2016. november 30-án a BRRD módosítása vonatkozásában közzétett javaslata a szavatolótőkére vonatkozó iránymutatások (capital guidance) mintájára MREL-iránymutatások (MREL-guidance) bevezetését javasolta, amely lehetővé tette volna a szanálási hatóságok számára, hogy magasabb MREL-követelmény teljesítését várják el egyes intézményektől, egyúttal a guidance megsértése esetére rugalmasabb szankcionálási lehetőségek álltak volna

¹⁵⁵ SRB MREL-policy 16. pont

¹⁵⁶ Swedish National Debt Office: Decision memorandum Application of the minimum requirement for own funds and eligible liabilities https://www.riksdagen.se/globalassets/dokument_eng/financial-stability/mrel-decision-memorandum.pdf Letöltés időpontja: 2020. június 14.

¹⁵⁷ MNB MREL-policy 11. oldal 2.2.3.2. pont

¹⁵⁸ MREL-rendelet 2. cikk (9) bekezdés

rendelkezésre. A piaci bizalom fenntartásához szükséges elvárás előírása is guidance keretében történt volna, amennyiben a szanálási hatóság ezt szükségesnek látta a szanálást követő engedélyezési feltételeknek meghatározott ideig történő megfelelés céljából, amely magába foglalja a szerkezetátalakítási költségek fedezésének képességét.

Az Európai Parlament elé kerülő 2018. júniusi módosító javaslat azonban bár nem tartalmazta a guidance előírásának lehetőségét, hanem az MREL-követelmény meghatározásánál figyelembe veendő értékelési kritériumok részletszabályait, így a piaci bizalom fenntartásához szükséges elvárás megállapítását is módosított formában beemelte a BRRD rendelkezései közé azzal, hogy külön szabályozás vonatkozik a szanálás alá vonható és szanálás alá nem vonható szervezetekre a velük szemben alkalmazható intézkedések sajátosságaira tekintettel.

A BRRD II alapján a szanálási hatóságoknak képesnek kell lenniük a feltőkésítési mennyiség megemelésére egy olyan, megfelelő összeggel, amely annak biztosításához szükséges, hogy a szanálás alá vonható szervezet a szanálást követően, szanálás alá nem vonható szervezet pedig a tőkeelemek és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek leírását vagy átalakítását követően képes legyen egy megfelelő, legfeljebb egy évig tartó időtartamon keresztül fenntartani magával szemben a megfelelő piaci bizalmat. A preambulum kiemeli, hogy a piaci bizalmat fenntartó tőkepuffer előírt szintjének lehetővé kell tennie az intézmény vagy a szervezet számára, hogy egy megfelelő időszakon keresztül továbbra is teljesíthesse az engedélyezési feltételeket, többek között annak lehetővé tétele révén, hogy az intézmény vagy a szervezet a szanálást követően fedezze szerkezetátalakításának költségeit, továbbá fenntartsa a kellő piaci bizalmat¹⁵⁹.

Amennyiben a feltőkésítési mennyiség megemelésre kerül, az összegnek a szanálási eszközök alkalmazását követően alkalmazandó kombinált pufferkövetelmény összegével kell megegyezőnek lennie, csökkentve az anticiklikus tőkepufferrel, amelyet a szanálási hatóság a felügyeleti hatósággal történt konzultációt követően csökkenthet vagy növelhet, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a megfelelő piaci bizalom, a kritikus funkciók folyamatosságának fenntartása és a finanszírozási forrásokhoz történő hozzáférés alacsonyabb vagy magasabb összeggel is hitelesen és megvalósítható módon biztosítható¹⁶⁰. A piaci bizalom fenntartásához szükséges alapértelmezett összeg meghatározása a korábbiakhoz képest akként változott, hogy a kombinált tőkepuffert csökkenteni kell az anticiklikus tőkepufferrel, azaz eleve kevesebb a kiindulási összeg, továbbá amennyiben a piaci bizalom fenntartásához eltérő mérték előírása indokolt, a szanálási hatóság az

¹⁵⁹ 2019/879/EU irányelv preambulum (14) bekezdés

¹⁶⁰ BRRD 45c. cikk (3) bekezdés

összeget nemcsak csökkentheti, hanem már növelheti is. Eltérés esetén a korrekciót a szanálási hatóság köteles elvégezni, az már nemcsak lehetőségként jelenik meg a szabályozásban. A BRRD II alapján véleményünk szerint nem egyértelmű, hogy a piaci bizalom fenntartásához szükséges elváráshoz kapcsolódóan az alapértelmezett kiegészítő összeg előírása – az MREL-rendelethez hasonlóan – a csökkentési lehetőségtől eltekintve minden esetben kötelezettsége a szanálási hatóságnak vagy már az is mérlegelés tárgya, hogy indokolt-e egyáltalán a piaci bizalom fenntartásához. A módosuló Szantv. azonban egyértelműen rögzíti, hogy a feltőkésítési mennyiségnek a piaci bizalom fenntartásához szükséges elvárással történő megemelését a szanálási hatóság számára mint lehetőség biztosítja annak érdekében, hogy a szanálás alá vonható szervezet a szanálást (szanálás alá nem vonható szervezet a releváns tőkeinstrumentumok és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek leírására vagy átalakítására vonatkozó hatáskörnek a gyakorlását vagy a szanálás alá vonható csoport szanálását) követő legfeljebb egy éven keresztül képes legyen fenntartani magával szemben a megfelelő piaci bizalmat. Emellett a Szantv. az alapértelmezett kiegészítő összeg korrekciója során az irányelvhez képest annyiban szigorúbb szabályt állapít meg, hogy a Szanálási Alap forrásainak igénybe vételét nem lehet figyelembe venni a piaci bizalom fenntartásához szükséges elvárás mértékének meghatározása során.

Fentiek alapján a piaci bizalom fenntartásának biztosításával összefüggésben a szanálási hatóságnak két fázisban kell döntenie. Egyrészt a szanálási feladatkörében eljáró MNB-nek a feltőkésítési mennyiséget akként kell meghatároznia, hogy a szanálási eljárást követően az intézménnyel szemben a piaci bizalmat biztosítsa, így minden egyes egyedi esetben mérlegelnie kell, hogy a piaci bizalom a szanálást követően várhatóan fent fog-e állni az intézménnyel szemben vagy annak fenntartásához szükséges-e a feltőkésítési mennyiség alapértelmezett összeggel való megemelése. Bár e rendelkezés mérlegelési szempontokat nem tartalmaz a piaci bizalom fenntartása iránti elvárás tartalmát illetően, ugyanakkor az alapértelmezett kiegészítő összegtől való eltéréskor mérlegelendő szempontok, illetve a BRRD II kapcsolódó preambulum-rendeletkezése alapján ezen összegnek az alábbiakat kell biztosítani a piaci bizalom fenntartásán túl:

- engedélyezési feltételeknek történő megfelelés, ideértve a szerkezetátalakítási költségek fedezését;
- kritikus funkciók folyamatosságát;
- a finanszírozási forrásokhoz való hozzáférést anélkül, hogy a szanálásfinanszírozási rendszer forrásai vagy más rendkívüli állami támogatás igénybe vételével a hatóság számolhatna.

Véleményünk szerint az MREL-rendelet hatálya továbbra is fennmaradt, így tekintettel kell lenni mindazon rendelkezéseire, amelyek nem állnak ellentétben a Szantv. BRRD II-t átültető szakaszaival. Ebből következően a piaci bizalom fenntartásához szükséges összeg meghatározása során figyelembe kell venni, hogy az intézmény szanálás utáni tőkehelyzete megfelelő lenne-e a hasonló intézmények jelenlegi tőkehelyzetével összehasonlítva, valamint a szanálás alá vonható szervezetek esetében a leányvállalatok piaci bizalom fenntartásához igénybe vehető tőkeforrásaira is¹⁶¹.

A szanálási hatóság fenti szempontok mérlegelését követően két eltérő megállapításra juthat:

1. piaci bizalom legfeljebb egy évig történő fenntartásához nem szükséges a feltőkésítési mennyiség megemelése és ez esetben a piaci bizalom fenntartásával összefüggő vizsgálat véget ér vagy
2. a feltőkésítési mennyiség megemelése indokolt és utóbbi esetben annak további vizsgálata szükséges, hogy a fenti kritériumoknak történő megfelelés az alapértelmezett összeggel vagy annál alacsonyabb, illetve magasabb összeggel teljesíthető. A szanálási hatóság e vizsgálatot követően köteles az alapértelmezett kiegészítő összeget megfelelően korrigálni akár lefelé, akár felfelé.¹⁶²

Az egyes tagállami gyakorlatok közül kiemelendő, hogy az MNB kétlépcsős folyamatban vizsgálja a piaci bizalom fenntartása iránti elvárás előírásának szükségességét. Elsőként, hogy indokolt-e a feltőkésítési mennyiség megemelése a piaci bizalom fenntartásához, majd ezt követően – amennyiben szükséges az előírás – azt értékeli, hogy az alapértelmezett összeg növelése vagy csökkentése indokolt-e¹⁶³.

Fentiek alapján az új szabályozás nagyobb mozgásteret biztosít az érintett hatóságok számára a piaci bizalom előírása vonatkozásában.

6.2.5.1. MREL-képes instrumentumok

Az MREL-követelmény felé elszámolható instrumentumoknak meghatározott minőségi követelményeknek is meg kell felelniük, amelyek azt szolgálják, hogy válsághelyzetben a megfelelő mennyiségű instrumentumon túl azok leírása vagy átalakítása révén viselni tudják a veszteséget, illetve az elvárt mértékben hozzájáruljanak a feltőkésítéshez.

¹⁶¹ MREL-rendelet 2. cikk (8) és (10) bekezdései

¹⁶² Szantv. 67. § (8)-(11) bekezdései, (20)-(23) bekezdései

¹⁶³ Az MNB MREL-követelmény előírására vonatkozó alapelvei 2021: <https://www.mnb.hu/letoltes/mrel-alapelvek-2020-intezmenyi-tajekoztato.pdf> Letöltés időpontja: 2021. november 14.

Mindenekelőtt szükséges az MREL-követelmény felé elszámolható instrumentumok típusainak meghatározása. Az MREL-követelmény fogalmából következően – szavatolótőkére, leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelmény – a szavatolótőke-elemek már e jellegüknél fogva MREL-képes instrumentumoknak minősülnek.

E körben szükségesnek mutatkozik a kötelezettségek és tőkeelemek fogalmainak viszonyát a BRRD kontextusában egyértelműsíteni. A kötelezettség fogalmát sem a BRRD, sem a CRR/CRD kifejezetten nem tartalmazza, ugyanakkor több esetben tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy a tőkeelemek beleszámítanak-e a kötelezettségekbe vagy nem (például az MREL-követelmény BRRD I szerinti képletének nevezőjében a teljes kötelezettségállomány részét képezi a szavatolótőke is).

A leírható, illetve átalakítható kötelezettségek (eligible liabilities) fogalmát a BRRD I akként határozta meg, hogy az intézmény vagy a BRRD hatálya alá tartozó szervezet azon kötelezettségei, valamint tőkeinstrumentumoknak, kiegészítő alapvető tőkeinstrumentumoknak vagy járulékos tőkeinstrumentumoknak nem minősülő azon tőkeinstrumentumai, amelyek a jogszabály erejénél fogva nincsenek kizárva a hitelezői feltőkésítésből. A BRRD II bevezeti a hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek fogalmát, amely megegyezik a korábbi, BRRD I által definiált leírható, illetve átalakítható kötelezettségek fogalmával. A leírható, illetve átalakítható kötelezettségek fogalma akként változott, hogy az a hitelezői feltőkésítésbe bevonható kötelezettségeken belül minden olyan kötelezettséget magába foglal, amely nem CET1, AT1 vagy Tier2 tőkeelem, de megfelel a konszolidált, illetve egyedi MREL-képesség feltételeinek, ezen felül a tőkeelemként az amortizációs szabályok miatt már el nem ismerhető, de az egy évet meghaladó lejáratú Tier2 tőkeinstrumentumok is ide sorolódnak.

A BRRD I – függetlenül attól, hogy az érintett szervezet szanálási terve szerint szanálás alá vonható vagy nem vonható szervezet – egységesen szabályozta az MREL-követelmény felé elszámolhatóság (MREL-képesség) feltételeit, ezzel szemben a BRRD II a TLAC-sztenderdek által megkövetelt kritériumokat ültette át és ennek megfelelően a szanálási stratégia eredményes végrehajtása érdekében az elismerhetőségi feltételeket részben eltérően állapította meg a szanálás alá vonható szervezetek és szanálás alá nem vonható leányvállalataik tekintetében.

Az uniós jogalkotó szándéka egyértelműen arra irányulhatott, hogy a tőkeinstrumentumok és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek (MREL-képes kötelezettségek) elismerhetőségi kritériumait – az instrumentumok megkülönböztető jegyeit is figyelembe véve (lejárat idő, kielégítési sorrendben elfoglalt hely) – egymáshoz igazítsa és így egységes feltételek mentén bírálja

el. Mindezt alátámasztja a CRR II preambulumban 22. bekezdése is: „A TLAC-sztenderd kötelezettségekre vonatkozó egyes elismerhetőségi kritériumai szigorúbbak, mint a tőkeinstrumentumokra vonatkozó jelenlegi elismerhetőségi kritériumok. Az egységesség biztosítása érdekében ki kell igazítani a tőkeinstrumentumok elismerhetőségi kritériumait”.

6.2.5.1.1. Elismerhetőségi kritériumok csoportosítása

Az elismerhetőség kritériumait négy ismerv szerint csoportosíthatjuk: az intézményhez való viszony és a kötelezettséget tartó jogosultak köre, illetve az ezzel kapcsolatos követelmények, a veszteségviselési és feltőkésítési képesség elősegítésére, valamint a kötelezettség lejáratához, különös tekintettel annak futamidő előtti korlátozott visszaváltására vonatkozó követelmények, továbbá a leírási vagy átalakítási hatáskör lehetséges gyakorlására utalás.

A CRR alapvetően a G-SIB-ek tekintetében tartalmazza – a TLAC sztenderdekkel összhangban – az MREL-képesség feltételeit. A BRRD mind a konszolidált, mind az egyedi MREL-képesség feltételei vonatkozásában utaló szabályokkal /BRRD II 45b cikk (2) bekezdés és 45f (2) cikk a) pont (ii) alpont/ emeli be a többi szervezet tekintetében az CRR szerinti feltételeket (72a-72c cikkek) az MREL elismerhetőségi kritériumai közé, kiemelve, hogy azok közül mely szabályok teljesítését nem várja el, illetve milyen további lehetőségek biztosítottak a követelménynek történő megfelelés céljából. Fentiekből következően az MREL-képesség többretegű elismerhetőségi kritériumokból tevődik össze. A legtágabb kategória, amely valamennyi, az MREL-követelmény hatálya alá tartozó szervezetre kiterjed, a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek köre, ennél szűkebb a leírható, illetve átalakítható kötelezettséginstrumentumok halmaza, illetve a legszűkebb kategória a leírható, illetve átalakítható kötelezettségelemek csoportja.

A leírható, illetve átalakítható kötelezettséggként történő elismeréshez nem elvárás teljesíteni szanálás alá vonható szervezet esetén a CRR 72b cikk (2) bekezdés d) pontját, amely szerint a kötelezettségnek alárendeltnek kell lenniük valamennyi, leírható, illetve átalakítható kötelezettségelemek köréből kizárt kötelezettséghez képest /CRR 72a. cikk (2) bekezdés/, szanálás alá nem vonható leányvállalat esetében pedig a 72b. cikk (2) bekezdés b), c), k), l), m) pontok nem teljesülnek.

A kötelezettséginstrumentumoknál annyiban szűkebb kategória a kötelezettségelemek köre, hogy a CRR 72c pontjában rögzített amortizációs szabályok figyelembevételével csak az egy évnél hosszabb lejáratú leírható, illetve átalakítható kötelezettséginstrumentumok teljesítik a leírható, illetve átalakítható kötelezettségelemnek minősülés feltételeit. Fontos megjegyezni, hogy a leírható,

illetve átalakítható kötelezettségnek, azaz MREL-képesnek csak akkor minősül egy adott kötelezettség, ha a lejárat legalább egy év.

A BRRD I kizárólag az MREL elismerhetőség feltételeiről rendelkezett¹⁶⁴, a CRR II ugyanakkor az elismerhetőségi kritériumok mellett kifejezetten rögzíti a leírható, illetve átalakítható kötelezettségelemekből kizárt instrumentumok körét, közel azonossá téve a hitelezői feltőkésítésből kizárt kötelezettségek csoportjával¹⁶⁵. Mindez azt is eredményezte, hogy csökkent az MREL-követelmény felé elszámolható kötelezettségtípusok halmaza. A legfőbb különbség továbbra is, hogy a hitelezői feltőkésítésbe szélesebb körben vonhatók be a betétek, mint amelyek az MREL-követelmény felé elszámolhatók, így az MREL-követelménybe nem számítanak be a kártalanítási összeghatárt (jelenleg százezer euró) meghaladó, valamint az EU-ban letelepedett intézmények EU-n kívüli fióktelepein keresztül elhelyezett, a természetes személyek, mikro-, kis- és középvállalkozások biztosított betétállománya, ugyanakkor utóbbiak a hitelezői feltőkésítésből a jogszabály erejénél fogva nem zártak ki, azonban a szanálási hatóság mérlegelés alapján dönthet úgy, hogy meghatározott feltételek fennállta esetén nem alkalmazza rájuk a hitelezői feltőkésítés szanálási eszközt¹⁶⁶. Az új szabályozás az MREL-követelményből kizárt betétek körét tovább bővítette a látra szóló betétek és egy évnél rövidebb eredeti futamidővel rendelkező lekötött betétekkel. Az utóbbiról való rendelkezés álláspontunk szerint nem lett volna indokolt figyelemmel arra, hogy az egy évnél rövidebb lejáratú idővel rendelkező instrumentumok egyébként sem vehetők figyelembe az MREL-követelmény teljesítése során.

6.2.5.1.2. Intézményhez való viszony, a kötelezettséget birtokló jogosultak köre

A szanálás alá vonható szervezetnek a szanálás alá vonható csoport szintjén összevontan kell teljesítenie az MREL-követelményt abból a célból, hogy a szanálásán keresztül lehessen helyreállítani a teljes szanálás alá vonható csoport életképességét. Ennek érdekében a szanálás alá vonható szervezet által kibocsátott kötelezettségeket kizárólag a szanálás alá vonható csoporton kívüli jogalanyoknak lehet lejegyezniük. Korlátozott mértékben a leányvállalat által szanálás alá vonható csoporton kívüli részvényes felé kibocsátott kötelezettséget is el kell számolni a konszolidált MREL-követelményben¹⁶⁷.

Ezzel szemben a leányvállalatai által teljesítendő egyedi MREL-képes kötelezettségeket csak nagyon korlátozott kör jegyezheti le: a szanálás alá vonható szervezetnek kell közvetlenül vagy

¹⁶⁴ BRRD I 45. cikk (4) bekezdés

¹⁶⁵ CRR II 72a. cikk (2) bekezdés

¹⁶⁶ BRRD 44. cikk (3) bekezdés c) pont

¹⁶⁷ BRRD II 45b. cikk (3) bekezdés

ugyanazon szanálás alá vonható csoportba tartozó más szervezeteken keresztül megvásárolnia, emellett szanálás alá vonható csoporton kívüli részvényes is vásárolhat, azonban a leírásra vagy átalakításra vonatkozó hatásköröknek a gyakorlása nem érinti a szanálás alá vonható szervezet által a leányvállalat felett gyakorolt ellenőrzést¹⁶⁸.

A BRRD kifejezetten nem tartalmazza, hogy mit ért az ellenőrzés fogalma alatt. Az Európai Bizottság a felülvizsgált bankszanálási keretrendszer egyes jogszabályi rendelkezéseinek értelmezéséről, válaszul a tagállamok hatóságai által feltett kérdésekre című közleménye (2020/C 321/01) szerint az „ellenőrzés” változatlanságára amiatt van szükség, hogy az adott leányvállalat kapcsán a leírási vagy átalakítási hatáskör alkalmazása ne eredményezhesse azt, hogy a leányvállalat már ne minősülhessen a szanálás alá vonható szervezet leányvállalatának, erre figyelemmel az ellenőrzés az anyavállalat és a leányvállalat közötti kapcsolatra vonatkozik, amelyeket a BRRD és a CRR megfelelő fogalmai szerint kell értékelni¹⁶⁹.

6.2.5.1.3. Veszteségviselési és feltőkésítési képesség elősegítése

A kötelezettségek nem állhatnak emellett olyan beszámítási vagy nettósítási megállapodások hatálya alatt, amelyek szanálás esetén alááshatnák a veszteségviselési képességüket¹⁷⁰. Véleményünk szerint a BRRD I által még nem tartalmazott szabály rögzítésének célja, hogy a beszámítás, illetve a nettósítás szanálás esetén történő érvényesíthetősége csökkenti a potenciális veszteségviselési képességet, így bizonytalanná teszi a rendelkezésre álló leírható, illetve átalakítható forráselemek mértékét.

6.2.5.1.4. Kötelezettség lejárat ideje előtti visszavétel korlátozása

A kötelezettség lejárat ideje tekintetében amíg a BRRD I kizárólag a kötelezettség tulajdonosa (kötelezettje) vonatkozásában szabályozta, hogy amennyiben lejárat előtt jogosult visszafizetésre, az adott kötelezettség lejáratának az első lehetséges visszafizetési időpontot kell tekinteni, addig a BRRD II a kötelezettség jogosultja tekintetében is rögzíti a lejárat meghatározását¹⁷¹.

6.2.5.1.5. Bail-in klauzula

A kötelezettség feltételei között rögzítendő, leírási vagy átalakítási hatáskör lehetséges gyakorlására utalás mellett fontos kiemelni a harmadik országok joga alatt kibocsátott kötelezettségekre vonatkozó további követelményeket. A BRRD I alapján a szanálási hatóságok előírhatták az intézmény számára az MREL-képesség előfeltételeként annak igazolását, hogy az

¹⁶⁸ BRRD II 45f cikk (2) bekezdés a) pont (i) alpont

¹⁶⁹ 2020/C 321/01 Bizottsági közlemény 21. kérdés 14.o.

¹⁷⁰ CRR II 72b (2) bekezdés f) pont

¹⁷¹ CRR II 72c (2) bekezdés

adott harmadik ország joga szerint a szanálási hatóságoknak az érintett kötelezettség leírására vagy átalakítására vonatkozó döntéseit végrehajtják¹⁷².

6.2.5.2. MREL-követelmény szavatolótőkével és alárendelt instrumentumokkal történő teljesítése

Véleményünk szerint az alárendelési követelmény célja szanálás alá vonható szervezetek esetében kettős: egyrésztől biztosítani, hogy ne sérüljön a szanálásnak az az alapelve, hogy „egyetlen hitelező sem járhat rosszabbul szanálás során, mint ahogy felszámolás esetén járt volna” (no creditor worse-off principle - NCWO) figyelemmel arra, hogy amennyiben az alárendelés folytán már elegendő hátrasorolt kötelezettség állna rendelkezésre egy esetleges hitelezői feltőkésítés végrehajtásához, szükségtelen olyan hitelezői osztályok teherviselése, amelyek egyébként felszámolás során kisebb arányban viseltek volna veszteséget. Másrésztől, további lényeges alapelv, hogy a Szanálási Alap forrásai felhasználásának előfeltétele, hogy a tulajdonosok és hitelezők a TLOF 8 százalékanak megfelelő mértékben viseljék a veszteségeket, illetve járuljanak hozzá a feltőkésítéshez. Az alárendelés előírása esetén ehhez mindenkor elegendő forrás fog rendelkezésre állni.

Szanálás alá nem vonható szervezet esetén az alárendelés célja, hogy biztosítsa a szanálás alá vonható szervezet által a leányvállalat életképességének helyreállítását anélkül, hogy a szanálás alá vonható szervezetnek a leányvállalata feletti ellenőrzése megváltozna, ennek érdekében az egyedi MREL-képes kötelezettségeknek minden más szavatolótőkén kívüli nem MREL-képes kötelezettséghez képest alárendeltnek kell lenniük, így biztosítva, hogy először a szanálás alá vonható szervezet kötelezettségei kerülnek leírásra, illetve tulajdonosi részesedéssé konvertálásra, ezáltal nem változik meg a szanálás alá vonható szervezet leányvállalat feletti ellenőrzése¹⁷³.

Az alárendelési követelmény előírását, mint a szanálási hatóságok számára biztosított lehetőséget már a BRRD I is tartalmazta, amely alapján összevont és az egyedi alapon az MREL-követelményt az érintett intézményeknek részben a hitelezői feltőkésítésbe szerződéses kikötés alapján bevonható instrumentumok révén kellett teljesíteni¹⁷⁴. Az irányelv a szerződésen alapuló alárendelést ismerte el abban a tekintetben, hogy a szerződésnek tartalmaznia kellett, hogy hitelezői feltőkésítés esetén az instrumentumot más leírható, illetve átalakítható kötelezettségek leírását vagy átalakítását megelőzően kell a szükséges mértékben leírni vagy átalakítani; továbbá megállapodás, kötelezettségvállalás vagy rendelkezés (utóbbi megállapításunk szerint kizárólag jogszabályon alapuló

¹⁷² BRRD I 45. cikk (5) bekezdés

¹⁷³ BRRD II 45f. cikk (2) bekezdés a) pont (iii) alpont

¹⁷⁴ BRRD I 45. cikk (13) bekezdés

rendelkezést jelenthet) hatálya alá tartozik, amelynek értelmében rendes fizetéseképtelenségi eljárás esetében egyéb leírható, illetve átalakítható kötelezettségek mögé sorolódik, és az adott időpontban fennálló egyéb leírható, illetve átalakítható kötelezettségek rendezéséig nem fizethető vissza¹⁷⁵. Azonban az irányelv kötelező alárendelési követelményt sem az intézményi kör, sem annak mértéke tekintetében nem állapított meg. A svéd szanálási hatóság teljes körű alárendelést követelt meg, amíg az SRB az RWA 14 százaléka és a kombinált tőkepufferben határozta meg az alárendelés mértékét¹⁷⁶. A horvát MREL-policy alapján a szanálási hatóság konszolidált, szubkonszolidált és egyedi szinten is előírhatott alárendelési követelményt egyrészt a kizárt kötelezettségek miatt más a hitelezői feltőkésítésbe bevonandó kötelezettségek által viselendő megnövekedett teher következtében felmerülő NCWO probléma, másrészt abban az esetben, amennyiben az alárendelés révén jelentős szanálhatósági akadály hárítható el¹⁷⁷.

Az alárendelési kötelezettséget a BRRD II egyrésztől intézményspecifikusan, másrészt az érintett intézmény kötelezettségállományának függvényében írja elő, így az érintett intézményeknek azt több módon is teljesíteniük kell. A G-SIB-eknek a TREA 18,5 százalékát, a TEM 6,75 százalékát kell teljesíteniük alárendelt kötelezettséggel. A Top-tier és a fished bankoknak pedig a TREA 13,5 százalékát, a TEM 5 százalékát.

A G-SIB-ek esetében lényeges további alárendelési kötelezettség a TLAC-sztenderdekkel összhangban, hogy az MREL-képesként elismerhető szavatolótőke-instrumentum kizárólag olyan kötelezettséggel teljesíthető, amely alárendelt az MREL-képesség feltételének tekinthető, leírható, illetve átalakítható kötelezettségek köréből kizárt kötelezettségekhez képest¹⁷⁸. A TLAC-hez hasonlóan az alárendelés formája alapulhat szerződésen, jogszabályon, vagy a mérleg struktúrája alapján. Figyelemmel arra, hogy a TLAC-képes instrumentumok köréből kizárt kötelezettségek jogszabály alapján teljes mértékben nem zártak ki a hitelezői feltőkésítésből, ugyanakkor a szanálási hatóság számára mérlegelés alapján biztosított a lehetőség, hogy e kötelezettségeket részben vagy egészben kizárja a hitelezői feltőkésítés alkalmazásából, erre figyelemmel a TLAC-sztenderdeknek az a szabálya került implementálásra, hogy a TREA 3,5 százalékáig az instrumentum elismerhető leírható, illetve átalakítható kötelezettség-instrumentumként abban az esetben is, ha nem alárendelt a leírható, illetve átalakítható kötelezettségelemekből kizárt kötelezettségekhez képest, de egy hitelezői osztályba tartozik a leghátrébb sorolt kizárt kötelezettséggel és teljesülnek a leírható, illetve

¹⁷⁵ BRRD I 45. cikk (14) bekezdés

¹⁷⁶ EBA jelentés (2016) 7. o.

¹⁷⁷ Croatian National Bank's approach to setting the minimum requirement for own funds and eligible liabilities 5. o.

¹⁷⁸ CRR 72b. cikk (2) bekezdés d) pont

átalakítható kötelezettséginstrumentumnak minősülés feltételei¹⁷⁹. Fentiek mellett a TLAC-sztenderdeknek megfelelően az 5 százalékos kivételszabály is átültetésre került, azaz a szanálási hatóság leírható, illetve átalakítható kötelezettséginstrumentumnak minősíthet olyan kötelezettségeket, amelyek azonos hitelezői osztályba tartoznak vagy előrébb soroltak a leírható, illetve átalakítható kötelezettségelemekből kizárt kötelezettségek leghátrébb sorolt hitelezői osztályba tartozó elemeihez képest, amennyiben a leírható, illetve átalakítható kötelezettségelemekből kizárt kötelezettségek nem haladják meg az MREL-képes instrumentumok 5 százalékát¹⁸⁰.

A szanálási hatóság a fenti intézményi körön kívül egyéb intézmények esetében is, mérlegelési jogkörben előírhatja a 8 százalékos, illetve az annál magasabb alárendelési követelményt, feltéve, hogy a nem alárendelt kötelezettségek közül vannak olyanok, amelyek a kielégítési sorrendben azonos hitelezői osztályba tartoznak olyan kötelezettségekkel, amelyeket jogszabály vagy a szanálási hatóság mérlegelési jogkörében kizárna a leírási vagy átalakítási hatáskör gyakorlásából, fennáll a kockázata annak, hogy a leírási vagy átalakítási hatáskör alkalmazásának hatálya alól nem kizárt kötelezettségek egy rendes fizetéseképtelenségi eljáráshoz képest így nagyobb veszteséget viselnének¹⁸¹. Amennyiben a 10 százalékot meghaladja a valószínűsíthetően kizárandó kötelezettségek aránya a hitelezői osztályban, az NCWO-kockázat mérlegelésétől nem lehet eltekinteni¹⁸². Fentiek alapján a mérlegelésen alapuló alárendelés a BRRD I-hez képest szűkebb körben lehetséges, hiszen a fenti feltételeknek mind teljesülniük kell az előíráshoz, ugyanakkor amíg a korábbi szabályozás alapján valamely hitelezői osztályban a kizárt vagy valószínűsíthetően kizárandó kötelezettségek 10 százalékot meghaladó aránya esetén az NCWO-elv figyelembevétele vonatkozásában a szanálási hatóság arra volt kötelezett, hogy az MREL-követelményt akként kellett meghatározni, hogy az NCWO-elv ne sérüljön. A gyakorlatban ez akként valósulhatott meg, ha a kizárással érintett kötelezettségekkel azonos mértékben növekedett az MREL-követelmény.

Az alárendelési követelmény szanálás alá vonható szervezetek esetében szavatolótőkével, alárendelt leírható instrumentummal (az MREL-képes kötelezettségekhez képest egyetlen további követelmény, hogy valamennyi, a követelmény teljesítéséből kizárt kötelezettséghez képest alárendeltnek kell lennie), illetve a leányvállalat által szanálás alávonható csoporton kívüli részvényes felé kibocsátott kötelezettséggel is teljesíthető korlátozott mértékben¹⁸³.

¹⁷⁹ CRR 72b. cikk (3) bekezdés

¹⁸⁰ CRR 72b. cikk (4) bekezdés

¹⁸¹ BRRD 45b cikk (5) bekezdés

¹⁸² BRRD 45b. cikk (5) bekezdés

¹⁸³ BRRD II 45b (3) és (5) bekezdései

Az alárendelés módja (szerződésen, jogszabályon alapuló vagy strukturális) tekintetében az EBA ajánlásokat fogalmazott meg a 2020. évi TLAC/MREL jelentésében annak érdekében, hogy az adott alárendelt kötelezettség helye egyértelmű legyen a kielégítési sorrendben¹⁸⁴. Szerződésen alapuló alárendelés esetén egyértelműnek kell lenni, hogy a kötelezettség az MREL-követelmény teljesítéséhez jogszabály alapján figyelembe nem vehető kötelezettségekhez képest alárendelt, emellett be kell mutatni, hogy mely kötelezettségek előrébb vagy hátrébb soroltak az érintett kötelezettséghez képest különös tekintettel arra az esetre, amennyiben jogszabály alapján a kötelezettség nem lenne alárendelt. A TLAC/MREL jelentés megjegyzi, hogy bár a kapcsolódó kamatok esetében a CRR alapján nem elvárás, hogy azok is alárendeltek legyenek, de amennyiben összhangban áll a nemzeti jogszabály szerinti kielégítési sorrenddel jó gyakorlatnak tekinthető¹⁸⁵.

6.2.5.3. TLAC-képes instrumentumokba történő befektetés korlátozása

Tekintettel arra, hogy a külső TLAC-képes instrumentumok vevői között feltehetően lesznek más, szintén a TLAC-követelmény tartására kötelezett G-SIB-ek, amely egy adott G-SIB-nél bekövetkezett fizetéseképtelenségi helyzetnek a tovább gyűrűzéséhez vezetne, csökkentené a másik G-SIB veszteségviselési és feltőkésítési képességét, ezért a sztenderd előírja, hogy a fertőző hatások elkerülése érdekében a G-SIB-eknek le kell vonniuk a saját TLAC vagy szabályozói tőkéjükből a más G-SIB-ek által kibocsátott külső TLAC-képes instrumentumokat és kötelezettségeket általánosságban a Bázeli III szabályokhoz hasonlóan, amelyek megkövetelik, hogy levonásra kerüljenek a bank saját szabályozói tőkéjéből más bankok szabályozói tőkéjébe számító befektetések (TLAC-befektetések)¹⁸⁶. A BCBS 2016. októberében a Bázeli III sztenderd tőke fogalmának módosításáról tett közzé sztenderdet (TLAC-holding sztenderd), amely a bankoknak a TLAC-képes vagy hasonló instrumentumokba történő befektetéseinek a szabályozói tőke szempontjából történő kezelését írja le¹⁸⁷. A TLAC-holding sztenderd mind a G-SIB, mind a nem G-SIB intézmények számára konzisztens módon lehetőséget lát a TLAC-befektetések Tier2 tőkéből történő levonására.

6.2.5.4. Egyedi (belső) MREL-követelmény

A TLAC-sztenderdek a belső TLAC-követelmény előírásának céljaként azt tekinti, hogy a veszteségviselési és feltőkésítési mennyiség a szanálás alá vonható szervezet szanálási hatóságának joghatóságán kívüli szanálási csoportokon belül megfelelő mértékben legyen elosztva. A belső

¹⁸⁴ EBA Report on Monitoring of TLAC-/MREL eligible liabilities instruments of European Union institutions, 2020. október 29.: https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/934726/TLAC%20MREL%20Monitoring%20Report%20EBA-REP-2020-27.pdf Letöltés időpontja: 2020. november 30.

¹⁸⁵ EBA TLAC/MREL jelentés 2020, 18.o.

¹⁸⁶ Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet, FSB, 2015. november 17. o.

¹⁸⁷ TLAC holdings Standard Amendments to the Basel III standard on the definition of capital Bank for International Settlements, 2016

TLAC-követelmény arra a veszteségviselési képességre utal, amelyet lényegében a szanálás alá vonható szervezet biztosít a lényeges alcsoportja számára. A lényeges alcsoport a szanálás alá vonható szervezet egy vagy több közvetett vagy közvetlen leányvállalatát foglalja magába, amelyek nem minősülnek szanálás alá vonható szervezetnek, más lényeges alcsoportnak nem részei, ugyanazon a szanálás alá vonható szervezet joghatóságától eltérő joghatóság alá tartoznak, kivéve ha arra a válságkezelési csoport (crisis management group, CMG) lehetőséget ad, hogy egy eltérő joghatóságok alatti leányvállalatok egy csoportba tartozzanak, amennyiben ezáltal megfelelően kerül szétosztásra a belső TLAC a lényeges alcsoporton belül. Valamely alcsoport abban az esetben minősül lényegesnek, amennyiben a leányvállalat önmagában vagy az alcsoportba tartozó leányvállalatok szubkonszolidált szinten legalább az alábbi követelmények egyikét teljesítik: a G-SIB konszolidált RWA több, mint 5 százalékkal rendelkezik, a G-SIB működési bevételek több, mint 5 százaléka a tevékenységükből származik, a teljes tőkeáttételi kitettség nagyobb, mint a G-SIB teljes tőkeáttételi kitettségének 5 százaléka; valamint a CMG által a kritikus funkciók gyakorlása szempontjából lényegesnek minősített.

A belső TLAC-követelménynek a lényeges alcsoport szintjén kell megfelelni, azonban a fogadó hatóság intézményspecifikusan előírhat további belső vagy külső TLAC-követelményt helyi leányvállalat számára azzal, hogy figyelembe kell vennie a hasonló intézményekre előírt TLAC-követelményeket az érintett joghatóságon belül.

Minden egyes lényeges alcsoportnak a reá irányadó külső minimum TLAC-követelmény 75 és 90 százalék közötti mértékét kell teljesítenie, amennyiben szanálási csoportnak minősülne. Az ugyanazon lényeges alcsoport tagjai között fennálló kitettségeket nem kell figyelembe venni a szubkonszolidációban.

A BRRD I még nem tett kifejezetten különbséget belső és külső MREL-követelmény között, valamennyi, az MREL-követelmény teljesítésére kötelezett szervezetnek egyedi szinten is meg kellett felelni. Figyelemmel arra, hogy ugyanazon szabályok vonatkoztak valamennyi érintett szervezetre, így az MREL-képes instrumentumokkal szembeni elvárások sem különböztek, ebből következően az EU-szintű anyavállalatnak és leányvállalatainak is azonos feltételeket teljesítő instrumentumokkal kellett megfelelni az egyedi követelménynek. A szanálási tervezés során azonban mind a hatóságok, mind az érintett szervezetek részéről felmerült az a gyakorlati igény, hogy leányvállalatok esetében veszteségviselés, illetve feltőkésítés szempontjából is a legideálisabb, amennyiben az általa kibocsátott MREL-képes instrumentumokat az anyavállalat jegyzi le különös tekintettel arra, hogy SPE stratégia esetén leginkább így valósítható meg az, hogy

a leányvállalat esetleges fizetéseképtelensége és az anyavállalat szanálás alá helyezése esetén a leányvállalatot érintő veszteségek feláramolhatnak az anyavállalathoz.

A szakirodalom kiemeli, hogy az SPE stratégia sikeres végrehajtásának előfeltétele, hogy határon átnyúló intézménycsoportok esetén a fogadó hatóságok teljes mértékben támogassák a közösen kialakított stratégiát és ne tegyenek olyan intézkedéseket, amelyek ezzel össze nem egyeztethetők¹⁸⁸.

Az egyedi MREL-követelmény és az annak megfelelő instrumentumok feltételeinek kialakításával biztosította a felülvizsgált szabályozás, hogy az anyavállalat elegendő forrást bocsásson a leányvállalatra rendelkezésére, különösen azzal, hogy a leányvállalat MREL-képes kötelezettségeit elsősorban az anyavállalatnak – amennyiben szanálás alá vonható szervezet – kell lejegyeznie és szanálás alá vonható csoporton kívüli részvényes csak abban az esetben, amennyiben a leírási vagy átalakítási hatáskör gyakorlása az anyavállalat leányvállalat feletti ellenőrzését nem változtatja meg¹⁸⁹.

Emellett az egyedi MREL-követelmény felé olyan kötelezettsége számolhatók el, amelyek a rendes fizetéseképtelenségi eljárások kielégítési sorrendjében alárendeltek minden más kötelezettséghez és szavatolótőkének sem minősülnek¹⁹⁰. Mindez azt jelenti, az egyedi MREL-követelmény felé elismerhető kötelezettségek közvetlenül a szavatolótőkét követően viselik a veszteséget, illetve kerülhetnek átalakításra. A CET1-en kívüli szavatolótőke instrumentumok is csak korlátozottan ismerhetők el az egyedi MREL-követelmény teljesítése során: az ugyanazon szanálás alá vonható csoportba tartozó más szervezetek részére bocsátottak ki vagy a szanálás alá vonható csoporton kívüli szervezet számára bocsátottak ki, de a leírás vagy átalakításra vonatkozó hatáskör gyakorlása nem érinti a szanálás alá vonható szervezet által a leányvállalat felett gyakorolt ellenőrzést¹⁹¹.

A BRRD kifejezetten nem tartalmazza, hogy mit ért az ellenőrzés fogalma alatt. Az EU Bizottság szerint az ellenőrzés kifejezés amiatt került használatra, hogy biztosítsa, hogy a leányvállalat tulajdonosi szerkezete ne változzon az instrumentumok leírása vagy átalakítása révén akként, hogy az intézmény már ne minősüljön a szanálás alá vonható szervezet leányvállalatának, erre figyelemmel az ellenőrzés az anyavállalat és a leányvállalat közötti kapcsolatra vonatkozik¹⁹².

¹⁸⁸ Maragopoulos Nikos, The MREL framework under the Banking Reform Package A critical assessment of the revised rules for the MREL, European Banking Institute, 2020. augusztus; 24.o. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3678561; Letöltés időpontja: 2021. április 25.

¹⁸⁹ BRRD II 45f (2) bekezdés a) pont i) alpont

¹⁹⁰ BRRD II 45f (2) bekezdés a) pont iii) alpont

¹⁹¹ BRRD II 45f (2) bekezdés b) pont

¹⁹² 2020/C 321/01 Bizottsági közlemény 21. kérdés 14.o.

Magyarországon a leányvállalat fogalma tekintetében a Szantv. a Hpt. által használt fogalomra utal¹⁹³. A Hpt. szerint leányvállalat minden olyan vállalkozás, amelynek működésére egy másik vállalkozás ellenőrző befolyást gyakorol, a leányvállalat valamennyi leányvállalatát az anyavállalat leányvállalatának kell tekinteni¹⁹⁴. Az ellenőrző befolyás alatt a Hpt.¹⁹⁵ a számviteli törvény anyavállalat fogalmánál használt meghatározó befolyást érti¹⁹⁶ (többségi tulajdonos tulajdoni hányada alapján vagy megállapodás alapján gyakorolja a szavazati jogok többségét vagy a tulajdonosokkal kötött szerződés alapján döntő irányítást, ellenőrzést gyakorol a tulajdoni hányadától, a szavazati aránytól, a megválasztási és visszahívási jogtól függetlenül) vagy egy személy és egy vállalkozás között fennálló olyan kapcsolat, amelynek alapján az anyavállalat leányvállalat viszonyára vonatkoztatva

- a befolyással rendelkező személy dönthet a vállalkozás nyereségének felosztásáról, nyereségének vagy veszteségének más vállalkozáshoz való átcsoportosításáról, stratégiájáról, üzletpolitikájáról vagy értékesítési politikájáról,

- lehetővé válik - függetlenül attól, hogy a megállapodást alapszabályban (alapító okiratban) vagy más írásos szerződésben rögzítették - a vállalkozás irányításának más vállalkozás irányításával való összehangolása valamely közös cél érdekében,

- a közös irányítás a vállalkozások ügyvezetésének, felügyelő bizottságának részben (vagy teljesen azonos összetételén keresztül valósul meg vagy

- a befolyással rendelkező személy tőkekapcsolat nélkül gyakorol jelentős befolyást egy másik vállalkozás működésére

Fentiekén túl a többi feltétel lényegében azonos a szanalás alá vonható szervezetek által figyelembe vehető MREL-képes kötelezettségek körével.

Az egyedi (belső) MREL-követelményt a szanalás alá vonható csoporton belül a szanalás alá vonható szervezetnek nem minősülő leányvállalatok, valamint harmadik országbeli szervezetek szanalás alá vonható szervezetnek nem minősülő EU-szintű anyavállalatai számára kell előírni¹⁹⁷. Ebből következően az egyedi MREL-követelmény hatálya alá tartozó szervezetek köre a TLAC-nál jóval szélesebb figyelemmel arra, hogy utóbbi körbe csak a lényeges alcsoportok tartoznak, amíg az

¹⁹³ Szantv. 3. § 43. pont

¹⁹⁴ Hpt. 6. § 78. pont

¹⁹⁵ Hpt. 6. § 18. pont

¹⁹⁶ Számviteli tv. 3. § (2) bekezdés 1. pont

¹⁹⁷ BRRD II 45f (2) bekezdés

egyedi MREL-követelményt valamennyi, intézménynek minősülő szanálás alá nem vonható csoporttagnak teljesítenie kell.

E körülményre figyelemmel komoly kihívás lenne egy szanálási tervezési ciklus alatt előírni minden érintett szervezetre az egyedi MREL-követelményt. Feltehetően emiatt az SRB több fázisban tesz eleget az SRM-rendelet egyedi MREL-követelmény előírására vonatkozó rendelkezéseinek. Az SRB elő fog írni minden olyan szanálás alá nem vonható leányvállalat számára egyedi MREL-követelményt, amelynek kritikus funkciója van és/vagy a szanálás alá vonható csoport teljes kockázati kitettségeinek vagy tőkeáttételének vagy a működési bevétel 4 százalékát eléri. A fenti küszöbértékek alacsonyabbak a TLAC-sztenderdek által előírt 5 százaléknál, így már eleve szélesebb intézményi kört érintenek a 2020. évi szanálási tervezési ciklusban. Az SRB folyamatosan bővíteni fogja az egyedi MREL-követelmény hatálya alá tartozó szervezetek körét, hogy teljes mértékben lefedje a BRRD II, illetve az SRMR által megkövetelt szervezetek körét¹⁹⁸.

Az Angol Nemzeti Bank 2018-ban publikált szakmapolitikai anyagában a belső MREL-követelményt a tőkekövetelményt meghaladóan abban az esetben tartotta indokoltnak, amennyiben a bank esetében jelentőséggel bíró szanálási célok veszélybe kerülnének. Az Angol Nemzeti Bank abban az esetben állapít meg belső MREL-követelményt egy csoport tekintetében, amennyiben a csoportban van egy egyesült királyságbeli szanálás alá vonható szervezet, amely külső MREL kibocsátására kötelezett a tőkekövetelményén felül vagy tengerentúli csoportok kritikus funkcióval rendelkező egyesült királyságbeli leányvállalatai részére. Emellett a lényegesnek nem minősülő, belső MREL-követelmény előírásának hatálya alá tartozó intézmények számára a belső MREL követelményt a tőkekövetelményükkel egyezően állapítja meg¹⁹⁹.

Az egyedi MREL-követelmény alkalmazásától a szanálási hatóság mérlegelési jogkörben el is tekinthet. Az eltekintés szükségessége abban keresendő, hogy az egyedi MREL-képes források elhelyezése a leányvállalatoknál és a követelményeknek való mindenkorai megfelelés korlátozza a bankcsoportok képességét, hogy hatékonyan menedzselni tudják a likviditásukat és tőkehelyzetüket a leányvállalatokat a szükségesnél nagyobb likviditáshoz juttatva²⁰⁰. Ugyanakkor, amennyiben mind a szanálás alá vonható szervezet, mind a szanálás alá nem vonható leányvállalata, vagy az anyavállalat és a leányvállalat azonos tagállamban vannak letelepedve és emiatt ugyanazon szanálási hatóság joghatósága alá tartoznak, így a home és a host hatóságok közötti együttműködésben rejlő

¹⁹⁸ SRB MREL Policy 2020 23-24. o.

¹⁹⁹ Bank of England MREL-approach 2018, 9. o.

²⁰⁰ Maragopoulos Nikos: The MREL framework under the Banking Reform Package, EBI Working Paper Series no. 72, 2020, 27. o.

zavaroknak vagy információnyújtás hiánya miatti kockázatok nem állnak fenn, amely szükségessé tenné az egyedi MREL-követelménynek megfelelő forrás elhelyezését.

A BRRD I alapján az eltekintésre az EU-szintű anyavállalatnál abban az esetben volt lehetőség, amennyiben az EU-szintű anyavállalat konszolidált szinten teljesítette az MREL-követelményt és a felügyeleti hatóság pedig eltekintett az egyedi tőkekövetelmény alkalmazása alól²⁰¹. A leányvállalat MREL-követelményétől pedig akkor, ha további feltételek teljesülése mellett mind az anyavállalat, mind a leányvállalata azonos tagállamban került engedélyezésre és áll felügyelet alatt²⁰². E feltételek közé tartozik, hogy a legmagasabb szintű intézmény, amennyiben eltér az EU-szintű anyavállalattól, szubkonszolidált szinten teljesíti az MREL-követelményt²⁰³.

A BRRD II alapján az EU-szintű anyavállalat egyedi MREL-követelmény alóli mentesítése már nem indokolt figyelemmel arra, hogy egyedi szinten már nem előírás számára a követelmény teljesítése, ugyanakkor a szanálás alá nem vonható leányvállalatok esetében két esetben nyitott a lehetőség, egyrésztől amikor a szanálás alá vonható szervezet és a szanálás alá nem vonható leányvállalat azonos tagállamban letelepedett, másrésztől a szanálás alá vonható szervezet a szanálás alá nem vonható anyavállalattól és leányvállalattól eltérő tagállamban van, utóbbi esetben továbbra is feltétel, hogy a szanálás alá nem vonható anyavállalat szubkonszolidált szinten teljesítse az MREL-követelményét²⁰⁴.

Fontos megjegyezni, hogy az egyedi tőkekövetelményektől a felügyeleti hatóság a CRR 7. cikk szerinti feltételek alapján tekinthet el, amelyek szinte megegyeznek az egyedi MREL-követelménytől való eltekintés feltételeivel. Kiemelendő, hogy az egyedi tőke és MREL-követelménytől való eltekintések egymásnak nem előfeltételei, így a szanálási hatóság anélkül eltekinthet az egyedi MREL-követelmény alkalmazásától, hogy a felügyeleti hatóság ezt megtette volna. Indokoltnak tartanánk a két követelménytípustól való eltekintés egységesítését, mert előfordulhat olyan eset, amikor a felügyeleti hatóság eltekint az egyedi tőkekövetelménytől, ebben az esetben a szanálási hatóság is kénytelen eltekinteni az egyedi MREL-követelménytől figyelemmel arra, hogy a követelmény számításának az alapja a tőkekövetelmény, ennek hiányában a szanálási hatóság nem tudja kiszámolni az egyedi MREL-követelményt, legfeljebb annak szintjét a konszolidált MREL-követelmény mértékével egyezően tudja megállapítani.

²⁰¹ BRRD I 45. cikk (11) bekezdés

²⁰² BRRD I 45. cikk (12) bekezdés

²⁰³ BRRD I 45. cikk (12) bekezdés d) pont

²⁰⁴ BRRD II 45f. cikk (3) és (4) bekezdések

Az MREL-követelménytől való eltekintés további feltételeinek (szanálás alá vonható szervezet teljesítse az MREL-követelményt, azonnali tőkeáramlás a szanálás alá vont szervezettől a leányvállalatra, szanálás alá vonható szervezet garantálja a leányvállalat kötelezettségeit vagy a leányvállalat által vállalt kockázatok nem jelentősek, stb.) való megfelelés tekintetében a tagállami hatóságok döntő része még nem tették közzé elvárásaikat. A 2021-től irányadó MNB MREL Policy alapján a szanálási feladatkörében eljáró MNB a Felügyelet feladatkörébe tartozó feltételeket azoknak a Felügyelet általi jóváhagyása esetén elfogadja és tovább nem vizsgálja, emellett „a Felügyelet által nyújtott mentesítések feltételének fennállásán túl az MNB a szanálhatóság értékelése során kiemelten értékeli, hogy az anyavállalat és leányvállalata egyidejű fizetéseképtelensége esetén is akadálytalanul biztosítható a leányvállalatok veszteségeinek viseléséhez, illetve az esetleges feltőkésítéshez szükséges források áramlás”²⁰⁵. A szanálás alá vonható szervezet/anyavállalat MREL-követelménynek való megfelelése, mint a leányvállalat mentesíthetősége tekintetében pedig megjegyzendő, hogy mivel az MREL-követelménynek teljeskörűen 2024. január 1-jéig kell megfelelni, e körben a hatóság az eltekintésről szóló döntése időpontjában azt vizsgálja, hogy a szanálás alá vonható szervezet/leányvállalat az átmeneti idővel összhangban álló MREL-követelményszintet teljesíti-e²⁰⁶.

6.2.5.5. Átmeneti idő

A BRRD nem határozott meg határidőt sem a szanálási hatóságok számára az MREL-követelmény előírására, sem az intézményeknek, illetve az érintett pénzügyi vállalkozásoknak annak végső teljesítésére. Az irányelv annyit tartalmazott, hogy a tagállamok biztosítják, hogy az intézmények mindenkor teljesítsék a szavatolótőkére és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelményt²⁰⁷. Figyelemmel arra, hogy egy teljesen új szabályozói kötelezettség került előírásra, ezért számos intézmény számára több évet vesz igénybe a követelménynek való megfeleléshez szükséges állomány felépítése. Az MREL-rendelet nem határozott meg határidőt sem annak előírására, sem teljesítésére, ugyanakkor biztosította a lehetőséget a szanálási hatóságok számára, hogy megfelelő átmeneti időszakot határozhat meg a végleges MREL-követelmény elérésére, illetve abban az esetben, ha valamely intézménynél vagy érintett szervezetenél már szanálási eszköz alkalmazására került sor²⁰⁸. Az átmeneti idővel szemben mindössze azt a követelményt támasztotta, hogy annak a lehető legrövidebbnek kell lennie. Emellett a szanálási hatóságnak minden egyes 12 hónapos időszakra tervezett MREL-követelményszinteket

²⁰⁵ Az MNB MREL-követelmény előírására vonatkozó alapelvei 2021 25-26. o.: <https://www.mnb.hu/letoltes/mrel-alapelvek-2020-intezmenyi-ta-jekoztato.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.

²⁰⁶ MNB MREL Policy 2021 26. o.

²⁰⁷ BRRD I 45. cikk (1) bekezdés

²⁰⁸ MREL-rendelet 7. cikk (1) bekezdés

is meg kellett határozni az intézmények számára²⁰⁹. Mind az átmeneti idő hosszát, mind a tervezett követelményszinteket a szanalási hatóság a későbbiekben módosíthatta²¹⁰.

Véleményünk szerint az MREL-követelmény meghatározására és végső teljesítésére egységesen irányadó határidő, illetve az átmeneti idő hosszára vonatkozó megfelelő szempontrendszer hiányában az egyes tagállamok szanalási hatóságai fentieket egymástól eltérően is szabályozhatták az illetékességi körükbe tartozó intézmények vonatkozásában. Figyelemmel arra, hogy több olyan intézmény számára, amelyek az MREL-követelmény meghatározásának időpontjában még nem rendelkeztek teljeskörűen a teljesítéshez szükséges MREL-képes instrumentumokkal, az MREL-hiány pótlása további költséggel jár. Az EBA 2018. decemberi adatok alapján készült MREL-követelménnyel összefüggő mennyiségi tényezőket elemző jelentése alapján 16 G-SII csoportból 7 esetben összesen 51 milliárd euró, 79 O-SII csoportból 49 esetben 102 millió euró, 130 egyéb szanalás alá vonható csoportból 61 esetben 23 millió euró az MREL-hiány. Az átmeneti idő alkalmazásának és hosszának eltérően történő meghatározási lehetősége a különböző tagállamokban székhellyel rendelkező intézmények esetén egymáshoz viszonyítva eltérő teherviseléshez vezetne, így versenyhátrányba kerülhetnek azok az intézmények, amelyek a többiekhez képest rövidebb alkalmazkodási idő alatt kötelezettek a végleges MREL-követelmény teljesítésére. Az SRB az SRM-rendelet BRRD II szerinti módosításának hatályba lépéséig intézményenként írta elő az átmeneti időt, amelynek hossza legfeljebb 4 év lehetett. Tervezett követelményszinteket a 2 évet meghaladó átmeneti idő esetén írt elő, valamint azoknak az intézmények számára, amelyek már az előírás időpontjában teljesítették a végleges követelményt, nem került átmeneti idő meghatározásra.

Az Angol Nemzeti Bank már a 2018 júniusában kiadott MREL szakmapolitikai anyagában²¹¹ figyelemmel volt a TLAC sztenderdekre, illetve a BRRD II várható változásaira. 2019. január 1-jétől meg kellett felelniük a G-SIB szanalás alá vonható szervezeteknek az RWA 16 százalékának és a tőkeáttételi mutató 6 százalékának, 2020. január 1-jétől pedig a szanalás alá vonható G-SIB-ek mellett a belföldi rendszerszinten jelentős intézményeknek (D-SIB) is a pillér 1-es követelménye kétszeresének, valamint a pillér 2 követelmények, illetve amennyiben magasabb a tőkeáttételi mutató kétszeresének. Emellett a G-SIB-ek és D-SIB-ek jelentős leányvállalatainak is teljesíteniük kell e követelményt megszorozva az Angol Nemzeti Bank által megállapított intézményspecifikus

²⁰⁹ MREL-rendelet 7. cikk (2) bekezdés

²¹⁰ MREL-rendelet 7. cikk (3) bekezdés

²¹¹ Bank of England: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), 2018. június; <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/paper/2018/statement-of-policy-boes-approach-to-setting-mrel-2018.pdf?la=en&hash=BC4499AF9CF063A3D8024BE5C050CB1F39E2EBC1>; Letöltés időpontja: 2020. december 20.

szorzóval. Az egyéb szanálás alá vonható szervezetek számára küszöbértéket határoznak meg, valamennyi esetben az RWA 18 százalékának megfelelő MREL-szintet kell teljesíteni. Az átmeneti időt az Angol Nemzeti Bank intézményspecifikusan határozza meg, külön kiemelve, hogy amennyiben a szanálhatósági értékelés indokolja (meglátásunk szerint feltehetőleg amiatt, mert jelentős szanálhatósági akadály elhárítása indokolja) vagy pedig nemzetközi sztenderdnek (TLAC) való megfelelés miatt szükséges, korábbi köztes, illetve végleges határidőt állapíthat meg a követelmény teljesítésére. Kiemelendő, hogy az eredeti átmeneti időnél hosszabb időt is megállapíthat a megfelelésre, amennyiben az intézmény számára szükséges MREL-mérték változik. Amennyiben e változás jelentős, legalább 36 hónapos átmeneti kerül meghatározásra²¹².

A svéd szanálási hatóság (Swedish National Debt Office, SNDO) a már működő intézmények megfelelésére nem állapított meg átmeneti időszakot, csak a szanálási eljárással érintett intézmények, valamint a brit megközelítéshez hasonlóan az MREL-követelményben jelentős változás esetén ír elő átmeneti időszakot a megfelelésre eseti mérlegelés alapján²¹³.

A BRRD II az átmeneti idő előírásának lehetőségét megtartva és a korábbi szabályozást kiegészítve – összhangban a TLAC-sztenderdekkel – konkrét határidőket határozott meg az MREL-követelménynek való megfelelésre. 2024. január 1-jéig valamennyi, az MREL-követelmény teljesítésére kötelezett szervezetnek meg kell felelnie a végleges követelményszintnek (konszolidált vagy egyedi), valamint a 8 százalékos alárendelési követelménynek. Emellett 2022. január 1-jén egy közbenső célszintet is el kell érniük, amely azt hivatott biztosítani, hogy az MREL-követelmény általános szabályként egy egyenletes folyamat során, fokozatosan kerüljön felépítésre. A végső, 2024. január 1-i határidőnél a szanálási hatóság bizonyos esetekben hosszabb határidőt is megállapíthat (a szervezet pénzügyi helyzetének alakulása; kilátás arra, hogy a szervezet észszerű időn belül képes lesz megfelelni a megállapított követelményeknek, illetve a szervezet képes-e felváltani azokat a kötelezettségeket, amelyek már nem felelnek meg az MREL-képességre vonatkozó feltételeknek, stb.)²¹⁴. A Top-tier és a fished bankoknak a rájuk irányadó MREL 1. pilléres követelménynek 2022. január 1-jétől kell megfelelniük, ugyanakkor 3 évig mentesülnek az 1. pilléres, illetve a 8 százalékos alárendelési követelmény alól attól az időponttól kezdődően, amikor a szanálás alá vonható szervezetet vagy azt a csoportot, amelynek a szanálás alá vonható szervezet a részét képezi, globálisan rendszerszinten jelentős intézményként azonosították, vagy amikor a szanálás alá vonható szervezet Top-tier vagy fished bankká nyilvánításra került²¹⁵. További

²¹² Bank of England MREL-approach 2018, 13. o.

²¹³ SNDO, 2017; 11. o.

²¹⁴ BRRD 45m. cikk (1) bekezdés

²¹⁵ BRRD 45m. cikk (4) bekezdés

könnyítés, hogy a hitelezői feltőkésítés, valamint alternatív piaci megoldás keretében vagy a szanálási eljáráson kívül gyakorolt leírás vagy átalakítás időpontjától számított két évig sem kell a fenti két követelménynek megfelelniük²¹⁶. Bármely, az MREL-követelmény hatálya alá tartozó szervezetre irányadó, hogy amennyiben vele szemben szanálási eszköz vagy a leírási vagy átalakítási hatáskör került alkalmazásra, a szanálási hatóságnak szintén átmeneti időt kell biztosítani a követelményeknek való megfelelésre²¹⁷. Felmerül a kérdés, hogy e szabály miként viszonyul a BRRD azon rendelkezéséhez, amely szerint 2024-től a végleges MREL-követelményt valamennyi érintett szervezetnek teljesíteni kell. Véleményünk szerint amennyiben e határidők előtt kerül az érintett szervezet olyan helyzetbe (például szanálás alá), főszabály szerint a végleges MREL-követelményszint teljesítésére továbbra is a 2024. január 1-i határidő az irányadó, azonban az e határidő hosszabbítására vonatkozó rendelkezéseket segítségül hívva (a szervezet pénzügyi helyzetének alakulása; kilátás arra, hogy a szervezet észszerű időn belül képes lesz megfelelni a megállapított követelményeknek, stb.) szükséges az átmeneti idő meghatározása.

A korábbi szabályozáshoz képest változatlanul 12 hónapos időszakokra szükséges megállapítani a követelményt arra figyelemmel, hogy a követelmény fokozatosan kerüljön felépítésre²¹⁸. Ugyanakkor a BRRD II az MREL-rendelethez képest már nem tartalmazza azt a szabályt, hogy az átmeneti időnek a lehető legrövidebbnek kell lennie (ennek ellenére, mivel az MREL-rendelet hatályban van, meglátásunk szerint e szabály továbbra is figyelembe veendő) a hosszának meghatározása során azonban tekintetbe kell venni a betétek előfordulási gyakoriságát, a hitelviszonyt megtestesítő instrumentumok hiányát a finanszírozási modellben; a tőkepiacokhoz való hozzáférés a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek esetében; milyen mértékben szükséges a szanálás alá vonható szervezetnek CET1 tőkére támaszkodnia a konszolidált MREL-követelmény teljesítéséhez²¹⁹.

6.2.6. A TLAC-követelmény átültetésének státusza

Az FSB 2019. júliusában közzétett szakmapolitikai anyagában (továbbiakban: TLAC Review) felmérte a TLAC-sztenderdek átültetésének státuszát. Az FSB következtetése, hogy a sztenderdek átültetése jól halad, mind a TLAC-követelmény megállapítása, mind a külső TLAC-képes instrumentumok G-SIB-ek általi kibocsátása²²⁰. A TLAC-sztenderdek már átültetésre kerültek az USA-ban, az Egyesült Királyságban, Hong Kongban, Japánban, Kanadában, Svájcban. Kínában is

²¹⁶ BRRD 45m. cikk (3) bekezdés

²¹⁷ BRRD 45m. cikk (5) bekezdés

²¹⁸ BRRD 45m. cikk (6) bekezdés

²¹⁹ BRRD 45m. cikk (7) bekezdés

²²⁰ FSB: Review of the Technical Implementation of the Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) Standard, FSB, 2019. 1. o.

várhatóan bevezetésre kerül. Ahogy fentebb említésre került, a TLAC sztenderdek 2019. júniusában a BRRD-be is beépítésre kerültek, amely az FSB által meghatározott feltételrendszernek az MREL szabályozásba történő beépítésével történt meg. A bankunió vonatkozásában az SRM rendelet is módosításra került. A tagállamoknak legkésőbb 2020. december 28-ig kellett átültetniük és hatályba léptetésüktől alkalmazni a szabályokat.

Intézményspecifikus TLAC-követelményt egyetlen országban sem alkalmaznak, ugyanakkor harmadik országok joga alatti kibocsátások megengedettek, feltéve, hogy szerződésben rögzítésre kerül, hogy a TLAC-követelmény tartására kötelezett intézmény székhelye szerinti szanálási hatóság az érintett instrumentum vonatkozásában gyakorolhatja a hitelezői feltőkésítést²²¹. A TLAC Review megállapítása szerint a TLAC-képes instrumentumokba történő befektetések korlátozása terén további intézkedések szükségesek. Hong Kongban, Japánban, Svájcban már érvényben vannak ilyen jellegű korlátozások. A TLAC-követelmény intézménycsoporton belüli megosztása sem maradéktalan. A belső TLAC-követelményt – ahogy fentiekben már említésre került – a lényeges alcsoportonként kell megállapítani a külső TLAC-követelmény 75-90 százaléka között. Egyes országokban a CMG-ben a szanálhatósági értékelések során határozzák meg, míg másoknál nincs mozgástere a hatóságoknak, hanem jogszabályban rögzített a százalékos mérték. Az FSB a hiányosságokat a lényegi alcsoportok még nem teljes körű azonosításában, illetve a belső TLAC-követelmény előírásában látja²²². A TLAC Review az alábbi főbb kihívásokat azonosította, amelyek hatással lehetnek a TLAC-követelmény alkalmazására²²³:

- még nincsenek hatékony megegyezések és mechanizmusok arra vonatkozóan, hogy az előre rendelkezésre nem álló TLAC-képes instrumentumok (non-pre-positioned TLAC resources) válsághelyzetben nagy bizonyossággal rendelkezésre fognak állni a lényeges alcsoport szükségessé váló feltőkésítése esetén;
- ahol jogszabályban rögzített a belső TLAC-követelmény mértéke, a fogadó hatóságok, illetve az intézményeknek korlátozottak a kapacitásai és kevésbé ösztönző, hogy az előre rendelkezésre nem álló TLAC-képes instrumentumok kezelését fejlesszék;
- az eltérő szerződésben történő rögzítések, felhasználásukat kiváltó okokról való rendelkezések csökkentik a jogi bizonyosságot szanálás esetére;

²²¹ TLAC Review 1-2. o.

²²² TLAC Review 1-2. o.

²²³ TLAC Review 3-4. o.

- a TLAC-képes instrumentumok kibocsátásával összefüggő korlátozások (például a külföldi jog alatt kibocsátott instrumentumok kereskedését érintő korlátok) amelyek elzárhatják a szélesebb befektetői körtől a vásárlás lehetőségét;
- a hitelezői feltőkésítés gyakorlati alkalmazásához kapcsolódó kérdések, amelyek elsősorban az érintett instrumentum kibocsátásának formáját és jogát érinti.

Az FSB következtetése, hogy nem látja indokoltnak a TLAC-sztenderdek módosítását, ugyanakkor további erőfeszítések szükségesek a teljes körű és hatékony implementáció érdekében, emiatt folytatni fogja a követelmény átültetésének nyomon követését. Nézetünk szerint e körben a leglényegesebb, hogy az FSB a hitelezői feltőkésítés gyakorlati alkalmazásának elősegítése érdekében a TLAC-képes instrumentumok hitelezői feltőkésítésbe vonhatóságát is vizsgálni fogja, ideértve annak értékpapírijogi aspektusait is.

7. A SZANÁLÁSI FELTÉTELEK

A szanálási eljárás három együttes feltétel fennállása esetén rendelhető el valamely intézménnyel szemben²²⁴:

- az intézmény fizetéseképtelen vagy valószínűleg fizetéseképtelenné válik;
- az időzítést és más releváns körülményeket is figyelembe véve észszerűen nem várható, hogy az intézmény vonatkozásában hozott bármilyen alternatív magánszektorbeli intézkedéssel – ideértve az az intézményvédelmi rendszerben hozott intézkedéseket – vagy felügyeleti intézkedéssel, beleértve a korai beavatkozási intézkedéseket vagy a releváns tőkeinstrumentumoknak leírását vagy átalakítását – ésszerű időn belül megelőzhető lenne az intézmény fizetéseképtelensége;
- a szanálási intézkedésre a szanálási értelemben vett közérdek miatt van szükség.

7.1. A fizetéseképtelenség vagy várható fizetéseképtelenség

A fizetéseképtelenség Szantv. szerinti fogalma²²⁵ eltér attól, amit a csődjogban, illetve a közgazdasági terminológiában értünk alatta. A fizetéseképtelenség alatt köznap értelemben egyrészt azt értjük, amikor egy adós nem képes a lejárt tartozását megfizetni, másrészt, ha a vagyonának értéke kisebb, mint a lejárt tartozása (vagyonhiány)²²⁶. A Fizetéseképtelenség fogalmát a Szantv. tágabban értelmezi a Csődtv.-nél. Amíg a Csődtv. lényegében a lejárt tartozás

²²⁴ BRRD 32. cikk (1) bekezdés

²²⁵ Szantv. 17. § (1) bekezdés a) pont

²²⁶ Éless Tamás, Juhász Edit, Juhász Imre, Kapa Mátyás, Papp Zsuzsanna, Somlai Zsuzsanna, Szécsényi-Nagy Kristóf, Timár Kinga, Tóth Ádám, Török Judit, Varga István: A polgári nemperes eljárások joga, Eötvös Kiadó, 2014, 297. o.

meghatározott határidőn belüli ki nem egyenlítését, az adóssal szembeni végrehajtás eredménytelenségét, valamint a vagyonihiányt említi fizetéseképtelenségi oknak²²⁷, addig a Szantv²²⁸. alapján – a fent említett okokon túl – bármely tevékenységi engedély-visszavonási ok megalapozhatja a fizetéseképtelenség történő minősítést, emellett a rendkívüli állami pénzügyi támogatás igénylése vagy az ilyenben történő részesülés is fizetéseképtelenségi oknak tekintendő. Rendkívüli állami pénzügyi támogatásnak minősül nemzeti vagy szupranacionális szinten nyújtott olyan az EUMSZ szerinti állami támogatás²²⁹, amelyet a BRRD hatálya alá tartozó intézmény vagy csoport életképességének, likviditásának vagy fizetőképességének megőrzése vagy helyreállítása céljából nyújtanak²³⁰. Az új szanálási keretrendszer egyik fontos alapelve, hogy a közpénzek védelme érdekében a szanálás terheit elsődlegesen a tulajdonosoknak, majd a hitelezőknek kell viselnie. A szanálási hatóságok hatáskört kaptak arra, hogy a tulajdonosokat és a hitelezőket megillető követeléseket a tőkeelemek leírása vagy átalakítása szanálási jogosultság keretében önállóan, illetve szanálási eljárás keretében leírják vagy elsődleges alapvető tőkévé alakítsák. Azáltal, hogy a rendkívüli állami pénzügyi támogatás szanálási értelemben fizetéseképtelenségi oknak minősül, a szanálási hatóságoknak kötelezettségévé vált, hogy – a további jogszabályi feltételek fennállta esetén – a tőkeelemek leírásán vagy átalakításán keresztül érvényt szerezzenek a tulajdonosi és hitelezői teherviselés kötelezettségének, mielőtt a rendkívüli állami pénzügyi támogatás nyújtására sor kerülhetne.

Véleményünk szerint a fizetéseképtelenség fogalmának eltérő tartalma a csőd, felszámolási és szanálási eljárásban a magyar jogi terminológia sajátossága, amely feltehetően abból ered, hogy az angol „failing” fogalom magyar szószerinti fordításának („megbukik”) használata a szanálási kontextusban nem adná vissza a „failing” szó tényleges tartalmát. A BRRD magyar nyelvű változatának „csődhelyzet” definícióját sem tekintjük megfelelőnek amiatt, hogy csődeljárás sem hitelintézettel, sem befektetési vállalkozással szemben nem indítható²³¹. A német szanálási törvény a „failing” szóra a „Bestandsgefährdung” kifejezést alkalmazza, amelyet szó szerint akként lehet magyarra fordítani, hogy az intézmény működésének folytatása van veszélyben²³². Érdekesség, hogy a német és az osztrák szanálási törvények definíciói is eltérnek, utóbbi az „ausfallen”, azaz „kiesni” kifejezést felelteti meg a „failing” szónak²³³. Fentiek ellenére, meglátásunk szerint a jogalkalmazásban nem okoz nehézséget a fizetéseképtelenség fogalmának eltérő használata, ugyanis

²²⁷ Csődtv. 27. § (1) bekezdés

²²⁸ Szantv. 17. § (2) bekezdés

²²⁹ EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés

²³⁰ BRRD 2. cikk (1) bekezdés 28. pont

²³¹ Hpt. 52. § (1) bekezdése, Bszt. 125. §

²³² SAG 62.§ (1) bekezdés 1. pont

²³³ BASAG 49. § (1) bekezdés 1. pont

mind az irányelv, mind a Szantv. tételesen meghatározza a fizetéseképtelenséget kiváltó okokat²³⁴. Ahogy már korábban említésre került, a szanálási szabályozás alkalmazása során bármely tevékenységi engedélyvisszavonási ok megalapozza a fizetéseképtelenség fennálltát. A fizetéseképtelenség vagy várható fizetéseképtelenség egyes eseteinek a felügyeleti és szanálási hatóságok általi egységes értelmezése érdekében az EBA iránymutatásokat bocsátott ki²³⁵.

Fontos megjegyezni, hogy az első szanálási feltételt a felügyeleti hatóság állapítja meg a szanálási hatósággal való konzultációt követően, ugyanakkor a BRRD lehetőséget biztosít arra is, hogy a szanálási hatóság is megtehesse az első szanálási feltétel fennálltának a megállapítását, amennyiben a nemzeti jog szerint rendelkezik az ehhez szükséges eszközökkel, különösen az e vonatkozásban érintett információkhoz való hozzáféréssel.²³⁶

7.2. Nincs alternatív magánszektorbeli megoldás

A magánszektorbeli megoldás hiánya szanálási feltétel vonatkozásában – amely tágabban értendő figyelemmel arra, hogy a felügyeleti hatósági intézkedéseket is magában foglalhatja – sem az időzítésről, sem más releváns körülményekről a BRRD részletszabályokat nem állapít meg, így azok szabályozását a tagállamok, valamint a nemzeti hatóságok alakíthatják ki.

7.3. Közérdek, mint szanálási feltétel

A közérdek szanálási értelemben speciális fogalommal rendelkezik. A BRRD alapján egy szanálási intézkedés akkor szolgálja a közérdeket, ha szükséges egy vagy több szanálási cél megvalósításához és azokkal arányos, továbbá az intézmény rendes fizetéseképtelenségi eljárás keretében történő felszámolása révén ezek a szanálási célok nem valósulnának meg ugyanolyan mértékben²³⁷. A közérdek szanálási feltételre vonatkozóan az irányelv fentiekén túl módszertan nem határoz meg, így azt a szanálási hatóságok alakítják ki a BRRD-t átültető nemzeti jogszabályi keretek között. A BRRD a közérdeknek két jelentős szerepet tulajdonít a szanálási feladatok vonatkozásában: a szanálás elrendelhetősége, illetve a szanálási intézkedések alkalmazhatósága, valamint az azonos hitelezői osztályokban lévő hitelezők közötti különbségtételt engedő kivételszabályok tekintetében²³⁸.

A három szanálási feltétel közül a legnagyobb vitákat a közérdek szanálási feltétel megállapítása váltja ki figyelemmel arra, hogy az EU-ban nem került egységes módszertan

²³⁴ BRRD 32. cikk (4) bekezdés, Szantv. 17. § (2) bekezdés

²³⁵ EBA iránymutatások azon különböző körülmények értelmezéséről, amelyek esetében egy intézményt úgy tekintenek, hogy az fizetéseképtelen, vagy valószínűleg fizetéseképtelenné válik a 2014/59/EU irányelv 32. cikkének (6) bekezdése értelmében.

²³⁶ BRRD 32. cikk (2) bekezdés. Németországban /SAG 62. § (2) bekezdés/ mind a felügyeleti, mind a szanálási hatóság megállapíthatja.

²³⁷ BRRD 32. cikk (5) bekezdés

²³⁸ BRRD preambulum (22) és (47) bekezdések

kialakításra, így a nemzeti szanálási hatóságok, ideértve az SRB-t is a BRRD meglehetősen tágra szabott keretei között szabadon alakíthatják ki a saját módszertanukat. Mindeközben csak az Angol Nemzeti Bank (2017)²³⁹ és az SRB (2019)²⁴⁰ hozta nyilvánosságra a közérdek megállapítására vonatkozó módszertanukat.

Az Angol Nemzeti Bank meglehetősen keveset tett közzé a közérdek módszertanát illetően, döntően a válságba jutott intézmény kritikus funkcióinak méretét és természetét emelve ki a fizetéseképtelenség időpontjában, valamint, hogy a szanálási célok felszámolási eljárásban azonos mértékben valósulnának-e meg. Kiemelendő, hogy a brit szabályozás alapján speciális szabályok vonatkoznak a lakásépítési szövetkezet (building-society) és a befektetési vállalkozások felszámolására. Mindkét jogi személytípus esetén a szanálás nem jöhet szóba, amennyiben nem tartanak védett betéteket, illetve ügyféleszközöket²⁴¹. Meglátásunk szerint a kritikus funkciók fennállta nem előfeltétele a közérdek szanálási feltétel megállapításának tekintettel arra, hogy nem valamennyi szanálási célnak kell megvalósulnia egy szanálási eljárás során, hanem csak az adott intézmény sajátosságaira és válsághelyzetében jelentőséggel bírónak, emellett a szabályozás alapján a szanálási célok egyenrangúak, a kritikus funkciók ellátásbeli folytonosságának biztosítása pedig csak egy a szanálási célok közül.

Az SRB közérdek módszertana különbséget tesz a közérdek szanálhatóság értékelése keretében, valamint a fizetéseképtelenség vagy várható fizetéseképtelenség időpontjában történő értékelése között. A közérdek vizsgálata a szanálhatóság értékelése keretében a 2016/1075/EU rendelet 23. cikk (3) bekezdése alapján elsősorban a felszámolási eljárás, illetve a szanálási intézkedések megvalósíthatóságának értékelésére korlátozódik. Abban az esetben nem tekinthető hitelesnek a szanálási intézkedés megtétele, amennyiben egy vagy több szanálási cél megvalósítását veszélybe sodorna. A fizetéseképtelenség vagy várható fizetéseképtelenség bekövetkezésének időpontjában elvégzendő közérdek értékelésnek a szanálási tervezés során már elvégzett közérdek értékelésre kell alapoznia figyelemmel a válsághelyzetben fennálló piaci feltételekre és speciális körülményekre.²⁴² Ebből következik, hogy a közérdek értékelése a szanálási tervezéskor lefolytatandó szanálhatósági vizsgálatokban megállapíthatóhoz képest eltérő eredményhez is vezethet.

A szanálhatósági értékelés keretében elvégzett közérdek teszt keretében az SRB sorra veszi az egyes szanálási célok vizsgálatakor követett szempontokat. A pénzügyi stabilitásra gyakorolt

²³⁹ BoE (2017) 14-15.o.

²⁴⁰ SRB: Public Interest Assessment: SRB Approach: https://srb.europa.eu/sites/default/files/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf Letöltés időpontja: 2021. május 5.

²⁴¹ BoE (2017) 18.o.

²⁴² SRB Public Interest Assessment (2019) 5. o.

jelentős káros hatások kiküszöbölése szanálási cél tekintetében kiemelendő, hogy a szabályozás nem tartalmaz erre vonatkozó definíciót, így az SRB pontos fogalmat ad e szanálási cél egyes elemeire vonatkozóan, mint a pénzügyi stabilitás, jelentős hátrányos hatás, közvetlen és közvetett fertőzés, valamint a piaci szereplők kockázatfelismerési képességét, illetve, hogy e kockázatokat más érdekeltek számára is jelzik. A pénzügyi stabilitással kapcsolatos fenti szanálási cél mellett a többi szanálási cél vonatkozásában is vizsgálatra kerül a veszélyeztetettségük egy felszámolási eljárás során. Amennyiben egy felszámolás során a szanálási célok kockázatnak lennének kitéve, megvizsgálásra kerül a szanálási intézkedések hitelessége, ideértve a szanálási stratégia hatását a pénzügyi piacok működésére, a pénzügyi infrastruktúrákra és a piaci bizalomra. A dokumentum külön kiemeli, hogy a bankokra vonatkozó nemzeti felszámolási eljárások harmonizációjának hiánya miatt a közérdek teszt eltérő eredményekre vezethet a bankunió különböző országai vonatkozásában²⁴³.

A felszámolási eljárásokra vonatkozó eltérő nemzeti szabályozások miatt viták középpontjába kerültek az SRB közérdek vonatkozású egyes döntései. Például az olasz Banca Popolare di Vicenza (BPV) és Vicenza bankok esetében, ahol felszámolási eljárásra került sor, aminek az lett a következménye, hogy az elsőbbségi (senior) kötvénytulajdonosoknak nem kellett veszteséget viselniük. Szanálás során erre valószínűleg sor került volna, mert akkor az SRF igénybevételének előfeltétele lett volna – a feltehető közvetett veszteségviselés miatt a tulajdonosok és hitelezők – ideértve az elsőbbségi kötvénytulajdonosokat is – a szavatolótőkét is magába foglaló teljes kötelezettségállomány 8 százalékaig terjedő veszteségviselése²⁴⁴. A „8 százalékos kötelező teherviselés” feltételei a hitelezői feltőkésítésre vonatkozó 10.1. fejezetben kerül részletesen bemutatásra.

A BPV, és a Veneto Banca bankok olasz bankszektorban egyenként 1-1,5 százalékos piacirészesedéssel rendelkeztek. Az EKB 2017. júniusi értékelése szerint – nem voltak fizetőképeselek.²⁴⁵ Az SRB értékelése alapján nem állt rendelkezésre más lehetőség a fizetéseképtelenség elhárítására, tovább a közérdek szanálási feltétel sem állt fenn figyelemmel arra, hogy az intézményeknek nem volt kritikus funkciójuk, valamint nem jelentettek fenyegetést a pénzügyi stabilitásra²⁴⁶. A két bank ezt követően az olasz nemzeti szabályok alapján felszámolás alá

²⁴³ SRB Public Interest Assessment (2019) 11-12.o.

²⁴⁴ Merler Silvia: Bank liquidation in the European Union: clarification needed, Bruegel Policy Contribution Issue N01, 2017. január, 5.o. https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/01/PC-01_2018.pdf Letöltés időpontja: 2021. május 5

²⁴⁵ European Commission – Press Release (2017. június 25.): http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1791_en.htm Letöltés időpontja: 2021. május 5.

²⁴⁶ SRB: The SRB will not take resolution action in relation to Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca (press release), 2017: <https://www.srb.europa.eu/en/node/341> Letöltés időpontja: 2021. május 5.

kerültek és a felszámolási eljárásban lefolytatott értékesítés keretében pedig a teljesítő hitelállományok, pénzügyi eszközök, betétek és elsőbbségi hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok kerültek az Intesa San Paolohoz átruházásra. Az olasz kormány az EU Bizottság előzetes jóváhagyásával állami támogatást nyújtott tőkehozzájárulás és állami garancia formájában²⁴⁷. Az olasz kormánya felszámolás hatásainak értékelése alapján mégis talált indokot az állami támogatás nyújtásához²⁴⁸.

A felszámolási eljárások harmonizációjának hiányából eredő nehézségekre többen felhívták a figyelmet, különös tekintettel arra, hogy hasonló bankok egy válsághelyzetben egyenlő elbírálás alá esnének-e és ennek elkerülése érdekében sícra szállnak a felszámolási eljárások harmonizálása érdekében, emellett egyesek hatáskörrel ruháznák fel az SRB-t, amely lehetővé tenné, hogy vizsgálhassa a felszámolás helyi hatásait²⁴⁹. Elke König szerint az EU-s felszámolási keretrendszer hiánya a legnagyobb akadály a kiteljesedett bankunió előtt²⁵⁰. Andrea Enria rámutatott, hogy a nem egységes felszámolási szabályozás intézményeket tart vissza, hogy határon átnyúló tevékenységet végezzenek, amely akadályozza az EU-s pénzügyi integráció elmélyülését. Bár nem száll sícra az egységesített szabályozás mellett, ugyanakkor a lehető legnagyobb mértékben harmonizált közigazgatási eljárás bevezetését javasolja a bankok felszámolása vonatkozásában²⁵¹.

A harmonizáció hiánya miatt alapvetően a kis- és középbankok esetében merülhetnek fel bizonytalanságok. Fontos megjegyezni, hogy főszabály szerint a fizetéseképtelenné vált intézményeket felszámolási eljárás útján kell megszüntetni, a szanálásra csak kivételesen kerülhet sor. Azoknál a kis- és középbankoknál, amelyek forrásaikat betételhelyezésből szerzik, nehézséget okozhat, amennyiben a feltőkésítési mennyiséghez szükséges MREL-képes instrumentumaikat a kötvénypiacról kell beszerezniük, amely tekintetében nem rendelkeznek tapasztalattal és költséges lehet a számukra, amennyiben elsőbbségi, nem előresorolt kötelezettségeket kell kibocsátaniuk, amelyek után az intézményi befektetők keresletet sem mutatnának, így kénytelenek lennének a lakossági befektetők felé fordulni. A BRRD a lakosság számára azonban egyes MREL-képes instrumentumokba történő befektetéseket korlátozza, így szűk lehetőségei vannak az ilyen méretű intézményeknek a szanáláshoz szükséges saját források biztosítására.²⁵²

²⁴⁷ European Parliament: The orderly liquidation of Veneto Banca and Banca Popolare di Vicenza (2017): [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602094/IPOL_BRI\(2017\)602094_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602094/IPOL_BRI(2017)602094_EN.pdf) Letöltés időpontja: 2021. május 5. 1. o.

²⁴⁸ Merler (2017) 8.o.

²⁴⁹ Merler (2017) 2.o.

²⁵⁰ König Elke: Why we need an EU liquidation regime for banks, 2018. szeptember 5. <https://srb.europa.eu/en/node/622> Letöltés időpontja: 2021. május 6.

²⁵¹ Enria Andrea: Crisis management for medium-sized banks: the case for a European approach, EKB, 2021. január 15. https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2021/html/ssm.sp210115-e00efc6968.en.html?utm_source=ecb_twitter Letöltés időpontja: 2021. május 6.

²⁵² Enria (2019)

A szanálási értelemben vett közérdek jelenlegi szabályozásából eredő anomáliákkal foglalkozik az Olasz Nemzeti Bank kiadásában megjelent tanulmány, amely szerint átfogó reformokra van szükség, amelyhez az FDIC gyakorlata – különös tekintettel a legkisebb költségtesztre (least cost test – LCT) – szolgálhat mintául. A tanulmány három lépésben képzei el a reformot, amellyel hatékonyabbá tehető a szanálási keretrendszer (1.: egységes szabálykönyv, 2: LCT teszt aktiválása, 3: szanálási hatóság és a betétbiztosító integrálása). Az 1. lépés vonatkozásában az általuk bonyolultnak ítélt EU-s szabályrendszer helyett – amelynél döntő szempontok a közérdek fennállta, az intézmény mérete, az engedélyezett állami támogatás, valamint a betétbiztosítók finanszírozási korlátja – az LCT alkalmazását javasolják bizonyos kivételekkel a komplex intézmények vonatkozásában. Véleményük szerint a fenti szempontok érvényesítése több hatóság közötti koordinációt igényel és így hosszadalmas folyamat. Az FDIC ezzel szemben egy P&A tranzakcióban 90 nap alatt képes vevőt találni az átruházandó portfólióra. A 2. lépés tekintetében javasolják, hogy a kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betétek a kielégítési sorrendben egy osztályba kerüljenek a nem biztosított betétekkel, mert az előbbi betéttípus „szuperprioritása” miatt gyakorlatilag nincs annak esélye, hogy egy LCT tesztben a betétbiztosító jobban járjon szanálásban, mint felszámolásban és így hozzá tudjon járulni a teherviseléshez. A 3. lépés tekintetében a két funkció egy szervezetben történő integrálását amiatt tartják előnyösnek, mert így a szanálási célokra is lehetne fordítani a betétbiztosító rendelkezésére álló forrásokat. Összefoglalva az amerikai tapasztalatokra alapozva az LCT teszt egyik legnagyobb előnyének azt tartják, hogy nem tesz különbséget kis- és nagyintézmények között és amennyire csak lehet, megőrzi a válságba került intézmény további működést feltételező értékét. Nézetük szerint az FDIC példájára alapozva a kiválasztási feltételek csökkentése nem rontaná a keretrendszer hatékonyságát.²⁵³

Véleményünk szerint is a szanálási keretrendszer hatékonyságát erősítené, különös tekintettel a közérdek szanálási feltétel megállapítása tekintetében segítené elő a jogalkalmazást a felszámolási jog egységesítése az EU-ban vagy legalább a főbb anyagi jogi szabályok tekintetében történő harmonizációja, így az egyes kötelezettségek kielégítési sorrendben elfoglalt helyeire, hiszen a teherviselés sorrendjét egy szanálás esetén is ez határozza meg. Meglátásunk szerint, ugyanakkor a BRRD hatálya nem tesz különbséget kis- és nagyintézmények között, mindegyikre egyaránt kiterjed, s éppen a közérdek, amely nagy mozgásteret ad annak kialakításában, hogy mely intézménnyel szemben kerül szanálási eljárás elrendelésre. A BRRD alapján lehetőség van a regionális szinten jelentőséggel bíró intézményekkel szemben is a szanálási eljárás lefolytatása (dán

²⁵³ Mainoni Giovanni, Bernardini, Gabriele, Dal Santo Andreas, Trapanese Maurizio: The EU bank insolvency framework: could less be more?, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, 594. szám. 2021. február https://www.bancaditalia.it/publicazioni/qef/2021-0594/QEF_594_21.pdf?language_id=1 Letöltés időpontja: 2021. május 8. 23. o. Enria Andrea is említi a limbó helyzetet: Enria (2021)

takarékszövetkezetek, horvát Jadranska bank). Másrészt válsághelyzetben az érintett hatóságok – mind a közérdek szanálási feltétel fennállta tekintetében, mind az EU Bizottság az állami támogatások engedélyezése tárgyában – nagyon rövid idő alatt, akár néhány napon belül is döntést tudott hozni, például így történt a Banco Espírito Santo esetében is. Emellett a BRRD szerinti vagyonértékesítés esetén a vevőkutató is végrehajtható néhány hónap alatt. Egyetértünk ugyanakkor azzal, hogy a BRRD hatályos szabályai alapján a betétbiztosítók forrásainak szanálási célú felhasználása rendkívül korlátozott, így a szabályozás lazítása indokolt, amelyet okait részletesen a 11. fejezetben ismertetjük.

Az egyes tagállamok eltérő felszámolási joga, valamint a „failing” és a fizetéseképtelenség eltérő jelentéstartalma miatt előfordulhat a már hivatkozott tanulmány által „limbó” helyzet, amikor valamely intézmény szanálási értelemben fizetéseképtelenségnek minősül, azonban a nemzeti felszámolási jog alapján a fizetéseképtelenség feltételei még nem állnak fenn és a szanálási hatóság a közérdek fennálltát sem állapítja meg, így – véleményük szerint – nem áll fenn jogszabályi lehetőség az érintett intézmény válsághelyzetének kezelésére²⁵⁴.

A fizetéseképtelen intézmények az egyes tagállamokban eltérő felszámolási jogszabályok hatálya alá esnek, a tagállamok ezenfelül – ahogy a két olasz bank esete is mutatja – szabadon alakíthatják a felszámolási eljárásukra irányadó szabályozást, így az elsőbbségi kötvénytulajdonosok jobban is tudnak járni, mint szanálásban²⁵⁵. A megoldást a szakirodalomban többek által szorgalmazottak szerint az uniós szinten harmonizált felszámolási szabályozás, valamint annak konkretizálása jelentheti, hogy a tagállamoknak a felszámolási támogatás vonatkozásában milyen mozgásterük van a helyi szintű közérdek megállapításában.

8. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK EURÓPAI KERETRENDSZERE ÉS A SZANÁLÁS KAPCSOLATA

Figyelemmel arra, hogy a szanálási intézkedésekhez felhasznált finanszírozás gyakran származott az állami támogatások európai uniós keretrendszerének fogalmai alapján állami forrásból, emiatt szükségesnek tartunk áttekintést nyújtani az állami támogatások európai uniós keretrendszerének a szanálási eljárásokat érintő sajátosságairól, ideértve az EU Bizottság kapcsolódó gyakorlatát is, különös tekintettel a tulajdonosi és hitelezői teherviselést érintően. A szanálási keretrendszer lényeges alapelve, hogy a szanálás alatt álló intézmény részvényesei viselik az első helyen a veszteségeket, majd őket követik a hitelezők a követeléseiknek a rendes

²⁵⁴ Mainoni, Bernardini, Dal Santo, Trapanese (2021) 15. o.

²⁵⁵ Merler (2017) 2.o.

fizetéseképtelenségi eljárás szerinti rangsorának sorrendjében, kivéve, ha a BRRD kifejezetten eltérően rendelkezik²⁵⁶. Az alapelvek a szanálás során így hozzájárulnak az állami források védelméhez a rendkívüli állami pénzügyi támogatásra támaszkodás minimalizálása révén²⁵⁷, amely a szanálás egyik céljának is tekintendő.

Ebből következik, hogy a szanálás alapelveivel és céljaival önmagában nem ellentétes közpénz igénybevétele, azonban a rendkívüli állami pénzügyi támogatásra történő támaszkodás minimalizálása révén kell azt végrehajtani. Fontos korlátja az állami támogatások szanálási célú felhasználásának, hogy az állami támogatások EU-s keretrendszerére vonatkozó szabályokat figyelembe kell venni a szanálási eszközök alkalmazásakor²⁵⁸.

8.1. Válsághelyzetben nyújtható állami támogatásokkal kapcsolatos jogforrások

A válsághelyzetbe került pénzügyi intézmények esetén az esetleges állami támogatás igénybevételekor egyrészt az EUMSZ, másrészt az EU Bizottság alábbi közleményei az irányadóak, figyelemmel arra, hogy az állami támogatásoknak a belső piaccal való összeegyeztethetőségét az EU Bizottság jogosult vizsgálni:

- A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról („A Bankokról szóló közlemény”);
- A Bizottság közleménye a pénzügyi szektor életképességének helyreállítása és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések értékelése az állami támogatási szabályok alapján (EGT-vonatkozású szöveg) (2009/C 195/04) („Szerkezetátalakításról szóló közlemény”);
- A Bizottság közleménye az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről (2009/C 72/01) („Értékvesztett eszközökről szóló közlemény”);
- A Bizottság közleménye – A pénzügyi intézetek feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok („Feltőkésítésről szóló közlemény”).

Kiemelendő, hogy bár a bizottsági közlemények még a BRRD elfogadása előtt születtek, ugyanakkor a 2013-as Bankokról szóló közlemény már tekintettel volt a készülő szabályozásra: „A válsággal kapcsolatos közlemények módosítása segíthet a hitelintézetek helyreállításáról és

²⁵⁶ BRRD 31. cikk (1) bekezdés a) és b) pontjai.

²⁵⁷ BRRD 31. cikk (2) bekezdés c) pont

²⁵⁸ BRRD preambulum (47) bekezdés

szanálásáról szóló irányelvre vonatkozó bizottsági javaslat szerinti jövőbeli rendszerre történő zökkenőmentes átállásban azzal, hogy nagyobb átláthatóságot biztosít a piacoknak. A válsággal kapcsolatos módosított közlemények hatékonyabb szerkezetátalakítást és javított teherviselést is tudnak biztosítani valamennyi, állami támogatásban részesülő bank számára az egységes piac egészén’’²⁵⁹.

Megjegyezzük, hogy az Európai Bíróság a 2016. július 19-én, fizetéseképtelenség közeli helyzetbe került szlovén bankok feltőkésítésével kapcsolatban, a Kotnik-ügyben hozott ítéletében²⁶⁰ kimondta, hogy a Bankokról szóló közlemény nem bír kötelező erővel a tagállamokra nézve, a közlemény kiadásával a Bizottság inkább saját magát korlátozza, hogy mérlegelési jogkörben hozott döntései során köti magát a közzétett követelményekhez, ugyanakkor engedélyezhet olyan támogatást is, amely nem felel meg a közlemény követelményeinek²⁶¹.

Fentiek mellett természetesen az Európai Bíróság kapcsolódó ítéletei is befolyásolják a gyakorlat alakulását.

8.2. Állami támogatás feltételei

Az állami támogatások EU-s keretrendszere alapján – főszabály szerint – az alábbi 4 együttes feltétel teljesülése esetén a belső piaccal összeegyeztethetetlen²⁶² az olyan

- a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely
- bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által
- torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget,
- amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

Emellett az EUMSZ kivételszabályokat is felállít, amelyek esetében vagy a Szerződés erejénél fogva²⁶³ vagy az EU Bizottság vizsgálata alapján²⁶⁴ a támogatás mégis összeegyeztethető a belső piaccal. Utóbbi körbe tartozó eset, amikor az adott támogatás valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére irányul²⁶⁵. A pénzügyi válság során az EU Bizottság által jóváhagyott – ideértve az egyedi intézményi válsághelyzetek kezelésére szolgáló – támogatások

²⁵⁹ Bankokról szóló közlemény 13. bekezdés

²⁶⁰ Tadej Kotnik and Others v Državni zbor Republike Slovenij (526/14)

²⁶¹ Badenhop Nikolai: Banking Communication Non-binding and Burden-sharing Approved: Kotnik (2017) European Review of Contract Law, 302. o.

²⁶² EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés

²⁶³ EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés

²⁶⁴ EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés

²⁶⁵ EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pont

jogalapja is e rendelkezés második tagmondatán alapult, azaz a támogatásoknak a tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére kellett irányulniuk²⁶⁶. Ugyanakkor a közlemény is aláhúzza, hogy a kivételszabály csak valóban kivételes körülmények, az általános pénzügyi stabilitást veszélyeztető válsághelyzet fennállása esetén alkalmazható²⁶⁷. Megjegyezzük, hogy az EU Bizottság gyakorlatában e kivételszabályt mégsem értelmezte szigorúan figyelemmel arra, hogy egyes országokban regionális jelentőséggel rendelkező kisintézmények esetében is jóváhagyott állami támogatást. Ilyen esetnek tekinthető például az úgynevezett négy kisbank szanálása Olaszországban 2015-ben, amelyeknek egy százalékot sem elérő piaci részesedésük volt az olasz pénzügyi szektorban.

Figyelemmel arra, hogy a szanálás keretében a szanálás alatt álló intézmény megszüntetésre is sor kerülhet a pénzügyi piacról történő szabályozott kivezetés révén, így a Bankokról szóló közlemény kifejezetten utal arra, hogy e közlemény²⁶⁸, illetve a szerkezetátalakítási közleménynek a pénzügyi piacról történő rendezett körülmények közötti kivezetés kritériumai²⁶⁹ alapján értékeli, hogy adott esetben a fenti kivételszabály fennáll-e²⁷⁰. E körben az alábbi feltételeket kell vizsgálni, amelyek egyébként meg is jelennek az EU Bizottság állami támogatást jóváhagyó határozataiban²⁷¹:

- a megszűnés költségeinek korlátok közé szorítása: az állami támogatásnak lehetővé kell tennie a rendezett körülmények közötti megszűnést azzal, hogy a támogatás mértéke a szükséges legkisebb mértékű kell, hogy legyen;
- a versenytorzító hatások korlátozása: a támogatás nem lehet hosszú távon káros hatással a versenyszemlélet alapján működő piacokra, valamint a versenytorzító hatások korlátozására szolgáló intézkedéseket kell mindaddig fogantatosítani, amíg a kedvezményezett működik. Megjegyezzük, utóbbi feltétel csak a kedvezményezettnek minősülő, megszűnő intézményekre irányadó feltétel, a tovább élő intézmények esetén meghatározott időtartamú úgynevezett szerkezetátalakítási időszakok alatt kell bizonyos kötelezettségeket vállalni az esetlegesen felmerülő versenytorzító hatások kiküszöbölése érdekében.
- Saját hozzájárulás (teherviselés): A témánk szempontjából a leglényegesebb feltétel, hogy a támogatás kedvezményezettjének megfelelő mértékben hozzá kell járulnia a szanálás költségeihez, különösen azt kell elkerülni, hogy a tulajdonosok és az alárendelt kötvénytulajdonosok számára a támogatás előnyökkel szolgáljon. Ennek érdekében a

²⁶⁶ Bankokról szóló közlemény 3. bekezdés

²⁶⁷ Bankokról szóló közlemény 5. bekezdés

²⁶⁸ Bankokról szóló közlemény 3.1.2, 3.13. pontok

²⁶⁹ Szerkezetátalakítási közlemény 2., 3. és 4. fejezetei

²⁷⁰ Bankokról szóló közlemény 70. bekezdés

²⁷¹ SA.39543 Resolution of Banca delle Marche 95. bekezdés

tulajdonosok és alárendelt kötvénytulajdonosoknak az intézménnyel szemben fennálló követeléseit nem lehet átruházni a fennmaradó gazdasági tevékenységgel.

- Hosszútávú életképesség helyreállítása: A hosszú távú életképesség fenntartható, amennyiben olyan intézményre kerül átruházásra a tovább működtetendő eszközei az érintett intézménynek, amely képes azokat tovább működtetni.

Az EU Bizottság, valamint a Bíróság által kialakított gyakorlat alapján az állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetetlenségének együttes feltételei vonatkozásában az alábbi megállapítások tehetők:

Az EU Bíróság a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában történő támogatás nyújtását tágan értelmezi, bármely, a közszektorból származó forrást államinak tekint függetlenül annak eredetétől. A döntő szerepe annak van, hogy a forrásnak állami ellenőrzés alatt, illetve a hatóságok számára elérhetőek kell lenniük²⁷². Kiemelendő, hogy mind a betétbiztosítási rendszerek, mind a szanálási alapok által egy adott szanálás finanszírozásához nyújtott támogatás állami forrásból származónak tekintendő annak ellenére, hogy az érintett alapok által kezelt vagyon nem közvetlenül az államháztartás valamely alrendszeréből, hanem valójában a betétbiztosítási rendszerek esetén a hitelintézetek, a szanálási alapok vonatkozásában pedig a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások által befizetett díjakból származnak. Az EU Bizottság esetjogában abban az esetben is állami forrásból származónak tekinti a támogatást, amennyiben az államtól elkülönült szervezet kezeli a vagyont, azonban jogszabályban rögzítettek az alapba fizetendő hozzájárulás kötelező esetei és a vagyonkezelés keretei²⁷³, így „nincs helye megkülönböztetésnek azok között az esetek között, amikor a támogatást közvetlenül az állam, vagy amikor az ezen állam által kijelölt vagy létrehozott közvetítő állami vagy magánszervezet nyújtja”²⁷⁴. Ahogy korábban említésre került, a forrás feletti állami ellenőrzésnek azonban kiemelt jelentősége van az állami támogatásnak történő minősítés szempontjából, amelyet az EU Bíróság a Preussen Elektra-ügyben ki is mondott: „az olyan intézkedés, amelyet bár állami hatóság rendelt el, de az intézkedéshez szükséges forrás felett nem az állami hatóság rendelkezik, sem közvetlenül, sem közvetve nem minősül állami forrásnak”.²⁷⁵

Az államnak betudhatóság tekintetében az EU Bíróság – véleményünk szerint – példálózó jelleggel határozott meg szempontokat. Az EU Bíróság álláspontja szerint több körülmény alapján

²⁷² T-358/94 Air France kontra Európai Bizottság [1996] ECR II-2109, 56. bekezdés

²⁷³ NN 61/2009 – "Rescue and restructuring of Caja Castilla-La Mancha", Spain, 29.06.2010, C(2010)4453 corr., 97. bekezdés

²⁷⁴ T-98/16., T-196/16. és T-198/16. sz. egyesített ügyek 64. bekezdés

²⁷⁵ C-379/98 PreussenElektra, [2001], ECR I-2099, 59. bekezdés

is bizonyítható az adott eset sajátosságainak a függvényében, hogy az adott intézkedés betudható az államnak, így a támogatást folyósító szervezet közigazgatási struktúrába való integrációja, a tevékenységeinek a jellege és azoknak a piacon a magánjogi gazdasági szereplőkkel folytatott verseny szokásos feltételei mellett való gyakorlása, a vállalkozás jogállása abban az értelemben, hogy a közjog vagy az általános társasági jog hatálya alá tartozik-e, a vállalkozás vezetésére gyakorolt hatósági felügyelet intenzitása, vagy bármely más olyan valószínűsítő körülmény, amely az adott ügyben a hatóságoknak az intézkedés meghozatalában való részvételére vagy a részvételük hiányának valószínűtlenségére utal, figyelembe véve az intézkedés alkalmazási körét, tartalmát vagy feltételeit is²⁷⁶. Ehhez kapcsolódóan 2019. márciusában az Olaszország által a Tercas Bank számára nyújtott állami támogatásról szóló (EU) 2016/1208 bizottsági határozat megsemmisítése iránt benyújtott kérelme tárgyában az EU Bíróság a témánk szempontjából jelentőséggel bíró ítéletet hozott²⁷⁷.

Az ügy előzménye, hogy a Tercas Bankot az olasz gazdasági minisztérium a nemzeti bank javaslatára úgynevezett rendkívüli vagyonsfelügyelet alá vonta az ott tapasztalt hiányosságok miatt, a Fondo interbancario di tutela dei depositi (továbbiakban: FITD) támogatást nyújtott az egyedi intézményi válsághelyzet megoldása érdekében. Az FITD magánjogi konzorciumnak minősül, amely egyrészt betétbiztosítási feladatokat (kártalanítás, mint kötelező beavatkozás) lát el, másrészt a betétbiztosításból esetlegesen eredő költségek csökkentése érdekében valamely tagja érdekében önkéntesen beavatkozhat. Az EU Bizottság álláspontja szerint az FITD beavatkozása állami támogatásnak minősülhet, erre figyelemmel pert indított az EU Bíróság előtt, mivel az a Bizottság által előzetesen nem került jóváhagyásra. Az EU Bíróság nem találta megalapozottnak az EU Bizottság keresetét. Figyelemmel arra, hogy a támogatás nyújtásáról szóló döntést egy magánjogi jogalany hozta, az EU Bizottságnak bizonyítania kellett, hogy az állam a szóban forgó intézkedés nyújtásában kellő mértékben közreműködött, bizonyítva nemcsak azt, hogy az államnak lehetősége van meghatározó befolyást gyakorolni a támogatást nyújtó jogalanyra, hanem azt is, hogy ezen ellenőrzést a konkrét esetben módjában állt gyakorolni. Egy olyan helyzetben, amelyben a Bizottság az állami vállalkozás leányvállalatai által nyújtott pénzügyi támogatás államnak való betudhatóságát kizárólag abból a tényből vezette le, hogy e társaságok az állam közvetett ellenőrzése alatt állnak, a Bíróság kimondta, hogy még ha az államnak módjában is áll egy állami vállalkozást

²⁷⁶ NN 61/2009 – "Rescue and restructuring of Caja Castilla-La Mancha", Spain, 29.06.2010, C(2010)4453 corr., 100. bekezdés, T-98/16., T-196/16. és T-198/16. sz. egyesített ügyek 85. bekezdés

²⁷⁷ T-98/16., T-196/16. és T-198/16. sz. egyesített ügyek

ellenőrizni és annak tevékenységeire meghatározó befolyást gyakorolni, nem tételezhető fel automatikusan, hogy az állam ezt az ellenőrzést konkrét esetben ténylegesen gyakorolni is fogja²⁷⁸.

A Bíróság döntésében kimondta, hogy közvállalkozásoktól eltérően „a Bizottság – a jelen ügy körülményeire tekintettel – nem szorítkozhat annak megállapítására, hogy valószínűtlen a hatóságok e magánjogi jogalanyra gyakorolt tényleges befolyásának vagy ellenőrzésének a hiánya”²⁷⁹, amellyel lényegében egy magasabb bizonyítási teher szükségességét követelte meg a magánintézmények által hozott intézkedések állami betudhatóságát illetően²⁸⁰. A Bíróság kiemelte, hogy nem a források közvetlen eredete a meghatározó tényező, hanem hogy az intézkedések és a finanszírozási mód meghatározásába mekkora volt az állam beavatkozásának a mértéke és csak a jelentős mértékű beavatkozás esetén látott lehetőséget az államnak való betudhatóság igazolására²⁸¹.

A Bankokról szóló közlemény külön kiemeli a betétbiztosítási rendszerek tekintetében, hogy abban az esetben minősülhet állami forrásnak, amennyiben az alapok alkalmazására vonatkozó döntés az államnak tudható be²⁸². A szanálási alapok vonatkozásában a Bankokról szóló közlemény kifejezett kiemeli, hogy annak belső piaccal történő összeegyeztethetőségét a közlemény alapján vizsgálni kell²⁸³. Megjegyezzük, hogy Magyarországon – fentiek alapján – mind az OBA, mind a Szanálási Alap által nyújtott forrás állami támogatásnak minősülhet figyelemmel arra, hogy mindkét alap igazgatótanácsának döntéshozatalában az állami intézmények többségben vannak. Azonban az EU Bizottság a szanálási hatóságnak a szanálási intézkedésről szóló döntését tekinti annak, amely kiváltja a szanálási alap forrásainak felhasználását, amely ez esetben nem, mint piaci szereplő, hanem mint hatóság jár el, emiatt az intézkedés az államnak tudható be²⁸⁴.

Kiemelendő, hogy a pénzügyi válságot követő időszak szanálásai során számos esetben került sor a szanálásfinanszírozási rendszer igénybevételére /Szlovéniában a Banca Celje (2012-2014)²⁸⁵, Portugáliában a BES (2014)²⁸⁶ és a BANIF (2015)²⁸⁷ esetei, Görögországban a Panellinia (2015)²⁸⁸, Peloponese (2015)²⁸⁹ esetek, Magyarországon az MKB Bank (2015)²⁹⁰, Olaszországban az

²⁷⁸ T-98/16., T-196/16. és T-198/16. sz. egyesített ügyek 68. pont

²⁷⁹ T-98/16., T-196/16. és T-198/16. sz. egyesített ügyek 89. pont

²⁸⁰ Omran Orestis – Asimakopoulos Ioannis: New interplay between State Aid Rules and Bank Resolution in the EU: the Tercas case, DLA Piper, 2021: <https://www.dlapiper.com/en/belgium/insights/publications/2021/03/new-interplay-between-state-aid-rules-and-bank-resolution-in-the-eu-the-tercas-case/> Letöltés időpontja: 2022. január 31.

²⁸¹ T-98/16., T-196/16. és T-198/16. sz. egyesített ügyek 91. pont

²⁸² Bankokról szóló közlemény 64. bekezdés

²⁸³ Bankokról szóló közlemény 65. bekezdés Case C-345/02 Pearle and others EU:C:2004:448, 37. és 38. bekezdések..

²⁸⁴ Case C-124/10 P Commission v EDF EU:C:2012:318, 80 és 81. bekezdések

²⁸⁵ State aid SA.38522 (2014/N) – Slovenia Restructuring aid for Banka Celje/Abanka

²⁸⁶ SA.39250 (2014/N) – Portugal, Resolution of Banco Espírito Santo, S.A.

²⁸⁷ SA.43977 (2015/N) – Portugal Resolution of Banif – Banco Internacional do Funchal S.A. (2015. 12. 21.)

²⁸⁸ SA.41503 (2015/N) – Greece, Resolution of Panellinia Bank through a transfer order to Piraeus Bank

²⁸⁹ SA.43886 (2015/N) – Greece Resolution of Cooperative Bank of Peloponnese

²⁹⁰ SA.40441 (2015/N) – MKB Bank

ügynevezett 4 olasz kisbank esete (2015)²⁹¹/ és így ezen ügyekben a szanálási intézkedéseket az EU Bizottság azok végrehajtását megelőzően jóváhagyta.

A következő feltétel, azaz bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése abban az esetben áll fenn, amennyiben az állami támogatás kedvezményezettjének minősülő intézmény a támogatás révén olyan előnyhöz jut, amelyhez kizárólag a piaci körülmények között, a támogatás nélkül nem jutott volna²⁹². A banki szerkezetátalakítások során az állami támogatásnak minősülés szempontjából kulcsfontosságú az ügynevezett piaci magánbefektető elvének vizsgálata, azaz, hogy az állam az adott helyzetben úgy járt-e el, ahogy egy piaci szereplő is eljárta volna piaci feltételek mellett²⁹³.

Az EU Bíróság gyakorlatában az előnyben részesítés vagy az ügynevezett szelektivitás, mint feltétel nemcsak egy adott vállalkozás vagy termék, hanem akár egy teljes gazdasági szektor, így akár a teljes pénzügyi szektor előnyben részesítésére is vonatkozhat²⁹⁴. Jellemzően a szelektivitás feltételét szanálási esetekben arra figyelemmel találta fennállónak az EU Bizottság, hogy a szanálási alap felhasználását a szanálási hatóságnak a szanálási intézkedésről szóló döntése váltotta ki és így e forrás csak a kedvezményezett intézmény számára állt fenn, még abban az esetben is, amennyiben a kedvezményezett valójában a szanálási hatóság által létrehozott áthidaló intézmény²⁹⁵.

Abban az esetben tekinthető az államnak betudható intézkedés versenytorzítónak vagy azzal fenyegetőnek, amennyiben javítja a kedvezményezett versenyképességét más versenytársaihoz képest. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében akkor állapítható meg a versenytorzító hatás, ha az állam pénzügyi előnyt nyújt liberalizált szektorban, ahol verseny van vagy lehet²⁹⁶. Ebben a vonatkozásban a pénzügyi szolgáltatásoknak liberalizált jellege van²⁹⁷.

8.3. Állami támogatások típusai válságba jutott intézmények esetén

Meglátásunk szerint a Bankokról szóló közlemény 3 típusú, válságba jutott pénzügyi intézményeknek nyújtható állami támogatást különböztet meg: likviditási, szerkezetátalakítási vagy felszámolási támogatás. A BRRD alapján likviditási támogatás új kötelezettségvállalásokra adható

²⁹¹ SA.39543 Resolution of Banca delle Marche, SA. 41134 Resolution of Banca Popolare dell'Etruria, SA.41925 Resolution of Cassa di risparmio di Ferrara, SA.43547 Resolution of Cassa di risparmio della Provincia di Chieti (2015.11.22).

²⁹² C-142/87 Belgium v Commission [1990] ECR I-959. 29. bekezdés

²⁹³ Land Burgenland (Autriche) (T-268/08) and Republic of Austria (T-281/08) v European Commission 48. bekezdés

²⁹⁴ Case C-148/04 Unicredito Italiano [2005] EDCR I-11137 44-48. bekezdések

²⁹⁵ SA.39543 határozat Resolution of Banca delle Marche 55. bekezdés

²⁹⁶ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01) 187. bekezdés

²⁹⁷ SA.43977 (2015/N) – Portugal Resolution of Banif – Banco Internacional do Funchal S.A. 97. bekezdés

garancianyújtásformájában, szerkezetátalakítási támogatás elővigyázatossági feltőkésítés vagy szanálási eljárás keretében.

8.3.1. Szerkezetátalakítási támogatás

A szerkezetátalakítási támogatás formája lehet feltőkésítés vagy értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedés alkalmazása. A szerkezetátalakítási támogatás nyújtásának előfeltétele, hogy az állami támogatást a lehető legminimálisabbra kell szorítani és minden lehetséges erőfeszítést meg kell tenni a saját forrásból való tőkeemelésre, ideértve az értékpapírosítást, az alárendelt adósságinstrumentumok önkéntes saját tőkévé alakítását kockázatalapú ösztönzés alapján, eszközök és források tőkeképző értékesítése²⁹⁸. A fenti intézkedéseket tőketervvel kell alátámasztani. Az állami támogatást csak arra a tőkehiányra lehet nyújtani, amelyet az intézkedések nem fedeznek. Az EU Bizottság megvizsgálja, hogy az intézmény a lehető legnagyobb mértékben kimerítette-e ezeket az intézkedéseket, hogy az állami támogatás a lehető legkisebb mértékűre csökkentse. Az EU Bizottság szerkezetátalakítási terv készítését követeli meg, amelynek a fő funkciója annak bemutatása, hogy hogyan tudja az intézmény visszaállítani a hosszútávú életképességét állami támogatás nélkül²⁹⁹. A szerkezetátalakítási közlemény tartalmazza a szerkezetátalakítási terv elvárt elemeit, ideértve az intézmény nehéz helyzetbe kerülésének okait, az állami beavatkozás bemutatását és az állami támogatás értékelését, a tulajdonosok és hitelezők megfelelő teherviselését, a versenytorzító hatások mérséklésére irányuló magatartásbeli és strukturális intézményi kötelezettségvállalásokat³⁰⁰.

8.3.1.1. A tulajdonosok és hitelezők megfelelő teherviselése

A feltőkésítési intézkedések mellett az állami támogatás nyújtásának fontos előfeltétele a tulajdonosok és hitelezők megfelelő teherviselése. A tulajdonosi és hitelezői teherviselésre vonatkozóan mind az állami támogatások EU-s keretrendszere, mind a BRRD speciális rendelkezéseket tartalmaz. A bankokról szóló közlemény preambuluma tartalmazza, hogy *„a bankok és a tagállamok közötti verseny torzulásának korlátozása, valamint az erkölcsi kockázat kiküszöbölése érdekében a támogatást a szükséges minimumra kell korlátozni, a támogatás kedvezményezettjének pedig megfelelő mértékben hozzá kell járulnia a szerkezetátalakítási költségekhez. A banknak és a tulajdonosoknak a lehetséges mértékig saját forrásból kell finanszírozniuk az átalakítást. Az állami támogatást olyan feltételekkel kell nyújtani, amelyek a*

²⁹⁸ Bankokról szóló közlemény 35. bekezdés

²⁹⁹ Szerkezetátalakítási közlemény 7. bekezdés

³⁰⁰ Szerkezetátalakítási közlemény mellélete

*banki befektetők megfelelő teherviselését tükrözik*³⁰¹. A közlemény megállapítása szerint az erkölcsi kockázat alááshatja a piaci fegyelmet³⁰².

Kiemelendő, hogy amennyiben állami támogatás kerül felhasználásra, a válságkezelési eljárás módjától (felszámolás, helyreállítás vagy szanálás) a fenti szabályokra tekintettel kell lenni. Az állami támogatás összeegyeztethetőségének a kulcsa a teherviselés megfelelő mértéke. A Bankokról szóló közlemény szerint megfelelő teherviselés rendszerint azt jelenti, hogy a veszteségeket először saját tőkéből, valamint a hibridtőke-tulajdonosoktól és az alárendelt hitelezőktől származó hozzájárulásokból fedezik. A hibridtőke-tulajdonosoknak és az alárendelt hitelezőknek a lehető legmesszemenőkéig hozzá kell járulniuk a tőkehiány csökkentéséhez. Az ilyen hozzájárulások elsődleges alapvető tőkévé alakítás vagy az instrumentumok tőkeösszege leírásának formáját ölthetik. A kedvezményezettől az ilyen értékpapírok tulajdonosaihoz történő forráskiáramlást a lehetséges mértékben meg kell akadályozni³⁰³.

Amennyiben a tőkehiányos bank még teljesíti a szabályozási minimumértéket, képesnek kell lennie arra, hogy tőkehelyzetét önállóan helyreállítsa. Amennyiben nincs más lehetőség a hiány megszüntetésére, akkor főszabályként az alárendelt kölcsönöket saját tőkévé kell alakítani³⁰⁴. Amennyiben a bank már nem teljesíti a szabályozási tőkekövetelményeket, az alárendelt kölcsönt az állami támogatás nyújtása előtt át kell alakítani vagy le kell írni. Állami támogatás nem nyújtható azelőtt, hogy a saját tőkét, a hibridtőkét és az alárendelt kölcsönöket teljes mértékben felhasználták volna a veszteségek ellentételezésére³⁰⁵. A hitelezők az átalakítás során nem kaphatnak kevesebb értéket annál, mint amit a követelésük ért az állami támogatás felhasználása nélkül³⁰⁶. Utóbbi az úgynevezett „no creditor worse-off” alapelve megjelenése, amelynek lényege a közlemény kontextusában, hogy a hitelezők nem kerülhetnek a teherviselés révén rosszabb helyzetbe, mint amibe akkor kerültek volna, amennyiben állami támogatás folyósítására nem került volna sor.

Fontos megjegyezni, hogy a teherviselési kötelezettségekre vonatkozó szabályok akkor hagyhatók figyelmen kívül, amennyiben veszélyt jelentené a pénzügyi stabilitásra és aránytalan eredménnyel járnának. Az utóbbiak azokra az esetekre vonatkoznak, amikor a támogatás alacsony a kockázattal súlyozott eszközökhöz képest, a tőkehiány jelentősen csökkent, különös tekintettel az intézmény által fogatosított feltőkésítési intézkedések következtében³⁰⁷. A COVID-19 járvány

³⁰¹ Bankokról szóló közlemény 15. bekezdés

³⁰² Bankokról szóló közlemény 40. bekezdés

³⁰³ Bankokról szóló közlemény 41. bekezdés

³⁰⁴ Bankokról szóló közlemény 43. bekezdés

³⁰⁵ Bankokról szóló közlemény 44. bekezdés

³⁰⁶ Bankokról szóló közlemény 46. bekezdés

³⁰⁷ Bankokról szóló közlemény 45. bekezdés

vonatkozásában az EU Bizottság COVID-19 közleménye rögzítette, hogy a rendkívüli állami pénzügyi támogatásként nyújtott támogatás nem tekinthető fizetéseképtelenségi vagy várható fizetéseképtelenségi oknak, így az elővigyázatossági feltőkésítés sem abban a mértékben, amennyiben a COVID-19 járvánnyal összefüggő nehézségek kezelésére nyújtják, továbbá mentesülnek a tulajdonosok és az alárendelt hitelezők a teherviselési kötelezettségek alól³⁰⁸.

Az állami támogatás minimalizálása és saját források csökkenésének megakadályozása érdekében az EU Bizottság elvár bizonyos intézkedéseket a források megőrzése érdekében, mint például az osztalék és a kuponfizetés tilalmát, a saját részvény és a hibrid tőke visszavásárlásának előzetes bizottsági engedélyhez kötését, az akvizíciók és a reklámozási tevékenység korlátozását. A szerkezetátalakítási terv végrehajtásának ösztönzése és az állami támogatás visszafizetése céljából javadalmazási korlát is alkalmazandó³⁰⁹.

Az EU Bizottság az értékvesztett eszközökről szóló közleménnyel való összhang céljából vizsgálja az eszközök alkalmasságát, amely azt jelenti, hogy a pénzügyi közvetítőrendszerre fenyegetést jelentő értékvesztett eszközök kategóriáit jól körül kell határolni, az értékvesztések elszámolásának átláthatónak kell lennie és előzetesen közzé kell tenni, az eszközök kezelése vonatkozásában funkcionálisan és strukturálisan el kell különíteni az állami támogatás kedvezményezettjét és az átruházandó eszközöket, konzisztens értékelési megközelítést, valamint megfelelő javadalmazást és teherviselést kell alkalmazni³¹⁰.

8.3.2. Felszámolási támogatás

A felszámolási támogatásnak jelentős szerepe van az átruházási típusú szanálási eszközök alkalmazása során. A Bankokról szóló közlemény alapján a hitelintézet felszámolását támogató állami támogatás abban az esetben tekinthető a belső piaccal összhangban állnak, amennyiben a saját tőke, a hibrid tőke és az alárendelt adósságinstrumentumok teljes mértékben hozzájárultak a veszteségek viseléséhez, amennyiben az állami támogatás hiányában a hitelintézet felszámolása nem lenne megvalósítható³¹¹. Az EU Bizottság a szanálási intézkedés megfelelőségét a szerkezetátalakítási közlemény megfelelő pontjai alapján vizsgálja³¹², amelynek alapján a hosszútávú életképesség helyreállítása, a kedvezményezett saját hozzájárulása, valamint a versenytorzító hatások korlátozása kerül megvizsgálásra. A felszámolási költségek korlátozása azt

³⁰⁸ Covid közlemény 7. bekezdés

³⁰⁹ Bankokról szóló közlemény 38. és 47. bekezdések

³¹⁰ EU Bizottság (2015/N) határozat 117. bekezdés

³¹¹ Bankokról szóló közlemény 66. pont

³¹² Szerkezetátalakítási közlemény 2., 3. és 4. pontjai

jelenti, hogy a támogatás lehetővé teszi az intézmény rendezett körülmények között történő megszüntetését és egyidejűleg a szükséges minimumra korlátozza a támogatás mértékét³¹³.

A versenytorzító hatások korlátozása abban az esetben valósul meg, amennyiben a megszüntetési szakasz csak olyan hosszú, amennyi idő szükséges a felszámolási eljáráshoz. Új ügyletek csak annyiban végezhetők már fennálló ügyfelekkel, amennyi indokolt az eszközök nettó eszközértékének növeléséhez. Az árazást akként kell alakítani, hogy az elősegítse, hogy az ügyfelek az intézmény szolgáltatásainál vonzóbb alternatívákat tudjanak találni, az új átmenetileg alapított intézmények (például áthidaló intézmény) pedig olyan mértékben végezhetnek tevékenységet, amennyi szükséges a rendezett felszámoláshoz, valamint a banki tevékenységi engedélyt vissza kell vonni, amint lehetséges³¹⁴.

A hitelintézet felszámolási értékesítése is esetén is a vételár tartalmazhat állami támogatást, amelynek kedvezményezettje a vevő, ugyanakkor nem minősül állami támogatásnak, amennyiben az értékesítés nyílt, átlátható, feltétel nélküli eljárás keretében történik és az eszközök a legmagasabb áron kerülnek értékesítésre³¹⁵.

9. TŐKEELEMELÉSI LEÍRÁSA VAGY ÁTALAKÍTÁSA SZANÁLÁSI JOGOSULTSÁG

Ahogy fentebb említésre került, a tulajdonosi és hitelezői teherviselésnek mind alapvető szinten, mind a szanálás céljai között rögzítésre kerül. Az alapvető érvényesülését számos szabály támasztja alá. Egyrészt a korábban már említett megelőző feltőkésítés esetében is kifejezetten rögzíti, hogy feltételük az uniós állami támogatási keretrendszer szerinti végleges jóváhagyás³¹⁶. Véleményünk szerint ebben az esetben a megfelelés az EUMSZ, illetve a Bankokról szóló, valamint a Feltőkésítési közleményekben foglalt feltételek teljesítését foglalja magában.

9.1. Tulajdonhoz való jog korlátozása

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (továbbiakban: Charta) alapján „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik*”³¹⁷. Ugyanakkor az EU Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a tulajdonhoz való jog nem abszolút jog, hanem korlátozásnak vethető alá a

³¹³ Bankokról szóló közlemény 72. pont

³¹⁴ Bankokról szóló közlemény 73-76 pontok

³¹⁵ Bankokról szóló közlemény 79-80. pontok

³¹⁶ BRRD 32. cikk (4) bekezdés d) iii) pont

³¹⁷ Európai Unió Alapjogi Charta 17. cikk

törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az EU által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja³¹⁸. A Charta által elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók³¹⁹.

Az EU Bíróság a szanálás során a tulajdonjogtól való megfosztás összhangját a Szerződésekkel elsőként a ciprusi Bank of Cyprus és Laiki Bank válságkezelése tekintetében vizsgálta. A válságkezelés következményeként a hitelezői feltőkésítéssel érintett részvényesek és kötvénytulajdonsok pert indítottak a Bíróság előtt szerződésen kívüli károkozás jogcímén az akkor foganatosított intézkedések miatt őket ért veszteség miatt (A Ledra Advertising és társai kontra Bizottság, a továbbiakban: Ledra-ügy³²⁰, valamint a Dr. K. Chrysostomides & Co, LLC kontra Európai Unió Tanácsa, Bizottság, EKB ügyek, a továbbiakban: Chrysostomides-ügy³²¹). Az EU Bíróság vonatkozó ítéletei amiatt bírnak jelentőséggel, hogy bár még a BRRD hatályba lépése előtt alkalmazott intézkedések vonatkozásában vizsgálta a bíróság a tulajdonhoz való jog megsértését, az intézkedések tartalmi azonossága miatt feltehetően a BRRD szerinti szanálási eljárásokban is az abban foglalt megállapításokat alapvetőnek fogja tekinteni.

Az EU Bíróság a tulajdonhoz való jog korlátozása megengedhetőségének feltételéül szabta, hogy e korlátozások ténylegesen az EU által elérni kívánt közérdekű céloknak felelnek meg, és a kitűzött cél vonatkozásában nem jelentenek aránytalan és elfogadhatatlan beavatkozást, amely épp az említett jog tartalmát veszélyeztetné³²². E célkitűzést szolgálja, hogy biztosítsa az egész euróövezet bankrendszerének stabilitását. Az EU Bíróság megítélése szerint a bankok működési zavara fertőző hatást indíthatnak el. A Ledra-ügyben a Bíróság már kifejtette arra vonatkozó álláspontját, hogy a kárt okozó intézkedéseket nem tekintette olyan aránytalan és elviselhetetlen beavatkozásnak, amely az érintett részvényesek és hitelezők tulajdonhoz való jogának lényegét sértette volna³²³.

Fontos feltétel, hogy a korlátozásnak törvényen kell alapulnia, amely az érdekeltek számára hozzáférhető kell, hogy legyen, joghatásait tekintve pedig előrelátó³²⁴. A EU Bíróság szerint e

³¹⁸ Európai Unió Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdés

³¹⁹ Európai Unió Alapjogi Charta 52. cikk (2) bekezdés

³²⁰ C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701 ügy

³²¹ T-680/13. számú ügy

³²² T-680-13. számú ügy 254. pont

³²³ T-680/13. számú ügy 255-256. pontok

³²⁴ T-680/13. számú ügy 273. pont

kritérium akkor teljesül, ha a kárt okozó intézkedések világos, hozzáférhető és előrelátható jogi keret, megfelelő kártalanítási rendszer és bírói jogvédelem mellett történnek és emellett kiemeli, hogy attól, hogy a ciprusi szanálási törvény széles körű intézkedés elfogadására ad lehetőséget, nem jelenti azt, hogy a törvény ne lenne világos, pontos és kiszámítható³²⁵, valamint a törvény több biztosítékot is nyújt az érintett intézmények részvényesei és hitelezői számára. Egyrészt, hogy első helyen a részvényesek, majd a hitelezők csak őket követően viselik a veszteségeket, másrészt a törvény kártalanítást helyez kilátásába, amennyiben hátrányosabb helyzetbe kerültek a szanálás során annál, mint ahogy felszámolásban kerültek volna³²⁶.

A szanálási eljárások jellege szempontjából kiemelten fontos az EU Bíróság arra vonatkozó megállapítása, hogy a ciprusi szanálás során tett intézkedések rendkívüli sürgősséget igényeltek. A ciprusi pénzügyi rendszert a közvetlen összeomlás veszélye fenyegette, valamint a válságnak más euróövezeti tagállamokba történő tovagyűrűzését meg kellett akadályozni. Amennyiben lehetőség lett volna a részvényesek széles rétege számára a konzultációra az intézkedésekről szóló döntéseket megelőzően, az jelentősen késleltette volna az intézkedések bevezetését³²⁷.

Az EU Bíróság az arányosság követelményének betartása során először azt vizsgálja meg, hogy az intézkedések alkalmasak voltak-e a kitűzött cél megvalósításához, ezt követően azt, hogy e cél megvalósításához mérten arányos és szükséges, végül, hogy az intézkedések a célkitűzéshez képest nem jártak-e aránytalan hátránnyal³²⁸. A tulajdonjogot korlátozó intézkedés arányos voltának megítélése körében ellenőrizni szükséges, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozása ne haladja meg a kitűzött cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket. Amikor választani lehet több megfelelő intézkedés közül, a legkevésbé kényszerítőt kell alkalmazni. A ciprusi esetekben a ciprusi hatóságok csak azt követően fogadták el a szanálási intézkedéseket, miután a parlament elutasította azokat a javaslatokat, amelyek kevésbé sértették volna a részvényesek, hitelezők érdekeit. Az EU Bíróság e körben kiemelte az EKB válasza alapján, hogy fennállt annak a lehetősége, hogy a működési zavarok rendszerszintűvé váljanak, Ciprust államcsőddel fenyegetve és azok tovább gyűrűzhetek volna a többi, elsősorban ciprusi bankra. Emellett a betétesek bizalmára is hatással lett volna, így a ciprusi pénzügyi rendszer került volna veszélybe³²⁹.

A méltányos kártalanítás vonatkozásában a vagyontárgy értékével ésszerű arányban álló összeg megfizetése hiányában minősül a tulajdontól való megfosztás a tulajdonhoz való jog túlzott

³²⁵ T-680/13. számú ügy 275. pont

³²⁶ T-680/13. számú ügy 276. pont

³²⁷ T-680/13. számú ügy 282. pont

³²⁸ T-680/13. számú ügy 292. pont

³²⁹ T-680/13. számú ügy 294. pont

korlátozásának. Az EU Bíróság ítéletéből az a következtetés vonható le, hogy értékpapír esetében a kártalanítás mértékét a tényleges piaci értékhez képest kell megállapítani, sem az értékpapír névértéke, sem a tulajdonosa által a megszerzésekor várt összeg nem számít. Ehhez kapcsolódóan az EU Bíróság annak bizonyítását várta volna el a felperesek részéről, hogy a felszámolás alatt álló intézmények esetében a fennálló részesedéseik rendelkeztek-e olyan tényleges piaci értékkel, amely megalapozott volna kártalanítási kifizetését³³⁰.

Fentiekből következően a tulajdonjog elvonása nem ütközött jogszabályba.

9.2. Tőkeelemek leírás vagy átalakítása szanálási jogosultság funkciója, alkalmazásának feltételei

A tőkeelemek leírása vagy átalakítása szanálási jogosultság funkciója lényegében a tulajdonosi és hitelezői teherviselés érvényre juttatása. A BRRD alapján a tőkeelemek leírása vagy átalakítása történhet szanálási intézkedéstől függetlenül vagy azzal együtt, amennyiben a szanálás feltételei fennállnak³³¹. Szanálási eljárásán kívül abban az esetben alkalmazható, amennyiben az érintett, a BRRD hatálya alá tartozó szervezet nem tekinthető életképesnek.³³² A BRRD alapján abban az esetben nem tekinthető életképesnek a tőkeelemek leírása és átalakítása szempontjából valamely csoport vagy szervezet, amennyiben

- említett intézmény vagy szervezet vagy a csoport fizetéseképtelen, vagy valószínűleg fizetéseképtelenné válik,
- az időzítést és más releváns körülményeket is figyelembe véve nincs kilátás arra, hogy a tőkeinstrumentumok – akár önállóan, akár szanálási intézkedéssel kombinálva alkalmazott – leírásán vagy átalakításán kívül bármilyen egyéb intézkedéssel megelőzhető lenne az említett intézmény vagy szervezet vagy a csoport fizetéseképtelensége ésszerű időn belül³³³.

A fenti szabályok alapján szanálási eljárásán kívül abban az esetben kötelező a tőkeelemek leírása vagy átalakítása, amennyiben az első két szanálási feltétel fennáll, de a közérdek szanálási feltételt nem. Szemben a szanálási feltételek megállapításával, az életképtelenség feltételeinek megállapítása vonatkozásában a BRRD nem határozza meg egyértelműen, hogy azokat mely hatóság (felügyeleti vagy szanálási) jogosult megállapítani. Emellett akkor is alkalmazni kell, amennyiben – kivéve néhány jogszabályi esetet – a BRRD hatálya alá tartozó szervezet rendkívüli

³³⁰ T-680/13. számú ügy 314. pont

³³¹ BRRD 59. cikk (1) bekezdés

³³² BRRD 59. cikk (3) bekezdés b) pont

³³³ BRRD 59. cikk (4) bekezdés a) és b) pontjai

állami pénzügyi támogatást igényel³³⁴. Ugyanakkor a jogosultság gyakorlása kizárólag a szanálási hatóságot illeti meg.

Ahogy korábban említésre került, a rendkívüli állami pénzügyi támogatás igénylése – eltekintve bizonyos kivételszabályoktól – fizetéseképtelenségi oknak minősül. Emellett, ha a további két szanálási feltétel (nincs piaci megoldás, közérdek fennálltának hiánya) nem áll fenn, ez esetben a tőkeelemek leírása és átalakítása szanálási jogosultságot a szanálási hatóságnak kötelező gyakorolnia, így lényegében a jogszabály erejénél fogva biztosítva a bankokról szóló közlemény által is elvárt megfelelő teherviselést.

A tőkeelemek leírása vagy átalakítása szanálási eljáráson kívüli gyakorlásának az életképtelenségre alapozott alkalmazása – véleményünk szerint – a hosszú távú életképesség helyreállításához önmagában nem elegendő, meglátásunk szerint e szanálási jogosultság tekintetében is igaz Andrew Gracie által a hitelezői feltőkésítés vonatkozásában tett kijelentése, amely szerint a hitelezői feltőkésítés csak egy pillanatra állítja vissza a tőkekövetelményeknek történő megfelelést, azonban a hosszú távú életképesség helyreállításához további intézkedések szükségesek³³⁵.

A szanálási eljárás esetén a tőkeelemek leírása, illetve átalakítása szanálási jogosultság alkalmazásának feltételei nem egyértelműek. Egyrészről a BRRD 37. cikk (2) bekezdése alapján, amennyiben szanálási eszköz kerül alkalmazásra és a szanálási intézkedés a hitelezők által viselendő veszteséget vagy követeléseik átalakítását eredményezné, akkor a szanálási hatóságnak a tőkeinstrumentumok leírására és átalakítására vonatkozó hatáskörét a szanálási eszköz alkalmazását közvetlenül megelőzően vagy azzal együtt kell gyakorolnia. A BRRD 59. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint ugyanakkor a szanálási feltételek fennállta esetén, szanálási intézkedés megtétele előtt le kell írni vagy át kell alakítani a tőkeinstrumentumokat. A két rendelkezés alapján nem egyértelmű, hogy szanálási feltételek fennállta esetén mindig alkalmazni kell a tőkeelemek leírása vagy átalakítása szanálási jogosultságot vagy csak ha a hitelezők veszteséget viselnek. Az EBA is értelmezte a kérdést és arra a következtetésre jutott, hogy szanálás esetén csak akkor kell alkalmazni, ha a szanálási intézkedés hitelezők veszteségviselését eredményezné³³⁶.

A tőkeelemek leírása vagy átalakításának részletszabályai a hitelezői feltőkésítés szanálási eszköz bemutatásával együttesen kerülnek ismertetésre.

³³⁴ BRRD 59. cikk (4) bekezdés e) pont

³³⁵ Gracie Andrew: Making resolution work in Europe and beyond – the case for gone concern loss absorbing capacity <http://www.bis.org/review/r140725c.pdf>

³³⁶ EBA Q&A: 2016_2720: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2016_2720 Letöltés időpontja: 2022. március 14.

10. SZANÁLÁSI ESZKÖZÖK

A BRRD alapján négy szanálási eszközt különböztetünk meg, mint a hitelezői feltőkésítést, a vagyonértékesítést, az áthidaló intézményt, az eszközelkülönítést. A szanálási eszközök önállóan vagy együttesen is alkalmazhatók, kivéve az eszközelkülönítés szanálási eszközt, amely csak valamely más szanálási eszközzel együtt vehető igénybe. Fontos megjegyezni, hogy a fentiek mellett a tagállami szabályozások további eszközök alkalmazását írhatják elő.

Mind a vagyonértékesítésnek, mind az áthidaló intézménynek, mint szanálási eszköznek közös jellemzője, hogy a szanálás alatt álló intézmény azon eszközei tekintetében kerülnek alkalmazásra, amelyeket piaci szereplők hajlandóak közvetlenül (vagyonértékesítés) vagy az „eladhatóvá tételük után” (áthidaló intézmény) átvenni és tovább működtetni, illetve a piacon maradásukat biztosítani.

10.1. Hitelezői feltőkésítés

10.1.1. A hitelezői feltőkésítés fogalma, csoportosítása

A hitelezői feltőkésítésnek kiemelt szerepe van a teherviselésben. A releváns tőkeelemek leírása és átalakítása után a szavatolótőkének nem minősülő kötelezettségek járulnak hozzá a veszteségviseléshez, illetve a feltőkésítéshez. A hitelezői feltőkésítés funkciói³³⁷:

- az intézmény feltőkésítése, amely elegendő ahhoz, hogy megfeleljen az engedélyezési feltételeknek és folytatni tudja engedélyezett tevékenységeit, valamint, hogy az intézmény iránti piaci bizalom elégséges szinten fenntartható legyen;
- olyan kötelezettségek átalakítása tulajdoni részesedéssé vagy tőkeösszegük csökkentése, amelyek áthidaló intézményhez kerültek átadásra annak érdekében, hogy az áthidaló intézmény tőkéhez jusson; vagy a vagyonértékesítési eszköz vagy az eszközelkülönítési eszköz alkalmazása keretében kerültek átadásra.

A nemzetközi gyakorlatban a hitelezői feltőkésítés két típusát különböztetjük meg: a közvetlen (direct bail-in vagy open-bank bail-in) és a közvetett hitelezői feltőkésítést (indirect bail-in vagy closed-bank bail-in) attól függően, hogy a szanálás eredményeként a szanálás alá vont intézmény pénzügyi intézményként működik-e tovább vagy a tevékenységi engedélye visszavonásra kerül. A közvetlen hitelezői feltőkésítés egy 'EU-s találmány' (Gleeson-Guynn) és strukturálisan különbözik a közvetett hitelezői feltőkésítéstől, amely gyakran alkalmazott szanálási eszköznek számított az

³³⁷ BRRD 43. cikk (2) bekezdés

USA-ban már évtizedek óta. Megjegyezzük, hogy mindkét módszer alkalmazásának azonos az eredménye³³⁸.

A közvetett hitelezői feltőkésítés alkalmazása során, a megőrzendő eszközök, kötelezettségek a szanálás alatt álló intézménytől egy áthidaló intézményhez kerülnek átruházásra, amely egy későbbi időpontban piaci feltételek mellett kerül értékesítésre. Az értékesítés bevételeiből először a védett hitelezői csoportok követeléseit kerülnek kielégítésre és azt követően a további hitelezők, amelyek alárendeltek a védettekhez képest³³⁹, amennyiben a kielégítésükre még marad elegendő forrás. Kiemelendő, hogy a közvetett hitelezői feltőkésítést az USA-ban csak belföldi kisintézmények esetében alkalmazták. Határon átnyúló tevékenységet végző vagy összetettebb üzleti modellel rendelkező szanálás alá vont intézmények esetében a közvetett hitelezői feltőkésítés alkalmazása kétséges, ahogy erre Gleeson és Guynn is rámutatnak figyelemmel arra, hogy a gyakorlatban nem lehet napokig szüneteltetni a pénzügyi intézmények tevékenységét. Az angolszász országokban elterjedt gyakorlat alapján a szanálás alá vont intézmények ténylegesen csak egy hétvégére szüneteltetik a tevékenységüket, amikor egyébként sem lennének nyitva a bankfiókok. Gleeson és Guynn azzal érvelnek, hogy bizonyos méret felett az intézmény túl nagy lenne ahhoz, hogy az eszközeik jó és rossz eszközökre kerüljenek szétválasztásra³⁴⁰. A korábbi szanálásokból levonható az a következtetés, hogy amennyiben a szanálási intézkedések alkalmazása egy hétvégét is vett igénybe, a felkészülésre, ideértve az adatgyűjtést és az értékelést hónapokra volt szükség (például a Banca Popular de Espanol esetében).

Közvetett hitelezői feltőkésítés során, a szavatolótőke és más hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek kerülnek leírásra a szükséges mértékben, valamint ezt követően feltőkésítésre az engedélyezési követelmények teljesítése érdekében. A hitelezői feltőkésítésnek e formája önmagában még nem került alkalmazásra rendszerszinten jelentős intézmények esetében, amelyre a jogalkotó ténylegesen szánta. A közvetlen hitelezői feltőkésítés sajátossága, hogy a szanálás alatt álló intézmény a szanálást követően is fennmarad.

10.1.2. A teherviselés megvalósulása a hitelezői feltőkésítés esetén

Az egyes szanálási eszközök alkalmazása tekintetében a BRRD már konkrét elvárásokat támaszt a teherviselés megfelelő módjára és mértékére vonatkozóan. A hitelezői feltőkésítés kizárólag szanálási eljárás alatt alkalmazható önállóan vagy más szanálási eszközzel együtt. A hitelezői feltőkésítés révén meghatározott kötelezettségek és más hitelviszonyt megtestesítő

³³⁸ Gleeson Simon – Guynn Randall: Bank resolution and crisis management, Oxford University Press, Oxford 2016, 187

³³⁹ Gleeson-Guynn i.m. 187

³⁴⁰ Gleeson-Guynn i.m. 198-199. o.

instrumentumok tőkeösszege csökkentésre kerül vagy tulajdoni részesedéssé kerülnek átalakításra annak érdekében, hogy a szanálás alatt álló intézmény teljesítse a tevékenységére irányadó engedélyezési feltételeket, valamint, hogy a piaci bizalom is helyreálljon vele szemben.

A hitelezői feltőkésítés vonatkozásában a Bankokról szóló közleményhez képest – ahol a megfelelő teherviselésnél elegendő a tulajdonosokon kívül és az alárendelt hitelezőknek a veszteségviseléshez, illetve a feltőkésítéshez történő hozzájárulása – szélesebb körben, a hátrasorolt hitelezők veszteségviselésbe történő bevonása is lehetővé válik. A hitelezői feltőkésítés vonatkozásában kötelezően alkalmazandó teherviselési szabály a szanálásfinanszírozási rendszer forrásainak felhasználásához kapcsolódik, amelynek célja, hogy az alapból származó források megfelelő mértékben ellentételezésre kerüljenek figyelemmel arra, hogy a fentebb említetteknek megfelelően a szanálásfinanszírozási rendszernek a felhasználása jellemzően az EU-s szabályok szerint állami támogatásnak minősül.

- Amennyiben valamely szanálási hatóság részben vagy teljes egészében kizár egy leírható, illetve átalakítható kötelezettséget vagy kötelezettségek kategóriát, és az ezek által viselendő veszteség teljes mértékben nem hárul át más hitelezőkre, a szanálásfinanszírozási rendszerből hozzájárulás nyújtható a szanálás alatt álló intézmény számára³⁴¹, a kizárt kötelezettségek a leírható vagy átalakítható kötelezettségek által nem fedezett veszteségek fedezése, és a szanálás alatt álló intézmény nettó eszközértékének nullára való visszaállítása érdekében, valamint a szanálás alatt álló intézmény részvényeinek vagy egyéb tulajdonviszonyt megtestesítő értékpapírjainak vagy tőkeinstrumentumainak megvásárlása esetén a szanálás alatt álló intézmény vagy áthidaló intézmény feltőkésítése érdekében.
- Amennyiben a szanálásfinanszírozási rendszernek felhasználása közvetve azt eredményezi, hogy valamely BRRD hatálya alá tartozó szervezet veszteségeinek egy része a szanálásfinanszírozási rendszerre hárul³⁴².

Fenti esetekben a szanálásfinanszírozási rendszer forrásai igénybevételének feltétele, hogy legalább a szanálás alatt álló intézmény szavatolótőkét is magában foglaló teljes kötelezettségállománya 8 százalékanak megfelelő összegben a részvényesek (továbbiakban 8 százalékos kötelező teherviselési szabály), az egyéb tulajdonviszonyt megtestesítő instrumentumok és a releváns tőkeinstrumentumok birtokosai leírás vagy átalakítás keretében, vagy egyéb módon hozzájáruljanak a veszteségek viseléséhez, illetve a feltőkésítéshez. A szanálásfinanszírozási

³⁴¹ BRRD 44. cikk (4) bekezdés

³⁴² BRRD 101. cikk (2) bekezdés, figyelemmel a 44. cikk (5) bekezdésére

rendszer felhasználásának azonban ebben az esetben is korlátja van, nem haladhatja meg a szanálás alatt álló intézmény szavatolótőkét is magában foglaló teljes kötelezettségállományának 5 százalékát³⁴³.

A veszteségek fedezéséhez és a feltőkésítéshez való hozzájárulás összege legalább az érintett intézmény kockázattal súlyozott eszközei 20 százalékának megfelelő összeggel egyenlő,

- az érintett tagállam szanálásfinanszírozási rendszere keretében az előzetes hozzájárulások révén rendelkezésre áll olyan (a betétbiztosítási rendszerekhez való hozzájárulásokat nem tartalmazó) összeg, amely az adott tagállam területén engedélyezett összes hitelintézet biztosított betétei összegének legalább 3 százalékával egyenlő; továbbá

- az érintett intézmény konszolidált alapon 900 milliárd EUR-t meg nem haladó eszközállománnyal rendelkezik³⁴⁴.

10.1.3. A hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek

Fontos megjegyezni, hogy főszabály szerint valamennyi kötelezettség hitelezői feltőkésítésbe vonható, jogszabály azonban kizár bizonyos kötelezettségeket a hitelezői feltőkésítésből (pl. kártalanítási összeghatár alá eső betétek), valamint a szanálási hatóság kivételes jogszabályi feltételek teljesülése esetén, saját mérlegelési jogkörében (pl. pénzügyi közvetítőrendszerben fertőző hatás megakadályozása érdekében) is kizárhat meghatározott kötelezettségeket.

Meglátásunk szerint e körben a magyar szabályozás az irányelvénél szigorúbb, mert a szanálási hatóság számára nem biztosított mérlegelési jogkört, hanem kötelezően előírja a szanálás alatt álló intézmény kritikus funkcióinak és a fő üzletágainak a fenntartásához közvetlenül vagy közvetve szükséges kötelezettségek kizárását, valamint amennyiben a kötelezettség – ideértve a természetes személyek, a mikro-, kis- és középvállalkozások kártalanítási összeghatárt meghaladó biztosított betétrészeit – kizárása a pénzügyi piacok működésének romlásával járna, amelynek következtében súlyos zavar állna elő Magyarország vagy más EGT-államban³⁴⁵.

A tőkeelemek leírása vagy átalakítása és a hitelezői feltőkésítés közötti fő különbség, hogy amíg a tőkeelemek leírása vagy átalakítása esetén csak a tőkeinstrumentumok leírása és átalakítása lehetséges, addig hitelezői feltőkésítés alkalmazásakor az alkalmazás köréből ki nem zárt valamennyi kötelezettség leírható vagy tőkévé konvertálható.

³⁴³ BRRD 44. cikk (5) bekezdés

³⁴⁴ BRRD 44. cikk (7) bekezdés

³⁴⁵ Szantv. 59. §. (1) és (2) bekezdései

A szanálásfinanszírozási rendszer igénybevételének lehetősége biztosítja, hogy a kötelezettségek kizárása esetén se viseljenek nagyobb terhet a hitelezői feltőkésítésbe vont további kötelezettségek.

10.1.4. A hitelezői feltőkésítés összegének meghatározása³⁴⁶

A hitelezői feltőkésítés összegének meghatározása során azt az összeget kell figyelembe venni, amellyel a hitelezői feltőkésítésbe bevonható kötelezettségeket le kell írni annak biztosítása érdekében, hogy a szanálás alatt álló intézmény nettó eszközértéke³⁴⁷ nullával legyen egyenlő, azaz a veszteség teljes mértékben fedezésre kerüljön és amellyel a hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségeket át kell alakítani részvényekké vagy egyéb típusú tőkeinstrumentumokká, annak érdekében, hogy a szanálás alatt álló intézmény elsődleges alapvető tőkemegfelelési mutatója (CET1) helyreálljon, valamint áthidaló intézmény esetében pedig a CET1 mutató eléréséhez szükséges tőkemennyiség biztosítva legyen, valamint hogy legalább 1 évig az engedélyezett tevékenységeit folytatni tudja.

A hitelezői feltőkésítés összegének meghatározása során figyelembe kell venni a szanálásfinanszírozási rendszer esetleges hozzájárulását is. Amennyiben a tőkeelemek leírását követően a hitelezői feltőkésítés szanálási eszköz került alkalmazásra és az ideiglenes értékelés alapján végrehajtott leírás meghaladja azt a szintet, amelyet az utólagos végleges értékelés megállapítása szerint le kellett volna írni, abban az esetben a leírással érintett hitelezőknek, majd őket követően tulajdonosoknak az értékelések közötti különbözettel vissza kell írni az őket megillető tőkeelemeket, illetve kötelezettségállományt.

10.1.5. Tulajdonosok kezelése a leírás vagy átalakítás során³⁴⁸

A hitelezői feltőkésítés összegének meghatározását követően tulajdonosok és hitelezők kezelése is kiemelt fontosságú, azaz, hogy milyen módon kerül leírásra a részesedésük vagy jutnak új részesedéshez a korábbi hitelezők. A szanálási hatóság az alábbi módszerek közül választhat a tőkeelemek leírása vagy átalakítása, valamint hitelezői feltőkésítés alkalmazása során

- a) törli a fennálló részesedéseket vagy
- b) átruházza a hitelezői feltőkésítésbe vont hitelezők részére;
- c) jelentős mértékben felhívítja a fennálló tulajdonosok részesedéseit.

³⁴⁶ BRRD 46. cikk

³⁴⁷ A nettó eszközérték a mérlegfőösszeg csökkentve az idegen kötelezettségekkel.

³⁴⁸ EBA/GL/2017/04 Végleges iránymutatások tulajdoni részesedések kezelésére vonatkozóan hitelezői feltőkésítéskor vagy tőkeinstrumentumok leírásakor és átalakításakor felhasználásával

A felhígítás alkalmazható a törléssel és az átruházással kombinálva, amennyiben nem minden részvény kerül törlésre vagy átruházásra. Az EBA vonatkozó iránymutatása alapján az alábbi táblázat foglalja össze, hogy mikor milyen lehetőség áll a szanálási hatóság rendelkezésére.

1. táblázat: A tulajdonosok kezelése a hitelezői feltőkésítés, valamint a tőkeelemek leírása vagy átalakítása során

Nettó eszközérték			Megfelelő intézkedés	Nem megfelelő intézkedés
Független értékelés	Előzetes becslés	NCWO		
pozitív	pozitív		1. Részleges törlés 2. Részleges átruházás 3. Hígítás	1. Teljes törlés 2. Teljes átruházás
pozitív	nulla vagy negatív		1. Teljes vagy részleges törlés 2. Teljes vagy részleges átruházás 3. Hígítás	Itt nincs ilyen (a konverziós rátákra kell odafigyelni).
nulla vagy negatív	nulla vagy negatív		1. Teljes törlés 2. Teljes átruházás	1. Részleges törlés 2. Részleges átruházás 3. Hígítás

Amennyiben az értékelés alapján a szanálási hatóság a fentiek közül több lehetőség közül is választhat, azon opció mellett kell döntenie, amely leginkább megfelel a szanálási célok eléréséhez.

10.1.6. Az átváltási ráta³⁴⁹

A szanálási hatóságok a tőkeelemek leírása vagy átalakítása, valamint a hitelezői feltőkésítés alkalmazása során különböző átváltási rátákat alkalmazhatnak a tőkeinstrumentumok és a kötelezettségek különböző kategóriáira. Az átváltási ráta alkalmazásának célja, hogy megfelelő mértékben kompenzálja az érintett hitelezőt a leírási és átalakítási hatáskörök alkalmazásából eredő mindenfajta veszteségekért.

A különböző átváltási ráta alkalmazásának feltételei³⁵⁰:

- az NCWO alapelv figyelembevétele, amelyhez információt a független értékelésben szereplő NCWO előzetes becslés szolgáltat;
- az Alapjogi Charta tulajdonjogot védő rendelkezéseinek tiszteletben tartása;
- a szanálási célok és a szanálás elveinek érvényesítéséhez szükséges.

Különböző átváltási ráta alkalmazásainak követelményei:

- Különböző átváltási ráták alkalmazása esetén az alkalmazandó fizetéseképtelenségi jog szerinti előresorolt kötelezettségekre alkalmazandó átváltási rátának nagyobbnak kell lennie, mint az alárendelt kötelezettségekre alkalmazandó átváltási ráta.
- úgy kell meghatározni az átváltási rátákat, hogy valamennyi tulajdonos vagy hitelező a szanálási eszközök alkalmazását követően legalább ugyanakkora vagy nagyobb tőke- és egyéb őket megillető követelésre számíthassanak az NCWO előzetes becslése alapján, mintha az intézmény felszámolási eljárás során került volna megszüntetésre;
- abban az esetben, amennyiben az érintett hitelezők által a leírás és átalakítást követően kapott tőke várhatóan alacsonyabb, mint az intézménnyel szemben fennállt és leírt vagy tőkévé átalakított követelésük aggregált összege, abban az esetben kell különböző átváltási rátákat alkalmazni. Ha azonban magasabb, akkor nem indokolt.
- A felszámolási rangsorra teljes mértékben tekintettel kell lenni. Mindez azt jelenti, hogy amennyiben valamely hitelezői osztálynak várhatóan veszteséget kell viselnie és a szanálási jogosultságok alkalmazását követően fennmaradó tőke, illetve kötelezettség teljes összege kevesebb, mint a hitelezői osztályhoz kapcsolódó kötelezettségek értéke a szanálást

³⁴⁹ BRRD. 50. cikk

³⁵⁰ Az átváltási ráták meghatározásának részletes szabályait az EBA/GL/2017/03 Végleges iránymutatások tartalmazzák a kötelezettségek tőkévé való átalakításának rátájáról a hitelezői feltőkésítés során

megelőzően, abban az esetben a szanálási hatóságnak nulla vagy ahhoz közeli átváltási rátát kell meghatároznia a többi junior kötelezettség- vagy instrumentum-osztályra.

A fentiek alapján először a tulajdonosok viselik a veszteséget. Minden, a szanálás következtében fennmaradt értéket először az előresorolt (senior) és az alárendelt hitelezőkhöz kell telepíteni a felszámolási rangsorra figyelemmel. A korábbi tulajdonosoknak és azon tulajdonsoknak, akik követelése a fizetéseképtelenség megállapításának időpontjában a releváns tőkeinstrumentumok átalakításából ered, abban az esetben maradhat követelésük a szanálás alatt álló intézménnyel szemben, amennyiben nincs szükség hitelezőkkel szemben fennálló kötelezettségek leírására, azaz a hitelezői feltőkésítés során csak átalakítás történik. A korábbi tulajdonosoknak tulajdoni igénye akkor keletkezhet két vagy több hitelezői osztállyal közösen, amennyiben valamely hitelezői osztályt megillető kötelezettségállomány teljes mértékben tőkévé került átalakításra és a részleges vagy teljes átalakítása a szeniorabb hitelezői osztályt megillető kötelezettségállománynak nem eredményez veszteséget, azaz legalább olyan mértékben részesülnek a tőkéből, mint ami az eredeti követelésük volt. A különböző átváltási ráták alkalmazása nem eredményezheti azt, hogy a senior hitelezőkre a juniorokhoz képest aránytalanul magasabb átváltási rátákat alkalmazzanak.

10.1.7. A leírás vagy átalakítás szakaszai

A tőkeelemek leírása és átalakítása, valamint a hitelezői feltőkésítés esetén az alábbi sorrendet kell követni³⁵¹:

1. Először a CET1 tőkeelemek kerülnek leírásra az elviselendő veszteségekkel arányos mértékben.
2. A CET1 tőkeelemek maximális leírását követően az AT1 instrumentumokat kell csökkenteni a fennmaradó veszteségek mértékéig.
3. Ezt követően a Tier2 tőkeösszegét kell csökkenteni az elviselendő veszteségek mértékéig.
4. Ha a fentiek alapján még marad leírandó veszteség, abban az esetben az AT1-nek és Tier2-nek nem minősülő alárendelt kölcsön kerül leírásra a felszámolási rangsornak megfelelően.
5. Ha az 1-4. pontokban meghatározott mértékű csökkentés kisebb, mint amely a CET1 és más releváns tőkeinstrumentumok leírásának, valamint a hitelezői feltőkésítés alkalmazásához szükséges leírandó vagy átalakítandó kötelezettségek összege, a felszámolási rangsornak megfelelően a kettő közötti különbség mértékéig a hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek leírásra kerülnek.

³⁵¹ BRRD 48. cikk

A leírási és átalakítási hatáskörök alkalmazásával a szanálási hatóságoknak a hitelezői feltőkésítés során viselendő veszteségeket egyenlően kell elosztaniuk az azonos besorolású részvények, tulajdonviszonyt megtestesítő egyéb instrumentumok és leírható, illetve átalakítható kötelezettségek között, mégpedig úgy, hogy az ilyen részvények, tulajdonviszonyt megtestesítő egyéb instrumentumok és leírható, illetve átalakítható kötelezettségek tőkeösszegét vagy az ezek tekintetében esedékes összeget az értékükkel arányosan, azonos mértékben csökkentik, kivéve, amikor kötelezettségnek a hitelezői feltőkésítésből történő kizárása miatt megengedett a veszteségeknek azonos ranghelyen lévő követelések között különböző arányban történő elosztása.

10.1.8. A kielégítési sorrend szerepe a tőkeelemek leírása, átalakítása, valamint a hitelezői feltőkésítés során

A szanálási hatóságnak fontos kötelezettsége annak biztosítása, hogy az egyes instrumentumok leírásának, valamint átalakításának a tőkeelemek leírását követően a rendes fizetéseképtelenségi eljárásban irányadó kielégítési sorrendnek megfelelően kell történnie³⁵².

1. alapelv: A szanálási hatóságoknak a felszámolási eljárás szempontjából az azonos osztályba tartozó, valamint az azonos szakaszban leírandó vagy átalakítandó tőkeinstrumentumokat azonos módon kell kezelniük más jellegzetességüktől és a leírásukra vagy átalakításukra vonatkozó szerződési feltételeiktől függetlenül. Amennyiben valamely szerződési feltétel alapján leírást vagy átalakítást kiváltó ok előbb vagy azonos időpontban következik be, mint a hitelezői feltőkésítés alkalmazása, a felszámolási rangsornak kell irányadónak lennie a leírás vagy átalakítás során.
 2. alapelv: A leírási vagy átalakítási sorrend meghatározása során a szanálási hatóságnak ugyanúgy kell kezelnie a szavatoló tőkének tekinthető tőkeinstrumentumokat függetlenül attól, hogy teljesen vagy részlegesen ki vannak zárva a szavatolótőke számításából. A gyakorlatban ugyanolyan mértékben kell leírni vagy átalakítani őket.
2. alapelv alkalmazása a gyakorlatban: A CRR amortizációs szabályai alá eső járulékos tőkeinstrumentumok³⁵³ névértékéből az amortizált részt nem lehet figyelembe venni a szavatoló tőke számítása során, ugyanakkor a leírás vagy átalakítás mértékének és sorrendjének kialakításakor valamennyi járulékos tőkeinstrumentumot azonos módon kell kezelni, azaz a járulékos tőkeinstrumentum amortizált részét ugyanolyan mértékben kell a leírás és átalakítás során figyelembe venni, mint a szavatolótőkébe számítható járulékos tőkeinstrumentumokét, ha az

³⁵² BRRD 48. cikk (1) bekezdés d) és e) pontjai

³⁵³ CRR 64. cikk

amortizációs szabályokat a szerzett jogok alapján járulékos tőkének minősülő instrumentumokra (*grandfathering*) is alkalmazni kell.

Fontos kiemelni, hogy mindaddig, amíg valamennyi tőkeinstrumentum nem kerül nullára leírásra, addig nem lehet a tőkeinstrumentumnak nem minősülő kötelezettségeket leírni vagy átalakítani.

10.1.8.1. Betétek preferenciája

A BRRD I a kielégítési sorrend tekintetében az egyes védett betéttípusok (kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betétek, természetes személyek, mikro- kis- és középvállalkozások kártalanítási összeghatárt meghaladó betétei) egymáshoz, valamint a rendes, nem biztosított és nem elsőbbségi hitelezők követeléseikhez viszonyított helyét határozza meg³⁵⁴. Ennek alapján a védett betétek előrébb soroltak a többi, potenciálisan veszteségviselésbe vonható kötelezettséghez képest. Bár a kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betétállomány teljes mértékben ki van zárva a teherviselésből és a természetes személyek, illetve a kis- és középvállalkozások betétállományai is fokozottabb védelem alá esnek, amennyiben még is azt feltételeznék, hogy veszteséget viselnének, arra csak a legutolsó helyen kerülhetne sor, miután az intézmény valamennyi kötelezettsége már teljes mértékben veszteséget viselt volna. Mindez jelentős korlátját jelenti a betétbiztosító esetleges veszteségviselésének.

10.1.8.2. Előresorolt, nem elsőbbségi hitelviszonyt megtestesítő instrumentumok

Nehézséget jelenthet ugyanakkor, amennyiben a hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségekkel azonos hitelezői osztályokban a hitelezői feltőkésítésből kizárt vagy kizárandó kötelezettségek is szerepelnek figyelemmel arra, hogy egy szanálás esetén a felszámolási eljáráshoz képest e kötelezettségek nagyobb arányban viselnének veszteséget, amelyből következően a közérdek szanálási feltétel sem állna fenn. Erről az alárendelési követelmény bemutatásakor már részletesen szoltunk.

A TLAC-sztenderdek – ahogy korábban már bemutatásra került – előírják, hogy a TLAC-képes instrumentumok a TLAC-ből kizárt kötelezettségeket megelőzően viseljenek veszteséget³⁵⁵. Számos tagállam (Franciaország, Németország) módosította a kielégítési sorrendre vonatkozó szabályozásait akként, hogy az alárendelési követelménynek minél könnyebben meg tudjanak felelni. A nemzeti szabályok azonban eltértek, a harmonizáció hiánya mind a kibocsátók, mind a befektetők körében bizonytalanságot eredményezett, ezért szükségessé vált, hogy a belső piac

³⁵⁴ BRRD I 108. cikk

³⁵⁵ TLAC-sztenderd (2015) 11. alapelv, 17. o.

működése előtt álló akadályok, valamint a versenytorzító hatások elhárítása érdekében EU-s szinten meghatározásra került egy hitelezői osztály és annak viszonya a rendes nem biztosított kötelezettségekhez annak érdekében, hogy az intézmények eleget tudjanak tenni az esetleges alárendelési követelménynek és teherviseléshez elegendő instrumentum álljon a rendelkezésre anélkül, hogy az NCWO-elv sérülne³⁵⁶. A kielégítési sorrend e körben történő harmonizálásával elkerülhető, hogy a teherviselés elősegítése céljából alkotott nemzeti, kielégítési sorrendet érintő szabályozásból fakadó eltérések miatt egyes intézmények az EU-n belül versenyhátrányba kerülnének.

A 2017/2399/EU irányelv alapján a tagállami jogszabályokban létre kell hozni az előresorolt, de nem elsőbbségi, hitelviszonyt megtestesítő instrumentumok (senior non-preferred – SNP) új osztályát, amelynek a kielégítési sorrendben elfoglalt helye a szavatolótőke-instrumentumok és a szavatolótőke-instrumentumnak nem minősülő alárendelt kötelezettségek felett, de az egyéb előre sorolt kötelezettségek alatt kell, hogy legyen, ugyanakkor a TLAC-sztenderd szerinti alárendeltségi követelménynek való megfelelésre vonatkozóan meghatározott egyéb lehetőségek és mentességek sérelme nélkül biztosítani kell, hogy csak az előre sorolt, de nem elsőbbségi osztályba tartozó instrumentumok legyenek figyelembe vehetők az alárendeltségi követelménynek való megfelelés szempontjából³⁵⁷. Az SNP kötelezettségekkel szemben további elvárás, hogy az eredeti szerződéses futamideje legalább egy év, nem tartalmaznak beágyazott származtatott ügyleteket és maguk sem származtatott ügyletek, a kibocsátásukhoz kapcsolódó releváns szerződési dokumentáció és adott esetben a tájékoztató kifejezetten utal a kielégítési sorrendben elfoglalt, alacsonyabb helyükre³⁵⁸.

Németországban az SAG 2015. novemberi módosítása alárendeltté tett bizonyos, nem a működéshez kapcsolódó kötelezettségek kielégítési sorrendben elfoglalt helyét a működéshez szükséges, azonos hitelezői osztályba sorolt kötelezettségekhez képest, így a derivatív ügyletekből eredő kötelezettségekhez képest is³⁵⁹. Görögország is szintén 2015-ben vezetett be olyan szabályozás, amely alapján az SNP kötelezettségek más elsőbbségi kötelezettségekhez viszonyítva alárendelt kötelezettségeknek minősülnek³⁶⁰.

Ausztriában a védettnek nem minősülő betétek azonos hitelezői osztályba tartoznak az elsőbbségi, fedezetlen kötelezettségekkel (az SNP nem ez a kategória, az ehhez képest alárendelt)³⁶¹,

³⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2399 irányelve (2017. december 12.) a 2014/59/EU irányelvnek a fedezetlen, hitelviszonyt megtestesítő instrumentumok kielégítési sorrendben elfoglalt helye tekintetében történő módosításáról (6)-(7)-(8) bekezdések egyes megállapításait is felhasználta.

³⁵⁷ 2017/2399/EU irányelv preambulum (10) bekezdés

³⁵⁸ BRRD II 108. cikk (2) bekezdés

³⁵⁹ SAG 46f (5)-(7) bekezdések

³⁶⁰ EBA MREL jelentés (2016) 117. o.

³⁶¹ Insolvenzordnung (IO) 51 § (1) BaSAG 131 § (3) bekezdései

ehhez viszonyítva soroltak a védett betétek, majd e kategóriát követik a kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betétek³⁶².

A magyar jogban a Hpt. tartalmazza az SNP követelésosztály átültetésére vonatkozó rendelkezéseket akként, hogy a Csődtv.-ben rögzített kielégítési sorrend egyéb követelések hitelezői osztályát bontja fel rendes fedezetlen követelésekre, SNP kötelezettségekre, valamint egyéb követelésekre³⁶³. A leírás és átalakítás sorrendjének meghatározásakor a Szantv. 70. § (3) bekezdés d) pontja kifejezetten rendelkezik a szavatolótőkének nem minősülő alárendelt kölcsönök leírási, illetve átalakítási sorrendjéről.

10.1.8.3. Tulajdonosi követelések helye a kielégítési sorrendben

Ahogy fentebb kifejtésre került, a felszámolás a hitelezők érdekében folyik és nem az adós tagjainak érdekében. A felszámoló a felszámolási eljárás során felméri a gazdálkodó szervezet vagyoni helyzetét és a vele szemben támasztott követeléseket³⁶⁴ (hitelezői igényeket nyilvántartásba veszi), az adós követeléseit esedékességkor behajtja, igényeit érvényesíti, és vagyonát értékesíti³⁶⁵, a felszámolás befejezésekor felszámolási zárómérleget, a bevételek és költségek alakulásáról kimutatást, záró adóbevallást, zárójelentést és vagyonfelosztási javaslatot készít³⁶⁶. A hitelezők követeléseinek kielégítésére a Csődtv. 57. § (1) bekezdésében meghatározott kielégítési sorrend az irányadó. A bíróság a felszámolási zárómérleg és a vagyonfelosztási javaslat alapján határoz – többek között – a hitelezők követelésének kielégítéséről, ezzel egyidejűleg dönt a felszámolás befejezéséről és az adós jogutód nélküli megszüntetéséről³⁶⁷. A részvénytársaság felszámolása után a fennmaradó vagyon felosztására - a társasági szerződés eltérő rendelkezése hiányában - a gazdasági társaság végelszámolással történő megszűnésére a Ptk. szerinti szabályokat kell megfelelően alkalmazni³⁶⁸. A Ptk. 3:48. § (2) bekezdése alapján a jogutód nélkül megszünt jogi személynek a hitelezők kielégítése után fennmaradt vagyona a jogi személy tagjait, tagság nélküli jogi személy esetén az alapítói jogok gyakorlóit illeti meg olyan arányban, amilyen arányban ők vagy jogelődjük a jogi személy javára vagyoni hozzájárulást teljesítettek. A tulajdonosok tulajdoni jogviszonyt megtestesítő követeléseinek kielégítésére így utolsóként, a hitelezőket követően, a felszámolás után fennmaradt vagyonból kerül sor.

³⁶² BaSAG 131. § (1) és (2) bekezdései

³⁶³ Hpt. 57. § (1b) bekezdés

³⁶⁴ Csődtv. 46. § (1) bekezdés

³⁶⁵ Csődtv. 48. (1) bekezdés

³⁶⁶ Csődtv. 52. § (1) bekezdés

³⁶⁷ Csődtv. 60. § (1) bekezdés

³⁶⁸ Csődtv. 61. (4) bekezdése szerint

Fentiekből következően a Csődtv. 57. § (1) bekezdése a hitelezők, illetve a felszámoló felé fennálló tartozásoknak a gazdálkodó szervezet felszámolási vagyonából történő kielégítésének sorrendjére, a tulajdoni jogviszonyon alapuló követelések azonban e körön kívül esnek. A bírói gyakorlat alapján is a részvényesnek a részvények ellenértékére vonatkozó követelése hitelezői igényként nem sorolható be. A részvényes csak a hitelezői igények kielégítése után fennmaradó vagyonból részesülhet [BH2001.295]. A felszámolásban a Csődtv. 61. § (1) bekezdése alapján a gazdálkodó szervezet tagjának vagyoni igénye a társasággal szemben csak a felszámolás befejezése, a zárómérleg, a zárójelentés és a vagyonfelosztási javaslat elfogadása után keletkezik, illetve keletkezhet [BDT2005. 1165].

A hitelintézetekre irányadó speciális szabályok a fentiektől eltérő rendelkezést nem tartalmaznak. A CRR 26. cikk (1) bekezdés a) pontja alapján – figyelemmel a 28. cikk (1) bekezdés a) és c) pontjaira – a hitelintézet részvényeseinek a tulajdoni jogviszonyon alapuló követelései CET1 tőkeinstrumentumnak minősülnek. A CRR a CET1-nek minősülés feltételül szabja, hogy egyrészt az intézmény által kibocsátott összes tőkeinstrumentumhoz viszonyítva az instrumentumok a veszteségek felmerülésekor viselik azok első és arányosan legnagyobb részét, és minden egyes instrumentum ugyanolyan mértékben visel veszteségeket, mint az összes többi CET1 instrumentum /CRR 28. cikk (1) bekezdés i) pont/; másrészt az intézmény fizetésektelensége vagy felszámolása esetén az instrumentumok az összes többi követelés mögé sorolódnak /CRR 28. cikk (1) bekezdés j) pont/.

Ebből következően a hitelintézet részvényeseinek tulajdoni jogviszonyon alapuló követeléseit utolsóként, a hitelezőket követően kell kielégíteni, továbbá azzal, hogy minden instrumentum ugyanolyan mértékben visel veszteséget, mint a többi, a CET1 instrumentumok a kielégítési sorrendben nem lehetnek eltérő ranghelyen függetlenül attól, hogy az instrumentum jogosultja többségi vagy kisebbségi tulajdonos.

A tulajdonosnak a tulajdoni jogviszonyt megtestesítő követelése mellett lehet a gazdálkodó szervezettel szemben hitelviszonyt megtestesítő követelése is. Ebben az esetben az adott követelés kielégítési sorrendben elfoglalt helyét is a Csődtv. 57. § (1) bekezdése alapján kell meghatározni, valamint figyelemmel arra, hogy a Hpt. 47. § (1) bekezdése szerint a részvénytársasági vagy szövetkezeti formában működő pénzügyi intézmény felszámolására a Csődtv. rendelkezéseit a Hpt.-ben foglalt eltérésekkel szükséges alkalmazni, így a hitelezői osztályokba sorolás vonatkozásában a Hpt. 57.§-nak rendelkezéseit is alkalmazni kell.

A Csődtv. 57. § (1) bekezdése h) pontjába – amely a Csődtv. szerinti kielégítési sorrend leghátrasoroltabb osztálya – tartoznak mások mellett azok a követelések is, amelyek jogosultja a gazdálkodó szervezet legalább többségi befolyással rendelkező tagja (részvényese) /ha) alpont/. Emellett a Hpt. 57. § (2) bekezdése szerint a CRR szerinti alárendelt kölcsöntőkéből /2020. december 26-tól járulékos tőkeelemekből (Tier2)/ eredő tartozást a Csődtv. 57. § (1) bekezdés h) pontjában meghatározott tartozásokat követően kell kielégíteni.

A fentiek alapján a hitelviszonyt megtestesítő, többségi befolyással rendelkező tulajdonos követelése a Csődtv. 57. § (1) bekezdés h) pont, ha) alpontjába tartozik, ugyanakkor a többségi befolyással nem rendelkező tulajdonos e minőségéből eredő követeléséről sem a Csődtv., sem a Hpt. kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, ezért annak a kielégítési sorrendben elfoglalt helyét a követelés egyéb ismérvei alapján kell meghatározni.

A tulajdonosok tulajdonosi és hitelezői minőségükből eredő követeléseik eltérő kezelését erősíti a hitelintézetek felszámolása esetén a Hpt. 57. § (2) bekezdése is – amely szerint az alárendelt kölcsöntőkéből/Tier2 tőkeeleméből eredő tartozást a Csődtv. 57. § (1) bekezdés h) pontjában meghatározott tartozásokat követően kell kielégíteni – tekintettel arra, hogy a CRR 52. cikk (1) bekezdés d) pontja alapján a kielégítési sorrendben a járulékos tőkeinstrumentumokat követően kapnak megtérülést a kiegészítő alapvető tőkeinstrumentumok (AT1) és a CRR 28. cikk (1) bekezdés j) pontja alapján legutoljára a CET1 instrumentumok jogosultjai. Figyelemmel arra, hogy a Tier2 tőkeinstrumentumokat megelőzően kerülnek kielégítésre a Csődtv. 57. § (1) bekezdés h) pontja szerinti követelések, amíg a CET1 tőkeinstrumentumok jogosultjai a Tier2 és AT1 tőkeinstrumentumok jogosultjait követően, ebből következően a h) pont szerinti és a tulajdoni jogviszonyból eredő követeléseket is magába foglaló CET1 instrumentumok eltérő típusú jogviszonyból eredő követelésekre kell, hogy utaljanak.

10.1.8.4. A betétek helye a kielégítési sorrendben

A korábbiakban ismertetetteknek megfelelően, a Hpt. 47. § (1) bekezdése alapján a hitelintézetek felszámolása esetén a Csődtv. rendelkezéseit a Hpt.-ben foglalt eltérésekkel szükséges alkalmazni. A Hpt. 57. § (1) bekezdése a Csődtv. 57. § (1) bekezdés szerinti kielégítési sorrendet kibővíti a betétek helyével megkülönböztetve a kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betéteket /a) pont/, a természetes személyek, mikro-, kis- és középvállalkozások OBA által biztosított betéteit /b) pont/, valamint az egyéb betéteket /c) pont/, ugyanakkor a tulajdonosi betétek kezelésére kifejezett rendelkezést nem tartalmaz.

Fontos megjegyezni, hogy az egyes betéttípusoknak a kielégítési sorrendben elfoglalt helyeit döntő részben /a) és b) pont/ a BRRD 108. cikk (1) bekezdése határozza meg, amelyhez a tagállamoknak a nemzeti fizetéseképtelenségi joguk szerinti kielégítési sorrendet hozzá kellett igazítaniuk és amelytől nem térhetnek el.

10.1.8.5. A tulajdonosi betétek helye a kielégítési sorrendben

Figyelemmel arra, a betételhelyezésekből eredő követelések is hitelviszonyt megtestesítő követeléseknek minősülnek, ezért annak vizsgálata szükséges, hogy a hitelintézet tulajdonosait megillető betétekből eredő követelések a kielégítési sorrendben a Csódtv. 57. § (1) bekezdés h) pont ha) alpontjába vagy a Hpt. 57. § (1) bekezdés a)-c) pontjaiba sorolódnak. A Csódtv. 57. § (1) bekezdés h) pont ha) alpontjába kizárólag a többségi befolyással rendelkező tulajdonosok követelései tartoznak, ezért a kisebbségi tulajdonosok esetében mindenképpen a követelés betéti jellege határozza meg a besorolást figyelemmel arra is, hogy a Csódtv. rendelkezéseit a Hpt.-ben foglalt eltérésekkel szükséges alkalmazni. Emellett kiemelendő, hogy a betétek kielégítésének sorrendjét – függetlenül attól, hogy annak ki a jogosultja – döntően eltérést nem engedő európai uniós szabály határozza meg, ebből következően a tulajdonosokat megillető betétek kielégítésére sem állapítható meg az irányelvi rendelkezéstől eltérő nemzeti szabály, amelyből az következik, hogy a tulajdonosi betéteknek – akár többségi akár a kisebbségi tulajdonosok – a kielégítési sorrendbe sorolásánál a követelés betét jellege a döntő és nem az, hogy a betét jogosultja a hitelintézet tulajdonosa vagy más személy, így a tulajdonosi betét abba a kielégítési osztályba sorolandó, amelybe a betét típusa alapján tartozik.

Álláspontunk szerint a fenti értelmezés nem áll ellentétben a Szantv.20. § (1) bekezdés b) pontjában rögzített alapelvvvel, amely szerint a szanálás alatt álló intézmény, 1. § (1) bekezdés szerinti pénzügyi vállalkozás tulajdonosai után a hitelezők viselik a felmerülő veszteségeket a Csódtv. 57. § (1) bekezdésében meghatározott veszteségviselési sorrendben és arányában, figyelembe véve a Hpt. és a Bszt. felszámolási eljárással kapcsolatos rendelkezéseit is. Ennek indoka, hogy értelmezésünk szerint a fenti alapelv érvényesülését a törvény a CET1 tőkeinstrumentumok veszteségviselésével teljesítettnek tekinti a Szantv. 70. § (3) bekezdése alapján. Ennek megfelelően a Szantv. az elsőként veszteséget viselő CET1 tőkeinstrumentumok csökkenését követően az AT1, majd a Tier2 tőkeelemnek minősülő instrumentumok leírását írja elő, utóbbi két tőkeinstrumentum-kategóriát érintő leírás pedig már a hitelezők veszteségviselését eredményezi, mielőtt még a Csódtv. 57. § (1) bekezdés ha) pontjába tartozó többségi befolyással rendelkező tulajdonosok követeléseinek veszteségviselésbe történő bevonására sor kerülne.

Megjegyezzük, hogy az OBA biztosítása 2015. július 3. óta a tulajdonosi betétekre is kiterjed, így kártalanítási esemény bekövetkeztekor az érintett tulajdonosok kártalanításra jogosultak³⁶⁹. A Hpt. 219. § (1) bekezdésének megfelelően, ha az OBA a betéteseknek kártalanítást fizetett ki, a hitelintézettel szembeni követelés - a kifizetett összeg erejéig - a betétesről az OBA-ra száll át. A követelés átszállásával az OBA a korábbi jogosult helyébe lép. E szabályból következően jogalkalmazási nehézséget jelentene a tulajdonost megillető kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betéteknek a többi kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betétkezi eltérő kezelése a kielégítési sorrendben figyelemmel arra, hogy az OBA a kártalanított tulajdonosi betétek után jóval kedvezőtlenebbül térülne.

Több tagállamban van példa arra, hogy a leírási, valamint átalakítási hatáskörből kizárt kötelezettségek döntő része számára külön hitelezői osztály került létrehozásra, például Bulgáriában az SNP kötelezettségeket megelőzően, de az adó és a társadalombiztosítási alrendszerrel szembeni kötelezettségeket követően kerülnek kielégítésre és azonos osztályba sorolódnak a betétbiztosító felé fennálló kötelezettségekkel, valamint a senior fedezetlen kötelezettségekkel³⁷⁰. Cipruson is a rendes fedezetlen követelések közé sorolandók a kizárt kötelezettségek döntő része. A francia szabályozás sajátossága – ahol már a 2017/2399/EU irányelv elfogadását megelőzően létrehozták az SNP hitelezői osztályt –, hogy az előre sorolt fedezetlen kötelezettségek hitelezői osztály részét képezik a nem biztosított betétek, így ott véleményünk szerint nagyobb valószínűséggel kerülnének bevonásra a teherviselésbe egy esetleges hitelezői feltőkésítés alkalmazása során.

Németországban az alárendelt instrumentumok is további differenciálásra kerülnek, megkülönböztetve amikor a szerződésen alapuló alárendeléskor a megállapodás meghatározza a kötelezettség helyét a kielégítési sorrendben, illetve azt az esetet, amikor erre nem kerül sor, utóbbi hátrébb soroltnak tekintendő. Portugáliában az alárendelt instrumentumok több hitelezői osztályba tartoznak. A szavatolótőkéket követően az annak nem minősülő tulajdonosi kölcsönökből eredő kötelezettségek viselnek veszteséget, majd az ingyenes szolgáltatásból eredők és ezt követően a szerződésen alapuló alárendelt kötelezettségek. Fontos megjegyezni, hogy a szerződő felek e hitelezői osztályhoz képest hátrébb sorolt, azaz előbb veszteséget viselő hitelezői osztályba sorolásról is megállapodhatnak. Fontos kiemelni, hogy a különböző betét típusok teljesen külön osztályokba sorolódnak egymáshoz és más kötelezettségtípusokhoz képest is. A betétekhez képest

³⁶⁹ korábban a Hpt. 213. § (1) bekezdés l) pontja alapján több követelés mellett nem volt biztosított a hitelintézetben legalább ötszázalékos tulajdoni hányaddal rendelkező személy és mindezen személyekkel közös háztartásban élő közeli hozzátartozók betételhelyezéséből eredő követelése, azonban a DGSD rendelkezéseivel történő megfelelés érdekében e rendelkezés hatályon kívül helyezésre került.

³⁷⁰ SRB: Insolvency Ranking in the jurisdictions of the Banking Union (2021) 13-14. o.: https://srb.europa.eu/sites/default/files/ldr_-_annex_on_insolvency_ranking_2021_v1.4.pdf Letöltés időpontja: 2021. május 13.

az adók, kárfelelősségből eredő kötelezettségek, fedezett kötvények és más garanciával kapcsolatos kötelezettségek minősülnek előrébb soroltnak³⁷¹.

10.1.9. A hitelezői feltőkésítés operacionalizálása

A hitelezői feltőkésítés a legösszetettebb szanálási eszköz, amelynek alkalmazására a szanálási hatóságoknak kellő alapossággal kell felkészülniük. Az FSB 2018-ban alapelveket dolgozott ki (FSB Bail-in Execution) annak érdekében, hogy segítse az egyes hatóságokat a hitelezői feltőkésítés szanálási eszközre vonatkozó stratégia kidolgozásában, illetve a G-SIB-ek szanálási terveinek operacionalizálásában feltételezhetően amiatt, mert az esetükben az alkalmazni tervezett szanálási eszközök között nagy valószínűséggel megtalálható a hitelezői feltőkésítés.

Az alapelvek célja, hogy a hatóságok azonosítsanak minden olyan intézkedést, amelyek szükségesek a hitelezői feltőkésítés hiteles, időben történő végrehajtásához, a home és a host hatóságok közötti összhang megteremtéséhez és amennyire lehetséges, átlátható legyen a piaci szereplők számára. Az alapelvek a szanálás „hitelezői feltőkésítés szakaszát” ölelik fel a szanálás indulásától kezdve, magukba foglalják az értékelési szakaszt, valamint a hitelezői feltőkésítés végleges feltételeinek kidolgozását. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az alapelvekre már a szanálási tervek készítése során is figyelemmel kell lenni, valamint magukba foglalják a szanálási eljárást megelőzően mindazon intézkedést, amelyek a hitelezői feltőkésítés előkészítésével függenek össze³⁷².

Az alapelvek öt fő téma köré csoportosulnak: a hitelezői feltőkésítésbe vonható instrumentumok köre, az értékelés, az átváltási mechanizmus³⁷³, az értékpapírszempontok, a szanálás alatti, illetve a szanálást követően az újonnan kinevezendő vezetőkkel kapcsolatos engedélyezési kérdések, valamint a kommunikáció. Az alapelvek kialakítása akként történt, hogy mind az „open bank bail-in”, mind a „closed bank bail-in” esetében alkalmazhatók legyenek. A témához kapcsolódóan az SRB (Operational Guidance on Bail-in Playbook) és az Angol Nemzeti Bank (Executing bail-in: an operational guide from the Bank of England), valamint a Holland Nemzeti Bank is kiadott a hitelezői feltőkésítés gyakorlati megvalósításával összefüggő útmutatót. Az alábbiakban az FSB sztenderdekhez kapcsolódóan bemutatásra kerülnek az SRB és az Angol Nemzeti Bank gyakorlatának sajátosságai is. Az SRB megköveteli a joghatósága alá tartozó szervezetektől, hogy a hitelezői feltőkésítéssel összefüggő intézményi kötelezettségek végrehajtására, már a szanálási

³⁷¹ SRB: Insolvency Ranking

³⁷² FSB: Principles on Bail-in Execution, 2018 július 21., 2. o.

³⁷³ u. o. 6. o.: Átváltási mechanizmus alatt értendő operatív szinten a hitelezői feltőkésítésbe vonható instrumentumok és kötelezettségeknek a leírás és/vagy a tőkévé történő átalakításának az elősegítése, ideértve szanálási megindítását követő tőzsdei kezelésüket, az érintett hitelezők értesítését és a tulajdonjogviszonyt megtestesítő értékpapíroknak a hitelezői feltőkésítésbe vont hitelezők felé történő kibocsátása értendő.

tervezés szakaszában forgatókönyvet (bail-in playbook) dolgozzanak ki és évente vizsgálják felül³⁷⁴. Az Angol Nemzeti Bank iránymutatásai átfogják a szanálást megelőző válságkezelési tervezési szakaszt, a szanálási hétvégét, valamint a hitelezői feltőkésítés időszakát, amely alatt a szanálási intézkedés végrehajtását követően az üzleti reorganizációs terv jóváhagyását és megvalósítását kell érteni, illetve amikor már visszahívásra kerülnek a szanálási biztosok, valamint a szanálási hatóság már nem él a felfüggesztési jogosultságaival³⁷⁵.

Véleményünk szerint az alapelvek egyrészének érvényesítése, ideértve az elsőként feltüntetett hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek körének előzetes nyilvánosságra hozatala vonatkozásában nemcsak a szanálási hatóságoknak, hanem a jogalkotónak is fontos szerep jut figyelemmel arra, hogy e kérdéseket jogszabályban is indokolt rögzíteni. A BRRD egyértelműen definiálja, hogy melyek a jogszabály alapján a hitelezői feltőkésítésből kizárt kötelezettségek, valamint azon szempontokat, amelyek alapján a szanálási hatóság mérlegelése alapján kizárható egyes kötelezettségek köre. A szanálási hatóságok mérlegelésén alapuló, hitelezői feltőkésítésbe történő bevonásnak mindig figyelembe kell vennie az NCWO-elv maradéktalan érvényesülését.

Amennyiben a hatóságok előzetesen közzéteszik, hogy a mérlegelési jogkörük keretében milyen megfontolásból zárnanak ki kötelezettségeket, kerülni kell annak látszatát, hogy egyes, egyébként hitelezői feltőkésítésbe bevonható kötelezettségek a gyakorlatban minden bizonnyal kizárásra kerülnek³⁷⁶. A hitelezői feltőkésítésbe bevonható kötelezettségek körének előzetes definiálása, illetve a helyüknek a kielégítési sorrendben történő meghatározása lehetővé teszi a piaci szereplők számára, hogy a bevonhatósággal összefüggő kockázatot az értékpapír árazásánál figyelembe vehessék. Feltehetően ezzel összefüggő szabály, hogy a hatóságok előírhatják a G-SIB-nek és más intézményeknek, hogy a hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek mértékét, lejáratát és összetételét hozzák nyilvánosságra a TLAC-sztenderdekben rögzített közzétételi kötelezettségekkel összhangban (4. alapelv).

Kiemelten fontos a hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek körének pontos meghatározásához az intézmény adatszolgáltatása, erre figyelemmel a szanálási hatóságoknak már a szanálási tervezési szakban meg kell követelniük a szükséges adatok rendelkezésre bocsátását. Ehhez kapcsolódóan az intézményeknek megfelelő vezetői információs rendszereket kell kialakítani (6. alapelv). A szanálási eszköz alkalmazása szempontjából követelmény, hogy az adott kötelezettség jogosultja beazonosítható legyen, azonban ez gyakran jelent komoly kihívást, a

³⁷⁴ SRB: Operational Guidance on Bail-in Playbooks, 2020

³⁷⁵ Bank of England: Executing bail-in: an operational guide from the Bank of England, 2021. július, 3. o.

³⁷⁶ u.o. 8. o.

kötelezettségek jogosultjai gyorsan változhatnak, amennyiben előre látható, hogy szanálási intézkedés alkalmazására kerülhet sor³⁷⁷. Az Angol Nemzeti Bank példálózó jelleggel az alábbi adatokat követeli meg a kötelezettséget megtestesítő értékpapír vonatkozásában: ISIN- kód; névérték devizaneme, tőzsdei bevezetés adatai, a kibocsátást végző központi értéktár, az alkalmazandó jog, a kielégítési sorrendben elfoglalt helye, szerződésen alapuló elismerése a hitelezői feltőkésítés alkalmazásának³⁷⁸.

Már a szanálási terv készítése során érdemes tisztázni, hogy az értékelés során a szanálásban résztvevő szereplőknek mi a feladata, különös tekintettel határon átnyúló csoportok esetén a home és host hatóságok közötti együttműködés formáit. A teljes csoportra vonatkozó veszteség felmérése és ebből következően a teljes keretrendszer és időintervallum felmérése a csoportszintű értékelés tekintetében a home hatóság feladata, amíg a host hatóságok feladata a joghatóságuk körébe tartozó leányvállalatok veszteségeinek felmérése. A szanálási hatóságok és az értékelő viszonyában is egyértelmű feladatmegosztásra van szükség. A home hatóság felel az értékelés általános megközelítésének kialakításáért, amíg e keretek között az értékelő diszkrecionális hatásköre a pontos módszertan meghatározása (7. alapelv) tekintettel arra, hogy a módszertannak igazodnia kell az érintett intézmény sajátosságaihoz, továbbá a szanálási hatóság által meghatározott szanálási stratégiához. Az FSB Bail-in Execution külön alapelvként rögzíti az értékelési eljárás átláthatóságát, amely akkor teljesül, amennyiben a hatóságok egyrészt előzetesen nyilvánosságra hozzák a teljes értékelési keretrendszert, emellett – feltéve, hogy a szanálási célok nem sérülnek – közzé kell tenni válsághelyzetben is ex-post az érintett intézményre készült értékelésből egyes információkat (értékelő kiválasztása, értékelés eredményei). E nyilvánosságra hozatal célja, hogy erősítse a piaci szereplők részéről az értékelés hitelességét és csökkentse a lehetséges perindítási kockázatot a hitelezői feltőkésítéssel érintett hitelezők részéről. A konkrét értékelés eredményeinek közzététele vonatkozásában azonban figyelemmel kell lenni arra is, hogy bizalmas információ ne kerülhessen nyilvánosságra hozatalra.

10.1.9.1. Átváltási mechanizmus

Az átváltási mechanizmus, azaz a leírás, illetve átalakítás folyamata körében is kiemelten fontos a home és host hatóságok feladatainak elkülönítése már a szanálás tervezési szakaszában, emellett a home hatóságnak a pénzügyi infrastruktúrákkal is le kell egyeztetnie a hitelezői feltőkésítés folyamatát. A közösen kialakított lépéseket a pénzügyi infrastruktúrák működési folyamatába is be

³⁷⁷ u.o. 9. o.

³⁷⁸ Bank of England: Executing bail-in. 12. o.

lehet illeszteni, továbbá mérlegelni kell teszt folyamatok elvégzését a szanálási intézkedésre történő felkészülés érdekében. A szanálási hatóságnak meg kell terveznie, hogy mely lépések tehetők meg már a hitelezői feltőkésítés megkezdését megelőzően (9. alapelv).

A szanálási hatóságnak emellett meg kell terveznie az átváltási mechanizmus keretében a leírás és átalakítás, az értékpapírok kibocsátásának, átruházásának és a kereskedhető certifikátoknak a gyakorlati megvalósítását alkalmazva a már meglévő műszaki, technikai lehetőségeket, szokásokat és szabályozási követelményeket is figyelembe véve (10. alapelv). E körben a home hatóság feladata az alábbi szempontok operacionalizálásának kidolgozása³⁷⁹:

- értékpapírok tőzsdei kereskedésének felfüggesztése, törlése;
- non-settled („in-flight”) tranzakciók (Amennyiben lehetséges, a szanálási intézkedéseknek a kereskedési időn kívül kell történnie, hogy a piaci hatásokat korlátozni lehessen, illetve hogy az intézmény helyzetének stabilizálásához a hatóság rendelkezésére a lehető legtöbb idő álljon. Függetlenül a szanálási intézkedés bejelentésétől „in-flight” tranzakciók várhatók az érintett értékpapírok vonatkozásában.
- kereskedés követelésekkel: A hitelezői feltőkésítés végső feltételeit befolyásoló értékelés elkészítése akár több hónapot is igénybe vehet. Eltérő a gyakorlat az egyes joghatóságok vonatkozásában, hogy lehetséges-e az érintett instrumentumokkal és kötelezettségekkel a kereskedés a végső feltételek rögzítéséig például annak érdekében, hogy a hitelezők ki tudjanak lépni a pozíciójukból. A kereskedés biztosítható akként, hogy az érintett hitelezők számára forgalomképes certifikátok vagy átmeneti részvények (interim shares) kerülnek kibocsátásra vagy engedélyezik a létező értékpapírokkal történő további kereskedést.
- Részvények átruházása a hitelezői feltőkésítésbe vont hitelezők részére: E körben szükséges azonosítani a kötelezettségek jogosultjait például egy hatósági eljárás keretében. Amennyiben a konverzióra röviddel a szanálási eljárás elrendelését követően kerül sor, a részvények közvetlenül a fizető ügynökök piaci hálózatán és a CSD-n keresztül kerülhetnek átruházásra feltéve, hogy e részvények alkalmasak az e rendszerekben történő átruházásra.
- Korrekciós mechanizmus: Amennyiben az átváltásra röviddel a szanálási eljárás elrendelését követően kerül sor, egy későbbi fázisban, amikor már az elviselendő veszteség teljes mértékben ismert, korrekció válhat szükségessé. Például annak érdekében, hogy a

³⁷⁹ u.o. 15-16.o.

veszteségek az NCWO-elvvel, illetve a kielégítési sorrenddel összhangban kerüljenek allokálásra.

- Nem követelt részvények: Amennyiben a hitelezők azonosítása szükséges a részvények átruházásához, elképzelhető, hogy az átváltáskor nem minden hitelező kerülhet beazonosításra, így szükséges, hogy a kezdeti átváltási folyamatot követően is legyen egy eljárás a részvények követésére. A kötelezettségek azonosításához kapcsolódó adatszolgáltatás fontosságát a 4. alapelv tárgyalásakor már kifejtettük.

Kiemelésre érdemes a Holland Nemzeti Bank által a hitelező feltőkésítés operacionalizálásával összefüggésben közzétett szakmapolitikai anyag³⁸⁰. Részben a hitelezők beazonosításának nehézségeit, másrésről az NCWO elv esetleges megsértésének kiküszöbölése érdekében a feltőkésítés során a hitelezői feltőkésítésbe bevont hitelezők részére nem részvényeket juttatnak közvetlenül, hanem egy részvényre irányuló követelést (Claim Rights) megtestesítő jogot kapnak. A szanálási hatóság a döntésében meghatározhatja azt az időintervallumot, amelyen belül a Claim Rights átruházható, illetve tovább részletezheti a tulajdonságait. Az átruházásra nyitva álló időtartam arra is lehetőséget ad, hogy a jogszabály erejénél fogva hitelintézetben tulajdonjog megszerzésére nem jogosultak, illetve akik ilyen instrumentumba nem kívánnak befektetni, átruházhassák e jogot³⁸¹. A szakmapolitikai anyag rámutat, hogy a Claim Rights így hasonlóságokat mutat az elővásárlási jogot biztosító részvényekhez figyelemmel arra, hogy az a részvényes számára jogot biztosít arra, hogy meghatározott időn belül a vételi ajánlatnak megfelelő feltételekkel a részvénytársaság által kibocsátott, pénzszolgáltatás ellenében átruházni kívánt részvényt megvásárolja. A holland Ptk. alapján erre a hivatalos közlönyben történt közzétételtől számított 2 héten belül van lehetőség³⁸². A Claim Rights a hivatalos piacon is jegyezhető, amellyel biztosítható az átláthatóság, a költséghatékonyság és a nyomon követhetőség. A Claim Rights vonatkozásában nincs szükség prospektus készítésére, ugyanakkor kívánatos egy tömör tájékoztató közzététele – többek között – a Claim Rights természetéről, tulajdonságairól, hatályáról, az átváltás menetéről. Amennyiben a Claim Rights-ra jogosult hitelezők előzetesen nem ismertek, a szanálási hatóság határidőt határozhat meg, ameddig az erre jogosultak bejelenthetik igényüket. A szakmapolitikai anyag kiemeli, hogy a szanálási hatóság együttműködik a központi értéktárakkal a hitelezők azonosítása céljából.

³⁸⁰ De Nederlandsche Bank: Operation of the bail-in tool 9. o. https://www.dnb.nl/en/binaries/Communication%20regarding%20the%20operation%20of%20the%20bail-in%20tool_tcm47-370119.pdf Letöltés időpontja: 2019. december 24.

³⁸¹ u. o. 9. o.

³⁸² Holland Polgári Törvénykönyv 2:96a. A magyar Ptk. 3:234. § (2) bekezdése alapján az átruházási szándék és a kapott vételi ajánlat feltételeinek közzétételétől számított tizenöt napon belül van erre lehetőség.

A holland jogintézményhez hasonlóan az angol szabályozás is biztosítja a lehetőségét a tulajdoni részesedésre való jogosultságot megtestesítő értékpapír (certificate of entitlement) kibocsátására, amelyre a hitelezői feltőkésítésbe vont kötelezettségek kerülnek átváltásra. A végleges értékelések elkészültét követően a szanálási hatóság bejelenti az átváltás feltételeit minden egyes hitelezői osztály vonatkozásában³⁸³. A certificate of entitlement jogosultjainak az átváltási ráták és az átváltás ütemezésének bejelentését követően, meghatározott időn belül nyilatkozniuk kell, hogy kívánnak-e tulajdonossá válni³⁸⁴. Kiemelendő, hogy a certificate of entitlement jogosultjának feladata az engedély beszerzése, amennyiben az átváltás következtében engedélyezési kötelezettség alá eső mértékben válik tulajdonossá³⁸⁵. A certificate of entitlement is bizonyos ideig értékesíthető.

A tulajdonossá válás iránt igény bejelentésének lejártát követően a részvények értékesítésre kerülnek, amelynek bevételei csökkentve a kiadásokkal az át nem váltott kötelezettségek jogosultjait illeti, akik nyilatkoztak tulajdonossá válási szándékukról³⁸⁶.

Megjegyezzük, hogy a magyar társasági jog sem ismeri a Claim Rights intézményét. A részvénytársaságok alapításához, illetve az alaptőke felemeléséhez köthetően a Ptk. meghatározza a részvényutalvány, illetve az ideiglenes részvény fogalmát, azonban e jogintézmények nem feleltethetők meg a holland Claim Rights az alábbi indokok alapján. A részvényutalvány lényege, hogy még a részvénytársaság alapítása, illetve az alaptőke felemelésének a nyilvántartásba történő bejegyzése előtt a vagyoni hozzájárulást teljesítő személy kérelmére kiállított okirat, amely az ellenkező bizonyításig igazolja az okiratban szereplő személynek a részvénytársasággal szemben fennálló jogait és kötelelességeit³⁸⁷. Véleményünk szerint a részvényutalvány nem minősül értékpapírnak és szemben a Claim Rights-al, nem ruházható át. Az ideiglenes részvény a részvénytársaság alapításának, illetve az alaptőke felemelésének a nyilvántartó bíróság által történő bejegyzését követően az alaptőke, a felemelt alaptőke, illetve a részvények kibocsátási értékének teljes befizetéséig terjedő időszakra a részvényes által átvenni vállalt vagy az általa jegyzett részvényre teljesített vagyoni hozzájárulás összegéről kötelezően kiállítandó értékpapír, amely átruházható³⁸⁸. Az ideiglenes részvény funkciója eltér a Claim Rights-tól tekintettel arra, hogy annak funkciója, hogy tanúsítsa a részvényes által gyakorolható jogok mértékét mindaddig, amíg a részvényes a teljes vagyoni hozzájárulását nem teljesíti. Bár a hitelezői feltőkésítés esetén is sor

³⁸³ Bank of England: Executing bail-in, 31-32. o.

³⁸⁴ Bank of England: Executing bail-in, 31-32. o.

³⁸⁵ Bank of England: Executing bail-in, 33. o.

³⁸⁶ Bank of England: Executing bail-in 36. o.

³⁸⁷ Ptk. 3:241. §.

³⁸⁸ Ptk. 3:243. §. (1); 3:244. § (2) bekezdés

kerülhet részvénytársaság alapítására (áthidaló intézménynek nyújtott tőkejuttatás), illetve az alaptőke felemelésére, a részvényessé váló hitelező esetén a kötelezettségek részvénné alakításával teljes körűen teljesítettnek kell tekinteni a vagyoni hozzájárulást, így lényegében nem fog sor kerülni ideiglenes részvény kiállítására. Egyébiránt a Claim Rights, mint jogintézmény a BRRD-t átültető jogszabályban³⁸⁹ és nem a holland Ptk.-ban szerepel.

Az értékpapírok kereskedésének felfüggesztése vonatkozásában megjegyezzük, hogy annak több okból is jelentősége van, elsősorban amiatt, hogy az intézmény válsághelyzetbe kerülése miatti esetleges értékesítések következményeként az intézmény eszközértéke ne csökkenjen tovább és a szanálási intézkedések alkalmazását alátámasztó értékelés fordulónapja és az intézkedések alkalmazásának időpontja között jelentős további értékvesztés ne következzen be. A BRRD lehetővé teszi a szanálási hatóságok számára, hogy kiegészítő hatáskör gyakorlása keretében felhívja a hatáskörrel rendelkező hatóságot, a pénzügyi instrumentumoknak szabályozott piacra való bevezetését vagy tőzsdei jegyzésének megszüntetésére, illetve felfüggesztésére. E körben a gyakorlati alkalmazás szempontjából több kérdés is felmerül³⁹⁰. Egyrészt, hogy milyen indokok alapján kérheti a szanálási hatóság a megszüntetést vagy a felfüggesztést, milyen időtartamra, mely instrumentumokra terjed ki, hogyan történik a tőzsdei kereskedés újbóli engedélyezése. Az indokok vonatkozásában a kapcsolódó ESMA jegyzőkönyv³⁹¹ a felfüggesztés 9 kategóriáját különbözteti meg, amelyekből nem minden tagállam alkalmazza valamennyit. A felfüggesztés időtartama tekintetében is eltérhetnek a megközelítések.

10.1.9.2. Értékpapírijogi és értékpapír-kereskedési megfontolások

A home szanálási hatóságok feladata az értékpapírijogi és értékpapír-kereskedési követelmények azonosítása, ideértve a nyilvánosságra hozatali és közzétételi követelményeket is a hitelezői feltőkésítés alkalmazása során. E körben az érintett piacfelügyeleti, szanálási hatóságokkal, értékpapír-kereskedési fórumokkal is egyeztetnie kell (11. alapelv). Különösen azokat az eseteket tartjuk kiemelőnek, amelyek az e kötelezettségek alóli mentesítésre, illetve halasztásukra vonatkoznak. A bennfentes információ közzététel elhalasztására a piacfelügyeleti hatóságnak van hatásköre, amelyet ugyanakkor az érintett intézménynek kell kérelmeznie. A piaci visszaélésekről szóló uniós rendelet alapján³⁹² a piacfelügyeleti hatóság engedélyének hiányában, saját felelősségre az intézmény akkor halaszthatja el információk közzétételét, ha az azonnali közzététel valószínűleg

³⁸⁹ Dutch Financial Supervision Act (Wet op het financieel toezicht, 3A 21 (1) c)

³⁹⁰ BRRD 64. cikk (1) bekezdés c) pont

³⁹¹ ESMA Protocol Operation of notifications of MiFID Article 41 suspensions and removals of financial instruments from trading: <https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/2012-378.pdf> (2012. június 20.) Letöltés időpontja: 2021. szeptember 9.

³⁹² Az Európai Parlament és a Tanács 596/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a piaci visszaélésekről (piaci visszaélésekről szóló rendelet), valamint a 2003/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2003/124/EK, a 2003/125/EK és a 2004/72/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről

sértene a kibocsátó vagy a kibocsátási egységek piaca szereplőjének jogszerű érdekeit, a közzététel késleltetése a nyilvánosság számára vélhetően nem félrevezető, a kibocsátó vagy a kibocsátási egységek piacának szereplője gondoskodni tud az információ bizalmas kezeléséről³⁹³.

A pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése érdekében az intézmény abban az esetben is késleltetheti a bennfentes információ közzétételét saját felelősségre, különösen a központi banki átmeneti likviditási támogatás megszerzésének szükségességét, ha a közzététel miatt fennáll a kockázata, hogy megrendül a kibocsátó és a pénzügyi rendszer stabilitása, a késleltetés a közérdek, biztosítható az információ bizalmas kezelése és e három feltétel alapján azt a piacfelügyeleti hatóság jóváhagyta³⁹⁴.

10.1.9.3. Szanálás alatt álló intézmény irányítása

A szanálási eljárás elrendelésének pillanatától a szanálás alatt álló intézmény tulajdonosi és irányítási jogait közvetlenül vagy közvetve (szanálási biztosok útján) a szanálási hatóság gyakorolja. Ahogy korábban említésre került, a szanálás a szanálás alatt álló intézmény vezető testületét és felső vezetését le kell váltani, kivéve azokat az eseteket, amikor a vezető testületnek és felső vezetésnek a körülményektől függően részben vagy egészben történő megtartása szükségesnek minősül a szanálási célok eléréséhez³⁹⁵.

A szanálás tervezési szakaszában már konkretizálni szükséges a szanálás alatt álló intézmény vezetőségének hatásköreit, valamint, hogy az irányítási jogkörök közül melyeket fog a szanálási hatóság közvetlenül gyakorolni. Closed bank bail-in esetében az áthidaló intézmény feletti irányítási jogokat teljes mértékben a szanálási hatóság gyakorolja, amíg open bank-bail in esetében bár a tulajdonosok a hitelezői feltőkésítésbe vont hitelezők lesznek, a tulajdonosi jogokat azonban a szanálási eljárás megszüntetéséig a szanálási hatóság fogja gyakorolni³⁹⁶.

Emellett ki kell alakítani az új vezető testület tagjainak felkutatására, kiválasztására és kijelölésére vonatkozó szempontrendszert is. E tekintetben különösen fontos a felügyeleti és szanálási hatóság közötti együttműködés figyelemmel arra, hogy a hitelintézetek és befektetési vállalkozások vezető állású személyeinek speciális engedélyezési követelményeknek kell megfelelniük (16. alapelv).

³⁹³ 596/2014/EU rendelet 17. cikk (4) bekezdés

³⁹⁴ 596/2014/EU rendelet 17. cikk (5) bekezdés

³⁹⁵ BRRD 34. cikk (1) bekezdés c) pont

³⁹⁶ u.o. 21. o.

A szanálási hatóságoknak emellett ki kell dolgoznia egy mechanizmust arra vonatkozóan is, hogy milyen módon történik az irányítási és tulajdonosi jogok gyakorlásának az átruházása a szanálási hatóságokról az új, a hitelezői feltőkésítés következtében tulajdonosokká vált személyekre. Ennek feltételeit és időszükségletét a piac számára nyilvánosságra kell hozni. Ennek egyik célja, hogy az esetleges jövőbeni tulajdonosok tudatában legyenek az eljárás lépéseinek, amelynek következtében tulajdonjogot szereznek. Az FSB Bail-in Execution is megjegyzi, hogy számos joghatóság, köztük Magyarország esetén a tulajdoni részesedés alapján befolyásoló részesedésre szert tevő tulajdonosokra számos engedélyezési és közzétételi kötelezettség vonatkozik³⁹⁷.

A vezető állású személyek, illetve a befolyásoló részesedés engedélyeztetésén túl további olyan engedélyezési, jóváhagyási feladat (például az FSB Bail-in Execution által nem említett az EU-ban versenyjogi és állami támogatások EU-s keretrendszerével összefüggő) merülhet fel, amelyek részleteinek, különösen az időigényének a feltárása szükséges a hitelezői feltőkésítés végrehajtásához. A szanálási hatóságok számára biztosítani kell a rugalmasságot, hogy szanálási terv végrehajtásának elősegítése érdekében mentességet vagy halasztást engedélyezzenek egyes engedélyezési követelmények alól³⁹⁸. Az EU-ban a BRRD kifejezetten előírja a tagállamok számára³⁹⁹, hogy tegyenek meg minden szükséges lépést, hogy szanálási eszközök alkalmazása és a hatáskörök gyakorlása az alábbi követelmények alól mentesítésre kerüljenek: bármely köz- és magánszektorbeli személy – ideértve a szanálás alatt álló intézmény részvényeseit vagy hitelezőit – jóváhagyásának vagy hozzájárulásának a megszerzésére, továbbá a hatáskör gyakorlását megelőző tájékoztatásra vonatkozó követelmények, ideértve az értesítés vagy tájékoztató füzet közzétételére vagy bármilyen dokumentum más hatóságoknál való elhelyezésére vagy nyilvántartásba vételére vonatkozó követelményeket is. Fontos kiemelni, hogy a BRRD által meghatározott, valamint az állami támogatások uniós keretrendszeréhez kapcsolódó értesítési követelmények alól e szabály nem ad mentesítést.

10.1.9.4. Szanálási kommunikáció

Az FSB Bail-in Execution külön fejezetet szentel a hitelezők, valamint a piaci szereplők felé történő kommunikációnak, amelyre vonatkozóan a szanálási hatóságoknak stratégiát kell kidolgozniuk a bizalom fenntartása, a hitelezők és a piac tájékoztatása céljából, így biztosítható a fertőzőési hatások korlátozása és elkerülhető a bizonytalanság (19. alapelv). Az érdekelt piaci szereplőknek, mint az intézményi befektetőknek és a pénzügyi intézményeknek valószínűleg

³⁹⁷ u.o. 23. o. Magyarországon a Hpt. 126-134. §-i tartalmazzák a befolyásoló részesedés engedélyezésének szabályait.

³⁹⁸ A hitelezői feltőkésítés és az engedélyezés kapcsolatával külön fejezet foglalkozik.

³⁹⁹ BRRD 63. cikk (2) bekezdés A Szantv. is tartalmazza e követelményeket a 84. § (2a) bekezdésében.

elvárásaik vannak abban a tekintetben, hogy milyen információk megosztását milyen időtávon és kommunikációs csatornán várják el a hitelezői feltőkésítés alkalmazásának időszaka alatt, erre figyelemmel a szanálási hatóságoknak egyeztetnie kell a kommunikációs stratégiát az érintett piaci szereplőkkel már a tervezés időszakában⁴⁰⁰.

Tekintettel arra, hogy a szanálással összefüggő kommunikációs igények kielégítéséhez szükséges kapacitás a szanálási hatóságnak nem áll a rendelkezésére, ezért az érintett intézmény kommunikációs infrastruktúrájának igénybevétele válhat szükségessé. A szanálási hatóságnak a tervezési szakban mérlegelnie kell a szanálás esetén igénybe vehető kommunikációs forrásokat (20. alapelv). A kommunikációra való felkészülés magában foglalja a piaci infrastruktúrák igénybe vételét a hitelezőkkel történő kommunikációra, valamint a szanálási tervezés folyamán az intézmény kommunikációs képességének tesztelését, amely elsősorban a piaci szereplőkkel a napi szintű működéssel kapcsolatos kommunikációra irányul⁴⁰¹. E körben a dokumentumban említésre kerül, hogy esetlegesen külső szakértő igénybevétele is mérlegelhető.

A hitelezői feltőkésítés operacionalizálására vonatkozó fenti alapelvek kidolgozását az tette szükségessé, hogy e szanálási eszköz teljes egészében még nem került alkalmazásra, ugyanakkor már első alkalommal bármely intézmény esetén működnie kell. Ebből következően valamennyi eljárási lépést előzetesen elő kell készíteni és dokumentálni és csekély mozgásteret adni a nem tervezett megoldásoknak. További indoknak tekinthető, hogy alkalmazásával kapcsolatban kevés a gyakorlati tapasztalat, így ki kell dolgozni a vonatkozó piaci sztenderdeket⁴⁰². Kiemelendő, hogy a BRRD – bár jóval az FSB sztenderd 2018. évi közzététele előtt elfogadásra került – több rendelkezése néhány esetben biztosítja meghatározott alapelvek betartását, más esetekben pedig megteremti egyes alapelvek érvényesülését. Például a BRRD szerint a szanálási terv kötelező tartalmi eleme a médiával és az állampolgárokkal folytatandó kommunikációt bemutató terv⁴⁰³, amely részben a 19. alapelv megvalósítását biztosítja. További példa a BRRD fentebb hivatkozott egyes követelmények alóli mentesítésre vonatkozó szabályok. Emellett az alapelvek nagy hangsúlyt fektetnek arra, hogy a teljes folyamat a piaci szereplők számára a körülményekhez képest átlátható és kiszámítható legyen. Számos alapelv tartalmazza a nyilvánosságra hozatalt, különös tekintettel az érintett hitelezők tájékoztatását, amelyek révén biztosítható a piaci bizalom megtartása és pánikok

⁴⁰⁰ FSB: Principles on Bail-in Execution, 2018. július 21., 24. o.

⁴⁰¹ u. o. 25. o.

⁴⁰² William Daniel: Challenges in bail-in operationalization, <https://knect365.com/riskminds/article/a332ac27-a244-4cf1-a86f-e78bc806cb80/challenges-in-bail-in-operationalization> Letöltés időpontja: 2019. december 1.

⁴⁰³ BRRD 10. cikk (7) bekezdés n) pont

elkerülése. Véleményünk szerint e körben is kiemelten fontos, hogy az információk közlése ne veszélyeztesse a hitelezői feltőkésítés végrehajtásának eredményességét.

Az EU-ban, különös tekintettel a bankunióra, a szanálási tervezés jelenlegi ciklusában kiemelt jelentőséget kap a hitelezői feltőkésítés szanálás eszköz operacionalizálása. Amennyiben az adott intézménynél a hitelezői feltőkésítés a választott szanálási eszköz, a szanálási tervnek – bár kifejezetten nem kötelező tartalmi elem – számos esetben részét fogja képezni a hitelezői feltőkésítés gyakorlati megvalósításának lépéseit tartalmazó forgatókönyv⁴⁰⁴.

10.1.9.5. A hitelezői feltőkésítés és az engedélyezés kapcsolata

A hitelezői feltőkésítés gyors megvalósítása ütközhet a gyakorlatban más hatóságok engedélyezési hatásköreivel. A BRRD az összeütközés elkerülése érdekében tartalmazza, hogy „a tagállamoknak meg kell tenniük az összes szükséges lépést ahhoz [...], hogy a szanálási eszközök alkalmazásakor és a szanálási hatáskörök gyakorlásakor a szanálási hatóságokra” ne vonatkozzanak bizonyos követelmények, amelyek a nemzeti jog, szerződés vagy más rendelkezés alapján egyébként alkalmazandó lenne. E körbe tartoznak köz- vagy magánszektorbeli személyek, részvényesek, hitelezők hozzájárulása, továbbá a szanálási hatóságnak a hatáskör gyakorlását megelőző bármely személy tájékoztatására (például a prospektus) vonatkozó eljárási követelmények is⁴⁰⁵, ahogy erre már fentebb is történt utalás.

Figyelemmel arra, hogy az irányelv csak a nemzeti jog, szerződés vagy más rendelkezés által előírt hozzájárulás alól ad felmentést, az uniós jog így a BRRD által meghatározott jóváhagyásokra e kivételszabály nem vonatkozik. E körbe tartozik a befolyásoló részesedés megszerzésének vagy meghatározott mértéket elérő növeléséhez. Ebben az esetben a felügyeleti hatóságnak a kellő időben le kell folytatnia az eljárást, amelynek korlátja, hogy ne késleltesse az eszköz alkalmazását és ne akadályozza meg a szanálási célok érintett eszközökkel való elérését. Amennyiben az eljárás a hitelezői feltőkésítés alkalmazásának időpontjáig nem fejeződik be, a részvények azonnali hatállyal átadásra kerülnek az átalakított kötelezettségek jogosultjai részére, ugyanakkor a szavazati jogot nem gyakorolhatnak az engedélyezési eljárás lezárultáig. Amennyiben a felügyeleti hatóság nem járul hozzá a befolyásoló részesedés engedélyezéséhez, a szanálási hatóság kötelezheti az új tulajdonost az érintett részvénye elidegenítésére, ennek elmulasztása esetén a felügyeleti hatóság szankcionálhat. Meglátásunk szerint e rendelkezések azt az esetet szabályozzák, amikor az engedély megadásának, illetve elutasításának időpontjában az intézmény már nem áll szanálás alatt tekintettel

⁴⁰⁴ Az SRB 2020. évi munkaterve is tartalmazza feladatként: Single Resolution Board Work Programme 2020, 7. o.: https://srb.europa.eu/sites/srb-site/files/srb.2019.4871_wp_2020_final_version_web.pdf Letöltés időpontja: 2019. december 18.

⁴⁰⁵ BRRD 63. cikk (2) bekezdés

arra, hogy a szanálás eljárás ideje alatt az engedély megadásától függetlenül a szanálási hatóság gyakorolja a tulajdonosi jogokat⁴⁰⁶.

Fentiekből következően az uniós versenyjogi, ideértve egyes fúzióknál kötelező előzetes jóváhagyások, valamint értesítési kötelezettségek a szanálási eljárásban is alkalmazandók. Az EBA véleménye szerint a vagyonértékesítés, áthidaló intézmény alkalmazása esetén – amikor tulajdonjog viszonyt megtestesítő értékpapírok kerülnek az átvevőhöz átruházásra (az áthidaló intézmény közbeiktatásánál közvetve) nagyobb valószínűséggel fordulhat elő, hogy az átvevő két versenytársat is ellenőriz, amíg hitelezői feltőkésítésnél a kötelezettségek részvényekké konvertálása esetén erre kisebb az esély⁴⁰⁷. Összefonódásról akkor beszélünk, amikor az irányítás tartósan megváltozik a következőkből eredően⁴⁰⁸:

- két vagy több előzőleg egymástól független vállalkozás vagy vállalkozásrész összeolvad; vagy
- egy vagy több személy, amely már irányít legalább egy vállalkozást, vagy egy vagy több vállalkozás közvetlen vagy közvetett irányítást szerez egy vagy több más vállalkozás egésze vagy része felett.

Az irányítás következtében egy vállalkozás felett meghatározó befolyás gyakorlására nyílik lehetőség tulajdonjog vagy használati jog révén, olyan jogok vagy szerződések révén, amelyek meghatározó befolyást biztosítanak egy vállalkozás testületeinek összetétele, szavazása vagy döntései felett⁴⁰⁹. Az irányítást megszerző személyek ezen jogok tulajdonosai vagy ezen szerződések kedvezményezettjei; vagy bár nem tulajdonosai, kedvezményezettjei ezen jogoknak, szerződéseknek, de jogukban áll a belőlük származó jogok gyakorlására⁴¹⁰. Véleményünk szerint a meghatározó befolyás gyakorlása abban az esetben nyílik meg volt hitelező/új tulajdonos számára, amikor a szanálási eljárás már megszüntetésre került.

A Fúziós rendelet alapján „nem minősül összefonódásnak, ha hitelintézetek vagy más pénzügyi intézmények vagy biztosítótársaságok, amelyek szokásos tevékenységük során saját számlájukra vagy mások számlájára folytatott értékpapírkereskedelmet vagy -ügyleteket végeznek, ideiglenes jelleggel értékpapírokat birtokolnak, amelyeket továbbértékesítési céllal egy vállalkozásban szereztek, feltéve hogy nem gyakorolják az értékpapírokhoz kapcsolódó szavazati jogokat a

⁴⁰⁶ BRRD 47. cikk (4)-(5) bekezdések, figyelemmel a 38. cikk (9) bekezdésére

⁴⁰⁷ EBA: Resolution Execution: Merger Control Rules and State Aid Approvals

⁴⁰⁸ 139/2004/EU rendelet 3. cikk (1) bekezdés

⁴⁰⁹ Fúziós-rendelet 3. cikk (2) bekezdés

⁴¹⁰ Fúziós rendelet 3. cikk (3) bekezdés

vállalkozás versenymagatartásának meghatározására, illetve hogy az ilyen szavazati jogokat csak a vállalkozás vagy a vállalkozás eszközei teljes vagy részleges értékesítésének, illetve az értékpapírok értékesítésének előkészítése céljából gyakorolják, és az értékesítés a vásárlás napját követő egy éven belül megtörténik; ezt az időszakot a Bizottság kérelemre kiterjesztheti abban az esetben, ha az ilyen intézmények vagy társaságok igazolni tudják, hogy az értékesítést ésszerű módon nem lehetett lebonyolítani a kijelölt határidőn belül”⁴¹¹. Meglátásunk szerint a fenti rendelkezés szanálási eljárásban is alkalmazandó figyelemmel arra, hogy – ahogy fentebb többször utaltunk rá – a hitelezői feltőkésítés mellett szükséges más szanálási intézkedés alkalmazása is a hosszú távú életképesség helyreállítása céljából. Egyik lehetőség lehet, hogy a hitelezői feltőkésítés alkalmazását követően a szanálási hatóság értékesíti vagyonértékesítés szanálási eszköz alkalmazásával a szanálás alatt álló intézmény részvényeit annak érdekében, hogy megfelelő szakértelemmel rendelkező tulajdonos(ok) dönthessenek a legfontosabb kérdésekben. E megoldási lehetőség a hitelezői feltőkésítés alkalmazásának következtében tulajdonossá vált hitelezők számára is kedvező, hiszen nem valószínű, hogy tulajdonosává kívántak válni egy hitelintézetnek. Amennyiben e tranzakcióra a Fúziós-rendeletben rögzített fenti szabály szerint kerül sor, abban az esetben az EU Bizottság felé, meglátásunk szerint nem áll fenn az uniós értékhatár elérése esetén sem a bejelentési kötelezettség.

Fontos annak a kérdésnek az eldöntése, hogy kit és mikor terhel az előzetes bejelentési kötelezettség az EU Bizottság felé. Meglátásunk szerint egyértelműen az új tulajdonost terheli a bejelentési kötelezettség, időpontjának a Fúziós-rendeletre kell igazodnia.

10.1.10. Példák hitelezői feltőkésítés alkalmazására

A hitelezői feltőkésítés tekintetében az osztrák HETA Asset Resolution AG (továbbiakban: HETA) esete emelendő ki, amely eszközként működött, a Hypo Alpe-Adria Bank nem teljesítő hitelállományát kezelte. A bankot az osztrák állam 2009-ben államosította és később, mint szanálási vagyonkezelőt jelölte ki⁴¹². Az eszközkéntelés során a HETA 2015-ben fizetéseképtelenné vált, emiatt az osztrák szanálási hatóság (Finanzmarktaufsichtsbehörde – FMA) szanálás alá helyezte és 2016-ban a hitelezői feltőkésítés szanálási eszköz alkalmazására került sor⁴¹³, amely alátámasztja, hogy a leírás és átalakítási hatáskör gyakorlásának előkészítéséhez hosszú idő szükséges. A Tier1 tőkeelemek és az alárendelt adósságinstrumentumok nullára kerültek leírásra és a fennmaradó hitelezői feltőkésítésbe vonható kötelezettségek hair-cuttal kerültek leírásra⁴¹⁴. A

⁴¹¹ Fúziós-rendelet 3. cikk (5) bekezdés a) pont

⁴¹² World Bank Group (2016) 9. o.

⁴¹³ World Bank Group (2016) 4. o.

⁴¹⁴ FMA: ERsB-ORDNUNGSNR. 9110020375710; <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1431314/a3eb7d47-5b46-4881-b646-c3864f1564f5/FMA%20decision.pdf?retry=1> Letöltés időpontja: 2022. február 21.

sikeres portfólió-leépítés keretében az FMA döntése alapján visszaírás történt 2019⁴¹⁵. Az FMA 2021 december 29-én jelentette be, hogy a HETA szanálása megszüntetésre került és a hitelezői feltőkésítésbe vont hitelezők 86,3 százalékos megtérülésben részesültek a felszámolási eljárásban elérhető 45,3 százalék helyett.⁴¹⁶ A szanálás keretében nem került sor állami támogatás uniós szabályok hatálya alá eső felhasználására.

A dán szanálási hatóság is alkalmazta a hitelezői feltőkésítést két takarékszövetkezet, az Andelskassen J.A.K. Slagelse (2015) és a Kobenhaus (2018) esetében. Mindkét eset a közvetett hitelezői feltőkésítésre szolgál példaként, amikor áthidaló intézménnyel kombináltan alkalmazták. Áthidaló intézmény mindkét esetben külön került megalapításra (Broinstitut I-II.) és a dán szanálási alap tulajdonában álltak. Az Andelskassen J.A.K. Slagelse esetében az áthidaló intézmény átvette a szanálás alatt álló intézmény tulajdonjogát. A releváns tőkeinstrumentumok nullára leírásra kerültek, a nem biztosított betétesek követeléseit is vagy leírták vagy módosították⁴¹⁷. Végül egy nyílt, átlátható, értékesítési eljárás indult, azonban a felügyeleti hatóság nem engedélyezte az ügyletet, emiatt a szanálás alatt álló intézményt fel kellett számolni.

A Kobenhaus vonatkozásában is hasonló stratégiát alkalmaztak. Az újonnan alapított áthidaló intézmény (Broinstitut II) átvette a szanálás alatt álló intézmény tulajdonosi jogait. A tőkeinstrumentumok nullára kerültek leírásra, az alárendelt adósságinstrumentumok és más követelések, ideértve a természetes személyek, mikro- kis- és közepes vállalkozások kártalanítási összeghatárt meghaladó betétei is érintve voltak a hitelezői feltőkésítésben. A dán betét és befektetésbiztosítási rendszer (Garantiformuen) is hozzájárult a finanszírozáshoz⁴¹⁸.

A hitelezői feltőkésítést követően a szanálási alap tőkésítette fel az áthidaló intézményt. Az áthidaló intézményhez át nem ruházott eszközök egy „ellenőrzött felszámolási eljárás keretében” kerültek megszüntetésre⁴¹⁹.

10.1.11. Harmadik országok joga alatt kibocsátott kötelezettségek

⁴¹⁵ Mandatsbescheid III (26.03.2019): <https://www.fma.gv.at/heta-asset-resolution-ag/> Downloaded: 16 January 2022

⁴¹⁶ FMA press release: Geordnete Abwicklung der ehemaligen Hypo-Alpe-Adria-Gruppe erfolgreich abgeschlossen. Das neue europäische Abwicklungsregime hat sich bewährt: <https://www.fma.gv.at/geordnete-abwicklung-der-ehemaligen-hypo-alpe-adria-gruppe-erfolgreich-abgeschlossen-das-neue-europaeische-abwicklungsregime-hat-sich-bewaehrt/> Letöltés időpontja: 2022. január 15.

⁴¹⁷ Lintner-Lincoln, i.m. pp 24, 27

⁴¹⁸ Second decision by Finansiell Stabilitet on the resolution of Kobenhaus Andelskasse under kontrol dated 13 September 2018 In.: EBA: Notifications on resolution cases and use of DGS funds: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2386047/0e565d84-a113-45c1-b188-14e11ad276b0/Notification%20from%20Finansiell%20Stabilitet%20%282%29.pdf?retry=1> Downloaded: 17 January 2022

⁴¹⁹ International Monetary Fund: Denmark financial sector assessment program technical note – financial safety net and crisis management arrangements, August 2020

A harmadik ország joga alatt kibocsátott kötelezettségek tekintetében fontos annak biztosítása, hogy biztosítani lehessen az EU-s szanálási hatóság leírási vagy átalakítási hatáskörének érvényesítését, amennyiben az adott kötelezettséget EU-s székhellyel rendelkező szervezet bocsátotta ki. A hatáskör érvényesítésének több módja lehet: az EU és a harmadik ország, valamint egy EU-s tagállam és egy harmadik ország közötti kétoldalú kötelező érvényű megállapodás is biztosíthatja a leírási vagy átalakítási hatáskör keretében hozott döntések kölcsönös elismerését⁴²⁰, valamint a harmadik ország joga is rendelkezhet úgy, hogy elismeri EU-s szanálási hatóság leírási vagy átalakítási hatáskörének gyakorlásáról szóló döntést és végre is hajtja az abban foglaltakat. Nemzetközi szerződés vagy harmadik ország jogának vonatkozó rendelkezésének hiányában meg kell követelni az érintett szervezetektől, hogy foglaljanak bele a szerződésbe egy olyan szerződéses feltételt, amelyben a szerződésben részes fél elismeri, hogy a kötelezettség a leírási vagy átalakítási hatáskör gyakorlásával összefüggő tőkeösszeg csökkentés, bevonás és átalakítás rá nézve kötelező erejű (bail-in klauzula)⁴²¹. A szanálási hatóságok a bail-in klauzula végrehajthatóságára és hatályosságára vonatkozóan jogvélemény benyújtását várhatják el az érintett szervezetektől⁴²². Sem a bail-in klauzula beillesztésére vonatkozó kötelezettség, sem a jogvélemény nem jelent azonban teljes bizonyosságot arra nézve, hogy az EU-s szanálási hatóság ténylegesen is érvényt tud szerezni a döntésének figyelemmel arra, hogy nincs arra biztosíték, hogy a harmadik ország bíróságának a szerződéses rendelkezést figyelembe kell vennie.

A BRRD akként fogalmaz, hogy a bail-in klauzulát a szakasz nemzeti átültetését követően kibocsátott kötelezettségekre kell alkalmazni⁴²³. E szakaszt a BRRD már az elfogadásakor tartalmazta, ugyanakkor a BRRD felülvizsgálatakor a szakasz is módosításra került, ezért felmerülhet a kérdés, hogy a BRRD I vagy a BRRD II-t átültető rendelkezések hatályba lépését követően kibocsátott vagy keletkezett kötelezettségeket vonatkozásában szükséges a bail-in klauzulát a szerződésbe foglalni. Értelmezésünk szerint mivel lényegi tartalmát tekintve megegyezik a szakasz a BRRD I szerinti változattal, erre figyelemmel már a BRRD I-et átültető nemzeti rendelkezés hatályba lépését követően kibocsátott kötelezettségekre is alkalmazni kell.

A bail-in klauzulának amiatt is jelentősége van, mert a BRRD II hatályba lépésével a bail-in klauzula szerződésbe foglalásának hiányában az érintett kötelezettség nem ismerhető el az MREL-követelmény teljesítése során⁴²⁴.

⁴²⁰ BRRD 93. cikk

⁴²¹ BRRD 55. cikk (1) bekezdés

⁴²² BRRD 55. cikk (3) bekezdés

⁴²³ BRRD 55. cikk (1) bekezdés d) pont

⁴²⁴ BRRD 55. cikk (2) bekezdés

A bail-in klauzulát csak meghatározott kötelezettség-kategóriákat keletkeztető szerződésekbe kell belefoglalni: jogszabály erejénél fogva kizártak a hitelezői feltőkésítés alkalmazásából, nem természetes személyt, mikro-, kis- és középvállalkozás által tartott betét, amelyek meghaladják a kártalanítási összeghatárt, a bail-in klauzulát átültető jogszabály hatályba lépését követően kibocsátott kötelezettség. Figyelemmel arra, hogy BRRD a kötelezettség fogalmát nem határozza meg, ezért azt tágan értelmezve, kötelezettségnek minősülnek a kiegészítő alapvető és a járulékos tőkeelemek, így azokra is alkalmazandó e rendelkezés. Megjegyezzük, hogy a harmadik országok joga alatt kibocsátott releváns tőkeelemeknek a szavatolótőke és az MREL-követelmény felé elismerhetősége tekintetében eltérő követelményeket támaszt a CRR és a BRRD. A CRR csak a 2019. június 27-i hatályba lépett módosítása óta tartalmazza azt az elvárást, hogy a harmadik ország joga alatt kibocsátott instrumentumoknak a kiegészítő alapvető és a járulékos tőkeinstrumentumokként történő figyelembevételük érdekében tartalmazniuk kell a bail-in klauzulát⁴²⁵. Emellett a CRR átmeneti szabályként rögzíti, hogy a 2019. június 27-e előtt kibocsátott instrumentumokat – amennyiben további feltételeket teljesítik – 2025. június 28-ig elismeri kiegészítő alapvető, illetve járulékos tőkeinstrumentumokként⁴²⁶. A BRRD ugyanakkor átmeneti szabályt nem tartalmaz, így a BRRD I nemzeti átültetésének hatályba lépését követően kibocsátott releváns tőkeinstrumentumok az MREL-követelmény teljesítésébe is csak abban az esetben számíthatnak be, amennyiben a keletkeztető szerződés a BRRD által megkövetelt bail-in klauzulát tartalmazza. Fentiekből következően előfordulhat olyan eset, hogy valamely releváns tőkeinstrumentumot a szavatolótőke-követelménybe beleszámít, ugyanakkor az MREL-követelmény teljesítése során nem lehet figyelembe venni. Az EU Bizottság közleményében rámutat arra, hogy a szanalási hatóságok áttekinthetik a hatásköreiket az ebből eredő MREL-hiány pótlása céljából, ideértve a szanalhatóság akadályainak kezelésére és megszüntetésére vonatkozó hatáskört vagy az MREL-követelmény felépítésére vonatkozó átmeneti időt 2024. január 1-i időtartamon túlra is meghosszabbíthatja⁴²⁷. A harmadik országok joga alatt kibocsátott kötelezettségek BRRD és a CRR általi eltérő kezelése kapcsán az európai uniós felügyeleti és a szanalási hatóságok közül az SRB MREL Policy 2020 tartalmaz iránymutatást, amely szerint az SRB a BRRD I-et átültető nemzeti jogszabály hatályba lépését követően harmadik ország joga alatt kibocsátott valamennyi kiegészítő alapvető, illetve járulékos tőkeinstrumentum esetén elvárja a bail-in klauzula beillesztését és az emiatt keletkező MREL-hiányt – az EU Bizottság közleményéhez hasonlóan – figyelembe

⁴²⁵ CRR 52. cikk (1) bekezdés p) és q) pontok, 63. cikk (1) bekezdés n) és o) pontok. A megkövetelt tartalom tekintetében eltérés van a BRRD és a CRR között.

⁴²⁶ CRR 494b cikk (1)-(2) bekezdések

⁴²⁷ Az Európai Bizottság közleménye a felülvizsgált bankszanalási keretrendszer egyes jogszabályi rendelkezéseinek értelmezéséről, válaszul a tagállamok hatóságai által feltett kérdésekre (2020/C 321/01)

veszi az átmeneti idő meghatározásakor. Az SRB MREL Policy 2020 szerint csak a releváns tőkeinstrumentumokon kívüli kötelezettségek esetén várja el az SRB annak jogvéleménnyel történő alátámasztását. Emellett a jogvélemény tartalmával szemben is tartalmaz elvárásokat. Főszabályként ugyanakkor az SRB nem követeli meg a jogvélemény benyújtását azoktól a bankoktól, amelyek esetében a harmadik ország joga alatt kibocsátott kötelezettségek aránya az MREL-képes állományhoz képest nem számottevő és elegendő információ áll a rendelkezésére az MREL-képességük megítélése céljából⁴²⁸. Az SRB MREL Policy 2020 nem tartalmaz további iránymutatást arra vonatkozóan, hogy mit nem tekint számottevőnek.

Megjegyezzük, hogy BRRD II hatályba lépése előtt is már lehetősége volt a szanálási hatóságnak arra, hogy elvárja az intézménytől annak igazolását, hogy az adott harmadik ország joga szerint megtörténne a szanálási hatóságoknak az érintett kötelezettség (ideértve a releváns tőkeinstrumentumokat is) leírására vagy átalakítására vonatkozó minden határozatának a végrehajtása szerződési feltételek, nemzetközi megállapodások és egyéb releváns szempontok alapján. Amennyiben az igazolást a szanálási hatóság nem találta meggyőzőnek, a kötelezettséget nem lehetett figyelembe venni az MREL-követelmény teljesítése során⁴²⁹.

10.1.11.1. Jogi vagy gyakorlati kivitelezhetetlenség

A nemzetközi szerződés vagy a harmadik ország joga rendelkezése hiányában abban az esetben is el lehet tekinteni a bail-in klauzula szerződésbe történő illesztésétől, amennyiben az jogi vagy gyakorlati szempontból kivitelezhetetlen. Ebben az esetben az érintett szervezetnek indokolással ellátva erről értesítenie kell a szanálási hatóságot. A szanálási hatóság kérheti az intézményt további információk rendelkezésére bocsátására, hogy értékelni tudja, hogy milyen hatást gyakorol az adott intézmény vagy szervezet szanálhatóságára⁴³⁰. A jogi vagy gyakorlati kivitelezhetetlenség eseteit az EBA által kidolgozott tervezet alapján felhatalmazáson alapuló, még elfogadás alatt álló bizottsági rendelet tartalmazza⁴³¹: amennyiben a bail-in klauzula beillesztése harmadik ország jogszabályába vagy más szabályozásába ütközik, ellentétes lenne harmadik ország hatóságának kifejezett és kötelező érvényű utasításával, a szervezet a szerződés feltételeit a gyakorlatban nem tudja módosítani. Ennek eseteit a jogszabály-tervezet tételesen meghatározza: a kötelezettség olyan nemzetközi sztenderdekkel vagy protokollal összhangban kötött szerződésből vagy szolgáltatás

⁴²⁸ SRB MREL Policy 2020 31-33. oldal

⁴²⁹ BRRD I 45. cikk (5) bekezdés

⁴³⁰ BRRD 55. cikk (3) bekezdés

⁴³¹ Final report Draft Regulatory Technical Standards on the contractual recognition of write-down and conversion powers under Article 55(3) of Directive 2014/59/EU https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Draft%20Technical%20Standards/2020/ITS/ITS%20%26%20RTS%20Impracticability%20contractual%20recognition%20bail-in%20%2855BRRD%29/961822/Final%20Report%20ITS%20RTS%20Impracticability%20contractual%20recognition%20bail-in%20%2855BRRD%29.pdf Letöltés időpontja: 2021. március 15.

igénybevételére irányul, ideértve a pénzügyi infrastruktúrákkal kötött szerződéseket, a bár nem kritikus, de a napi működéshez használt szolgáltatások alapját képező szerződéseket.

Ha a szanálási hatóság – figyelembe véve, hogy biztosítani kell az adott intézmény vagy szervezet szanálhatóságát – arra a következtetésre jut, hogy jogi vagy egyéb szempontból kivitelezhető a bail-in klauzula szerződésbe foglalása, akkor elő kell írnia az intézmény számára e kötelezettséget vagy a mentesítési gyakorlatának módosítását⁴³². Amennyiben a kivitelezhetetlenség egyetlen feltétele sem áll fenn, a rendelettervezet szerint a szanálási hatóságnak csak abban az esetben kötelező elő írnia a fenti kötelezettséget, amennyiben az instrumentum névértéke legalább 20 millió euró vagy a fennmaradó lejárat legalább 6 hónap⁴³³. Amennyiben az instrumentum névértéke vagy lejárat a küszöbértékekhez képest kevesebb, abban az esetben – a kivitelezhetetlenség feltételeinek fenn nem állta ellenére – a szanálási hatóságnak csak lehetőség a bail-in klauzula szerződésbe foglalásának megkövetelése, amennyiben az szükséges a szanálhatóság biztosítása céljából⁴³⁴. Véleményünk szerint a rendelet a BRRD által megkövetelt „figyelembe véve, hogy biztosítani kell az adott intézmény vagy szervezet szanálhatóságát” fordulat alapján egy további mentesítő feltételt hozott létre azzal, hogy lehetővé tette, hogy a kivitelezhetetlenségi feltételek hiányában is lehetséges legyen a szanálási hatóságnak eltekinteni a belefoglalási kötelezettségtől a meghatározott értékhatár és lejárat el nem érő instrumentumok esetében, amennyiben a szanálhatóságot ez nem veszélyezteti. Ebből az is következik, hogy legalább a 20 millió euró küszöbértéket, illetve 6 hónap lejárat el nem érő kötelezettségek esetében a belefoglalást szükségesnek kell tekinteni a szanálhatóság biztosítása céljából. A preambulum külön kiemeli, hogy a szanálhatóság értékelése tekintetében a BRRD szerinti szanálhatóság értékelésére vonatkozó szempontokat kell vizsgálni⁴³⁵. A szanálhatóság értékelésére irányuló hatást abban az esetben is haladéktalanul el kell végezni, amennyiben valamely kötelezettség-osztályban a bail-in klauzula beillesztés alóli mentesülés, valamint a hitelezői feltőkésítésből jogszabály erejénél fogva vagy mérlegelés alapján kizárt kötelezettségek aránya a 10 százalékot meghaladják. Utóbbi esetben a bail-in klauzula hiánya jelentős szanálhatósági akadállyal minősül, amelynek elhárítása céljából a szanálási hatóságnak gyakorolnia kell a kapcsolódó hatásköreit.⁴³⁶

Meglátásunk szerint a kivitelezhetetlenségre hivatkozással csak meglehetősen szűk körben lehet a bail-in klauzula beillesztésétől eltekinteni. Nem mentesülnek a releváns tőkeinstrumentumok és

⁴³² BRRD 55. cikk (2) bekezdés

⁴³³ RTS 3. cikk (1) bekezdés

⁴³⁴ RTS 3. cikk (2) bekezdés

⁴³⁵ RTS preambulum (4) bekezdés

⁴³⁶ BRRD 55. cikk (2) bekezdés

azoknak a kötvényeknek, valamint átruházható követeléseknek más formái, valamint adósságot keletkeztető vagy elismerő instrumentumok, amelyek biztosíték nélküliek. Továbbá a mentesítő feltételek hatálya alá eső instrumentumoknak előre soroltaknak kell lenniük az elsőbbségi nem előre sorolt kötelezettségekhez⁴³⁷, valamint a tőkeinstrumentumok, illetve a tőkeinstrumentumoknak nem minősülő alárendelt kötelezettségekhez képest. Magyarországon a rendes fedezetlen követelések⁴³⁸, valamint az egyéb betétek⁴³⁹ tartozhatnak ebbe a kategóriába.

10.2. Vagyonértékesítés

10.2.1. A vagyonértékesítés fogalma és legfontosabb eljárási követelményei

Az átruházási (transzfer) eszközök egyik típusa a vagyonértékesítés szanálási eszköz, amelynek keretében a szanálási hatóságok jogosultak áthidaló intézménynek nem minősülő vevőnek – annak beleegyezésével – piaci feltételek mellett átadni a szanálás alatt álló intézmény eszközeit, jogait vagy kötelezettségeit.

A vagyonértékesítés szanálási eszköznek nem elsősorban a tulajdonosi és hitelezői teherviselésben van szerepe, célja inkább olyan eszközök, jogok, kötelezettségek átruházása, amelyek további fenntartása szükséges valamely kitűzött szanálási cél elérése érdekében.

A vagyonértékesítés során a szanálási hatóság kötelmet hoz létre hatósági kényszerrel a szanálás alatt álló intézmény vagy az intézmény részesedésének átruházása esetén a tulajdonosai és az átvevő között, amelyet a Szantv. kifejezetten tartalmaz is: „A szanálási feladatkörében eljáró MNB a vagyonértékesítés alkalmazása során jogosult - Ptk. 6:2. § (3) bekezdés szerinti - hatósági határozattal áthidaló intézménynek nem minősülő átvevő részére átruházni [...]”.

A vagyonértékesítések keretében a szanálási hatóság közigazgatási hatósági döntéssel kötelmet hoz létre a szanálás alatt álló intézmény és az átvevő között. A Ptk. 6:2 §. (3) bekezdése alapján a kötelelem keletkezésének előfeltétele, hogy meghatározásra kerüljön a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás. A közigazgatási hatósági határozattal létrehozott kötelelemnek fentiekén túl azonban számos olyan tartalmi eleme van, amelyet indokolt részletesebben szabályozni.

A szanálási eszköz alkalmazása során szigorú eljárásjogi követelményeknek kell érvényesülnie⁴⁴⁰:

- átláthatóság;

⁴³⁷ BRRD 108. cikk (2) bekezdés a), b) és c) pontjai

⁴³⁸ Hpt. 57. § (1b) bekezdés a) pontja figyelemmel a Csődtv. 57. § (1) bekezdés f) pontjára

⁴³⁹ Hpt. 57. § (1) bekezdés c) pont

⁴⁴⁰ BRRD 39. cikk (2) bekezdés

- diszkrimináció tilalma (egyes potenciális vásárlói csoportok előnyben részesítése vagy diszkriminálása);
- nem állhat fenn összeférhetetlenség;
- nem nyújthat tisztességtelen előnyt valamely potenciális vásárló számára;
- szanálási intézkedés gyors végrehajtásának igénye;
- ármaximalizálás.

A jogszabály csak kivételes esetben enged eltérést a fenti követelményektől: amennyiben a követelmények betartása tényleges fenyegetést jelent a pénzügyi stabilitásra nézve, illetve súlyosbítja a már fennálló fenyegetést; továbbá amennyiben indokolt a pénzügyi stabilitásra gyakorolt jelentős káros hatások kiküszöbölése⁴⁴¹.

A teherviselés szempontjából kiemelten fontos, hogy az állami támogatások EU-s keretrendszerére vonatkozó szabályozásnak maradéktalanul érvényesülnie kell, azaz, amennyiben állami támogatás kerül felhasználásra, ahhoz az EU Bizottság előzetes jóváhagyása szükséges.

10.2.2. A vagyoneértékesítés szanálási eszköz alkalmazása a gyakorlatban

Ahogy fentebb említésre került, a görög szanálások során több esetben került sor a vagyoneértékesítés szanálási eszköz alkalmazására. A Panellinina bankkal szemben – amely a gazdasági válság során számos esetben került feltőkésítésre – 2015-ben szanálási eljárás indult, vagyoneértékesítés szanálási eszköz alkalmazása keretében számos eszköze és kötelezettsége, ideértve a betétállományt került átruházásra⁴⁴². Figyelemmel arra, hogy az átruházott kötelezettségek meghaladták az eszközök értékét, a görög szanálási alap hozzájárulást nyújtott a különbözet fedezésére, amely állami támogatásnak minősült⁴⁴³. A támogatás kedvezményezettjének az átruházott tevékenységek minősültek (például betétgyűjtés), amelyet az átvevő folytatott.⁴⁴⁴ Az EU Bizottság a Bankokról szóló közlemény felszámolási támogatásokra vonatkozó szabályai alapján vizsgálta a támogatás belső piaccal való összhangját. Kiemelendő, hogy bár a szanálási hatóság csak a 4 legnagyobb bankot kereste meg ajánlattétel céljából, de ugyanakkor ez nem sértette a vagyoneértékesítés eljárási követelményeit (nyílt, átlátható, diszkriminációmentes eljárás), mivel a 4 bank lefedte a teljes görög bankszektor, külföldi intézmények részéről pedig korlátozott érdeklődés mutatkozott. A megfelelő teherviselés akként valósult meg, hogy a tulajdonosok követelése nem kerültek átruházásra, hanem a szanálás alatt álló intézményben maradtak, amely

⁴⁴¹ BRRD 39. cikk (3) bekezdés

⁴⁴² EU Bizottság SA.41503 (2015/N) határozat– Greece Resolution of Panellinia Bank through a transfer order to Piraeus Bank 26. bekezdés

⁴⁴³ EU Bizottság SA.41503 (2015/N) határozat 52. bekezdés

⁴⁴⁴ EU Bizottság SA.41503 (2015/N) határozat 59. bekezdés

felszámolás alá került. A tulajdonosok csak azt követően tarthattak megtérülésre igényt a felszámolási eljárás keretében, miután a szanálási alap követelései kielégítésre kerültek⁴⁴⁵. Az átruházással érintett állomány csekély mértékére, valamint arra, hogy az értékesítésre nyílt, átlátható eljárásban került sor, valamint az átruházott tevékenységeknek az átvevő működésébe történő integrálására, versenytorzító hatás nem merült fel⁴⁴⁶.

A Peloponnese takarékszövetkezet vagyonértékesítéssel történt szanálása során szintén a szanálási alap pótolta ki az eszközök és a források közötti különbözetet. A Bizottság a Panellinia-ügyben is vizsgált szempontok szerint értékelte a nyújtott támogatást. Fontos azonban megjegyezni, hogy csak ügyfeleket megillető követelések és betétek kerültek átruházásra, azonban gazdasági tevékenység nem. Megjegyzendő, hogy az eszközök és a források közötti különbözet abban az esetben valósít meg állami támogatást, amennyiben vállalkozást testesítenek meg⁴⁴⁷.

Az állami támogatásnak minősülés szempontjából az EU Bizottság értékelése szerint a vállalkozás fogalmának nem kötelező tartalmi eleme, hogy bármilyen jogi személyiséggel kell rendelkeznie vagy a finanszírozás formája meghatározott lenne. Azt kell vizsgálni, hogy az eszközök és források átruházása magába foglalja-e a gazdasági tevékenység átvitelét⁴⁴⁸. Figyelemmel arra, hogy a szanálási intézkedés a gazdasági tevékenység folytatását nem tette lehetővé, emiatt nem minősült állami támogatásnak sem a felszámolás alá kerülő szervezet, sem az átruházott kötelezettség vonatkozásában⁴⁴⁹.

Fentiek mellett kiemelendő az SRB által lefolytatott első szanálási eljárás 2017-ben, a Banco Popular de Espanol S.A. bank vonatkozásában, amely során szintén nem került sor állami támogatás felhasználásra. A vagyonértékesítést megelőzően a tőkeelemek leírására és átalakítására került sor, először a részvények, majd a kiegészítő alapvető tőkeinstrumentumok (Additional Tier 1 – AT1) kerültek részvényekké átalakításra, majd leírásra, végül a járulékos tőkeinstrumentumokat (Tier2) alakították át részvényekké⁴⁵⁰. Mivel állami támogatás nem merült fel, további hitelezői teherviselésre sem került sor. A vagyonértékesítés keretében a Banco Santander a szanálás alá vont Banco Popular de Espanolt 1 euró jelképes összegért szerezte meg, ugyanakkor a Banco Santander

⁴⁴⁵ EU Bizottság SA.41503 (2015/N) határozat 83. bekezdés

⁴⁴⁶ EU Bizottság SA.41503 (2015/N) határozat 89. bekezdés

⁴⁴⁷ EU Bizottság SA.43886 (2015/N) – Greece Resolution of Cooperative Bank of Peloponnese 36. bekezdés

⁴⁴⁸ EU Bizottság SA.43886 (2015/N) 36. bekezdés

⁴⁴⁹ EU Bizottság SA.43886 (2015/N) 37. és 44. bekezdések

⁴⁵⁰ Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB): 7 June 2017 Resolution of the FROB Governing Committee adopting the measures required to implement the Decision of the Single Resolution Board in its Extended Executive Session of 7 June 2017 concerning the adoption of the resolution scheme in respect of Banco Popular Español, S.A., addressed to FROB, in accordance with Art 29 of Regulation (EU) No. 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010: https://www.frob.es/en/Lists/Contentos/Attachments/419/ProyectedAcuerdoreducido_EN_v1.pdf, Letöltés időpontja: 2022. február 14.

7 milliárd euró értékű tőkeemelésre vállalt kötelezettséget az átvett bank eszközei és kötelezettségei közötti különbözet fedezése érdekében⁴⁵¹. Lehetséges vevők felkutatása már a szanálás elrendelését megelőzően megkezdődött a bank által egy értékesítési folyamat keretében⁴⁵². Megjegyezzük, hogy a BRRD alapján a szanálási hatóságok előírhatják az intézmény számára, hogy vegyék fel a kapcsolatot potenciális vásárlókkal az intézmény szanálásának előkészítése érdekében⁴⁵³.

Kiemelendő, hogy rendszerszintű válság vagy jelentősebb intézmény értékesítése esetén a szóba jöhető ajánlattevők köre leszűkülhet, amely növelheti az értékesítéshez szükséges időt, hiszen például a potenciális vevők felkutatása akár több hónappal az intézkedések alkalmazását megelőzően elkezdődik, amely csökkenti a vagyonértékesítés szanálási eszköz alkalmazásának hatékonyságát.

Ahogy fentebb említésre került, az értékesítésnek – főszabály szerint – nyílt, átlátható, szubjektív feltételektől mentesen kell megvalósulnia, az elérhető vételár maximalizálására, valamint a szanálási intézkedés gyors megvalósítására kell törekedni. Az átláthatóság érdekében a hatóságok közzétették döntéseiket a honlapjaikon. Az átláthatósággal nem ellentétes, amennyiben pénzügyi forrással rendelkező befektetőket kértek fel ajánlattételre (Cooperative Bank of Peloponnese).

10.2.3. Vagyonértékesítések az MKB Bank szanálása során

Az MKB Bank szanálása során először kijelölésre kerültek a leválasztandó portfólióelemek, majd első körben azok piaci értékesítésének megkísérlésére került sor. A piacon nem értékesíthető portfólióelemek kerültek a szanálási vagyonkezelőhöz átruházásra eszközkelkülönítés szanálási eszközzel⁴⁵⁴.

Az eszközkelkülönítés során, a követelésekért kifizetett, tényleges ellenérték a piaci árat meghaladta, a vételár és a piaci ár különbözete az uniós szabályok szerint állami támogatásnak minősült⁴⁵⁵, amelynek ellentételezése céljából az MKB Bank átruházásra került a Magyar Államtól az EU Bizottság elvárása alapján a szanálási vagyonkezelőre egy jelképes összegért így valósítva meg a Bankokról szóló közlemény szerinti teherviselési kötelezettséget⁴⁵⁶. Az eljárás során további

⁴⁵¹ European Parliament: The resolution of Banco Popular (2017) 1. o.: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602093/IPOL_BRI\(2017\)602093_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602093/IPOL_BRI(2017)602093_EN.pdf) Letöltés időpontja: 2022. február 14.

⁴⁵² FROB (2017) 12. o.

⁴⁵³ BRRD 27. cikk (2) bekezdés Megjegyezzük, hogy a Szantv. 36. § (2) bekezdésébe e rendelkezés akként került átültetésre, hogy a szanálási hatóság a Felügyelet arról tájékoztatja a szanálási feladatkörében eljáró MNB-t, hogy az általa alkalmazott intézkedés és kivételes intézkedés ellenére az intézmény esetében továbbra is megalapozottan fennállnak a Hpt. vagy Bszt. szerinti felügyeleti intézkedések vagy kivételes intézkedések alkalmazásának feltételei, akkor a szanálási feladatkörében eljáró MNB a Felügyelet útján kötelezheti az intézmény vezetését a 42. § (2) bekezdésében meghatározott követelmények és a titoktartási előírások betartása mellett vevő felkutatására, illetve már a szanálást elrendelő határozata meghozatala előtt maga is megkezdheti felkutatni a lehetséges vevőt.

⁴⁵⁴ Földényiné et al (2016) 14-15. o.

⁴⁵⁵ Földényiné et al. (2016) 18. o.

⁴⁵⁶ Földényiné et al. (2016) 20. o.

vagyonértékesítésre is sor került figyelemmel arra, hogy a szanálási vagyongazdálkodó csak átmenetileg és kizárólag a megfelelő teherviselés céljából vált az MKB Bank tulajdonosává, a bank 2016. júniusában a legjobb ajánlatot tevő piaci konzorcium részére került értékesítésre egy nyílt, átlátható, diszkriminációmentes, az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokra vonatkozó előírásoknak megfelelő eljárásban⁴⁵⁷, az értékesítésből származó vételár alapján a teljes állami támogatás megtérült, a Szanálási Alap ebből következően az MKB Bank veszteségét nem viselte.

10.3. Áthidaló intézmény

A szanálási hatóságok a kritikus funkciók biztosítása érdekében átruházhatják a szanálás alatt álló intézmény eszközeit, jogait, kötelezettségeit, tulajdonjogviszonyt megtestesítő értékpapírjait egy átmeneti jelleggel (legfeljebb két évre) létrehozott áthidaló intézményre. Az áthidaló intézmény alkalmazásának célja alapvetően a szanálás alatt álló intézmény szanálás után is fennmaradó eszközeinek, jogainak, kötelezettségeinek átruházása egy átmenetileg fennálló pénzügyi intézménybe mindaddig, amíg nem nyílik lehetőség piaci szereplők számára történő piaci feltételeknek megfelelő értékesítésre⁴⁵⁸. Ebből következően az áthidaló intézmény az értékkel rendelkező, a tartós és életképes módon fennmaradó eszközök fenntartására szolgáló szanálási eszköz. Amennyiben az átvett eszközök mégsem bizonyulnak piacképesnek, fennáll a szanálás alatt álló intézményre történő visszaruházás lehetősége⁴⁵⁹.

Az áthidaló intézmény esetében a felügyeleti hatóság jogosult eltekinteni átmeneti ideig az engedélyezési követelmények teljesítésétől, amely felgyorsíthatja az alapítás folyamatát. Megjegyezzük, hogy a Szantv. alapján megalapításáról a szanálási feladatkörében eljáró MNB tájékoztatását követően a Kormány dönt⁴⁶⁰.

A teherviselés szempontjából fontos körülmény, hogy az áthidaló intézmény fenntartása az eddigi tapasztalatok alapján minden esetben igen jelentős költségeket emésztett fel. A görög Cooperative Bank of Peloponnese esetében éppen az áthidaló intézményhez képest alacsonyabb költségek miatt döntöttek a vagyonértékesítés mellett, másrészt hátrányként jelölték meg, hogy az áthidaló intézmény nem jelent végleges megoldást, hiszen működése csak átmeneti időszakra szól,

⁴⁵⁷ Földényiné et al. (2016) 22. o.

⁴⁵⁸ BRRD 40. cikk

⁴⁵⁹ BRRD Art 40 (7)

⁴⁶⁰ Szantv. 50. § (2) bekezdés d) pont

annak lejártát követően vagy értékesíteni kell vagy pedig meg kell szüntetni. Az áthidaló intézmény kérdéses jövőbeni sorsa elbizonytalaníthatja az áthidaló intézmény szerződéses partnereit⁴⁶¹.

Az állami támogatások európai uniós keretrendszere vonatkozásában az áthidaló intézmény működésének is összhangban állónak kell lennie a belső piaccal, valamint a szanálási hatóság a működésére korlátozásokat állapíthat meg⁴⁶².

A 8 százalékos kötelező teherviselési szabály hatályba lépését megelőzően az 1 százalékos piaci részesedéssel sem rendelkező 4 olasz kisbank szanálására került sor – többek között – az áthidaló intézmény szanálási eszköz alkalmazása révén, emiatt csak a tőkeinstrumentumok leírására került sor, de sem az elsőbbségi követénytulajdonosok, sem a betétesek nem viseltek veszteséget⁴⁶³. A jó eszközök, kötelezettségek minden egyes szanálás alá vont intézmény tekintetében önállóan alapított áthidaló intézményekre kerültek átruházásra, valamint a rossz eszközök pedig az áthidaló intézménytől szanálási vagyongazdálkodókra. A szanálási alap tőkehozzájárulást nyújtott az áthidaló intézmények számára, valamint garanciát a szanálási vagyongazdálkodóknak⁴⁶⁴.

Az EU Bizottság az áthidaló intézményt tekintette a támogatás kedvezményezettjének⁴⁶⁵. Mivel a szanálási intézkedések a szanálás alá vont intézmények rendezett körülmények között történő megszüntetését szolgálták, az EU Bizottság az intézkedések belső piaccal való összhangját a felszámolási támogatásokra vonatkozó szabályok szerint értékelte⁴⁶⁶, ugyanakkor vizsgálta a Szerkezetátalakítási, valamint az Értékvesztett eszközökről szóló közlemények alapján is. A teherviselési kötelezettség szempontjából hangsúlyozandó, hogy a kedvezményezettnek megfelelően hozzá kell járulnia megszüntetés költségeihez, különösen elkerülendő, hogy a részvényesek és az alárendelt adósságinstrumentumok jogosultjai részesüljenek a támogatásból.

E tekintetben megjegyezzük, hogy a részvényesek követeléseit teljes mértékben leírásra kerültek, az alárendelt adósságinstrumentumok pedig az átruházásokat követően felszámolási eljárás alá kerülő szanálás alá vont intézményeknél maradtak.⁴⁶⁷

⁴⁶¹ Bank of Greece: Application of the sale of business tool under Article 38, within Article 2, of Law 4335/2015 to the credit institution under resolution “COOPERATIVE BANK OF PELOPONNESE COOP LTD” 5. o : https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1331379/45d5afaf-ec4b-46dd-a04d-71f996000cf4/1812015_Decision.pdf?retry=1: Letöltés időpontja: 2022. március 14.

⁴⁶² BRRD point g) of Art 41 (1)

⁴⁶³ Micossi Stefano: Testing the EU Framework for the Recovery and Resolution of Banks: the Italian Experience, Luiss School of European Political Economy, Policy Brief, 15 February 2019 pp 6: <https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Testing%20the%20EU%20framework%20.pdf> Letöltés időpontja: 2022. január 22.

⁴⁶⁴ World Bank Group (2016) 40. o.

⁴⁶⁵ EU Bizottság SA.39543 (2015/N) határozat 85. bekezdés

⁴⁶⁶ EU Bizottság SA.39543 (2015/N) 93. bekezdés

⁴⁶⁷ EU Bizottság SA.39543 (2015/N) határozat 111. bekezdés

Lengyelországban a Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku (PBS w Sanoku) intézmény vonatkozásában került sor szanálásra. Az áthidaló intézményt (Bank Nowy BFG S.A.) a szanálási alap tőkésítette fel. Az áthidaló intézmény vette át a szanálás alatt álló intézmény meghatározott eszközeit, amely 2021. októberében került piaci szereplők részére értékesítésre. Kiemelendő, hogy ezt megelőzően sikertelen értékesítési eljárás is történt⁴⁶⁸. A nyújtott állami támogatás a lengyel takarékszövetkezetekre és kisbankokra vonatkozó állami támogatási program alapján történt, amely egyedileg 6 hónappal meghosszabbításra került, hogy az áthidaló intézmény megszüntetését végre lehessen hajtani⁴⁶⁹. E körben megjegyezzük, hogy az EU Bizottság kisintézmények feltőkésítése és szerkezetátalakítása céljából 6 hónapra állami támogatási programokat engedélyezhet, amely azokra az intézményekre korlátozódik, amelyek mérlegfőösszege nem éri el a 100 millió eurót, feltéve, hogy a válságkezelési közleményekben meghatározott követelmények betartásra kerülnek. A program előnye, hogy az EU Bizottságnak az állami támogatásokat nem kell egyedileg előzetesen jóváhagynia⁴⁷⁰.

10.4. Eszközelkülönítés

Az eszközelkülönítés keretében a szanálási hatóságok egy vagy több szanálási vagyongazdálkodóra ruházhatják át a szanálás alatt álló intézmény jellemzően nem teljesítő eszközeit, jogait, kötelezettségeit annak érdekében, hogy azok értékét egy esetleges értékesítés vagy rendezett módon történő felszámolás révén maximalizálják. A szanálási vagyongazdálkodó részben vagy egészében egy vagy több állami hatóság tulajdonában van, ugyanakkor a szanálási hatóság ellenőrző befolyással bír⁴⁷¹. Magyarországon az MSZVK Magyar Szanálási Vagyongazdálkodó Zártkörűen Működő Részvénytársaság (MSZVK) a Szanálási Alap kizárólagos tulajdonában áll, de a tulajdonosi jogokat a szanálási feladatkörében eljáró MNB gyakorolja.

Az eszközelkülönítés szanálási eszköz önállóan nem, csak valamely más szanálási eszközzel együtt alkalmazható. Figyelemmel arra, hogy a szanált intézmények többségének fizetéseképtelenné válása a jelentős mértékű nem teljesítő hitelállományokra volt visszavezethető, számos esetben került alkalmazásra (4 olasz kisbank esete, ausztriai HETA, MKB Bank). A szanálási vagyongazdálkodó pénzügyi vállalkozásként is működhet, ezért az áthidaló intézményhez képest az alapítás és a

⁴⁶⁸ Bankowy Fundusz Gwarancyjny: Resolution of Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku: <https://www.bfg.pl/en/resolution-of-podkarpacki-bank-spoldzielczy-w-sanoku/> Letöltés időpontja: 2022. január 30.

⁴⁶⁹ EU Bizottság SA.63965 (2021/N) határozat – Poland Deferral of the formal liquidation of Bank Nowy BFG: https://ec.europa.eu/competition/State_aid/cases1/202147/SA_63965_20E7317D-0100-C74B-A24E-BD764EB4FBFF_75_1.pdf Letöltés időpontja: 2022. január 30.

⁴⁷⁰ Bankokról szóló közlemény 54. pont

⁴⁷¹ BRRD 42. cikk (2) bekezdés

működtetés kisebb költséggel jár, a hitelintézetekre irányadó tőkekövetelmények sem terjednek ki rájuk.

Az eszközelkülönítés szanálási eszköz alkalmazásának körében kiemeljük az MKB Bank szanálását. Ahogy fentebb említésre került, az MKB Bank szanálása keretében leválasztásra került a piacon nem értékesített, leválasztandó portfólió az MSZVK-ra akként, hogy a leválasztandó követelésállományt tulajdonló MKB Pénzügyi Zrt. és a követelések fedezetül szolgáló ingatlanokat kezelő Resideal Zrt., valamint az MKB Banknak az MKB Pénzügyi Zrt.-vel szemben fennálló hitelkövetelése eszközelkülönítés szanálási eszköz alkalmazásával átruházásra került az MSZVK-ra. A két leányvállalatban fennállt részesedések és az általuk kezelt portfólió átruházásnak ellenértéke az MKB Bankot illetve meg helyreállítva annak tőkemegfelelését. A Szanálási Alap, mint az MSZVK kizárólagos tulajdonosa finanszírozta az átruházást akként, hogy államilag garantált konzorciális hitelt vett fel a piacon és azt tovább kölcsönözte az MSZVK-nak⁴⁷².

A nemteljesítő hitelek piacán tapasztalható kedvező fejleményeknek köszönhetően az MSZVK által átvett portfólió 2018 júniusában értékesítésre került, „amely lehetővé tette a Szanálási Alap felé fennálló hitel teljes körű előtörlesztését”⁴⁷³.

10.5. Szanálási eszközök alkalmazásának összegzése

Összességében elmondható, hogy a szanálási keretrendszer 2014. évi bevezetése óta mindössze 18 szanálási eljárást folytattak le az EU összes tagállamában. Az esetek szinte mindegyikében sor került a tulajdonosok, illetve meghatározott mértékben a hitelezőknek a szanálás terheihez történő hozzájárulása, ebből következően a tulajdonosi és hitelezői teherviselés mértékében volt csak különbség. A tulajdonhoz való alapvető jog korlátozása tekintetében az EU Bíróság kimondta a Ledra-ügyben, hogy a leírasi és átalakítási hatáskör gyakorlása következtében, a pénzügyi stabilitás biztosítása érdekében a tulajdonhoz való jog szükséges és arányos mértékben került korlátozásra a hitelezői feltőkésítés következményeként.

Figyelemmel arra, hogy az MREL-követelménynek csak 2024. január 1-jéig kell véglegesen megfelelni, emiatt még a tulajdonosi és hitelezői veszteségviselési, feltőkésítési képesség teljeskörűen nem épült ki. A szanálásfinanszírozási rendszer alkalmazására is több példát láthattunk (Panellinia, Peloponese), amely igénybevételenek előfeltétele volt 2016. január 1-jétől a 8 százalékos kötelező teherviselési szabály alkalmazása, amennyiben a szanálásfinanszírozási

⁴⁷² Földényiné et. a. (2016) 18. o.

⁴⁷³ Magyar Nemzeti Bank: Éves jelentés: A Magyar Nemzeti Bank 2018. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója 43. o.: <https://www.mnb.hu/letoltes/ev-es-jelentes-2018-hun-digitalis.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.

rendszerre közvetve veszteség hárult. A hitelezői feltőkésítés az állami támogatások európai uniós keretrendszere által megköveteltéktől szigorúbbnak tekinthető teherviselést is lehetővé tesz, hiszen előre sorolt hitelezőket is érintheti. Fontos hangsúlyozni, hogy hatóságok közötti, a szanálási kollégiumon belüli határon átnyúló együttműködést megkövetelő szanálásra az EU-ban az új szanálási keretrendszer hatályba lépése óta még nem került sor és a hitelezői feltőkésítést sem alkalmazták ilyen méretű intézmények esetében. Globálisan rendszerszinten jelentős intézmény szanálása – amelyre feltehetően szánták – tekintetében még nem került sor az alkalmazására, csak az USA-ban bevált közvetett típusát alkalmazták az áthidaló intézménnyel ötvözve kisintézmények tekintetében. A közvetlen hitelezői feltőkésítés a HETA-ügyben volt eredményes, de ez kivételes esetnek tekinthető figyelemmel arra, hogy a szanálási vagyonkezelőt érintette. A hitelezői feltőkésítés – ahogy korábban is kiemeltük – önmagában nem állítja helyre a hosszú távú életképességet, ahhoz további intézkedések szükségesek.

A megőrzendő instrumentumok vonatkozásában alkalmazandó, átruházási szanálási eszközök (vagyonértékesítés, áthidaló intézmény) esetében gyakran került sor felszámolási támogatás nyújtására a gazdasági tevékenység átruházásának elősegítésére, amely esetekben elegendő volt, amennyiben a tulajdonosok és más alárendelt hitelezők követelése az átruházást követően felszámolás alá kerülő intézménynél maradtak, feltéve, hogy nem részesültek a felszámolás keretében megtérülésben.

11. A KOLLEKTÍV PÉNZALAPOK SZEREPE A SZANÁLÁS FINANSZÍROZÁSÁBAN

Az MREL-képes instrumentumok mellett – ahogy az egyes szanálási eszközök tekintetében bemutatásra került – a kollektív pénzalapoknak is fontos szerep jut, mint a következő védvonal. Megjegyezzük, hogy az MREL-képes állomány felépítése még folyamatban van, így a szükséges saját források hiányában az eddig lefolytatott szanálási eljárásokban gyakran került igénybevétele a szanálásfinanszírozási rendszer.

11.1. A szanálásfinanszírozási rendszer

A BRRD alapján a tagállamoknak egy vagy több szanálásfinanszírozási rendszert (szanálási alapot) kellett létrehozniuk a szanálási eszközök és hatáskörök gyakorlásának hatékony elősegítése céljából⁴⁷⁴. A szanálási alapok forrásai közé tartoznak az ex-ante (előzetes) és ex-post (rendkívüli) hozzájárulások, valamint kölcsön intézményektől, amennyiben az ex-ante hozzájárulások nem

⁴⁷⁴ BRRD 100. cikk (1) bekezdés

elegendőek a szanálási alap felhasználásakor a veszteségek és kiadások finanszírozására, valamint a rendkívüli hozzájárulások azonnal nem hozzáférhetők vagy megfelelőek⁴⁷⁵.

A szanálási alapok kizárólag a szanálási eszközök és hatáskörök alkalmazásához szükséges mértékben az alábbi célokra használhatók fel⁴⁷⁶:

- kölcsönnyújtás vagy hozzájárulás nyújtása a szanálás alatt álló intézmény, áthidaló intézmény, szanálási vagyonkezelő részére;
- szanálás alatt álló intézmény eszközeinek a megvásárlása;
- kártalanítási kifizetés az NCWO-értékelés alapján a tulajdonosoknak és a hitelezőknek;
- kötelezettség hitelezői feltőkésítés alkalmazásából történő kizárása esetén a szanálás alatt álló intézmény részére hozzájárulás nyújtása;
- kölcsönnyújtás más pénzalap részére.

Az alapok felhasználásának előfeltételül szolgáló 8 százalékos szabályt és annak következményeit már korábban ismertettük.

Az ex-ante hozzájárulásokat minden évben a szanálási hatóságoknak kell kiszámolniuk európai uniós rendelet⁴⁷⁷ alapján és erről értesíteni a szanálási alap tagintézményeit május 1-jéig. Az ex-ante hozzájárulásokat akként kell megállapítani, hogy a szanálási alap rendelkezésre álló pénzügyi eszközeinek célszintje legkésőbb 2024. december 31-ig elérje a tagállam területén engedélyezett hitelintézetek kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétállományának egy százalékát, amely határidő meghosszabbítható további 4 évvel, amennyiben a szanálási alap a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétállomány 0,5 százalékát meghaladó kifizetést teljesített⁴⁷⁸. Az EBA 2016-ban megvizsgálta, hogy érdemes lenne-e más referenciaponthoz kötni a célszintet: a szavatolótőkét nem tartalmazó teljes kötelezettségállomány, a szavatolótőkét nem tartalmazó teljes kötelezettségállomány csökkentve a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétállománnyal, a szavatolótőkét nem tartalmazó teljes kötelezettségállomány csökkentve az MREL-képes instrumentumokkal, teljes kötelezettségállomány a szanálási hatóság által megállapított MREL-követelménnyel csökkentve, teljes kockázati kitettség, rendelkezésre álló szavatolótőke. Az EBA jelentése arra tett javaslatot az EU Bizottság felé, hogy a célszintet a szavatolótőkét nem tartalmazó teljes kötelezettségállománynak a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétállomány

⁴⁷⁵ BRRD 105. cikk

⁴⁷⁶ BRRD 101. cikk (1) bekezdés

⁴⁷⁷ A Bizottság (EU) 2015/63 felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. október 21.) a 2014/59/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a szanálási finanszírozási rendszerhez való előzetes hozzájárulás tekintetében történő kiegészítéséről

⁴⁷⁸ BRRD 102. cikk (1)-(2) bekezdések

csökkentett mértékéhez legyen kötve⁴⁷⁹ (amely egyébként az egyedi intézményi díj alapját képezi a kockázati súlyozással történő módosítását megelőzően⁴⁸⁰) arra figyelemmel, hogy összhangban áll a szabályozási keretrendszerrel és a hozzájárulások számítására vonatkozó módszertannal, egyszerű és átlátható⁴⁸¹. Az EU Bizottság mindezekig nem terjesztett elő javaslatot a BRRD módosítására e körben. Megjegyezzük, hogy az EBA jelentése még akkor került közzétételre, amikor az MREL-követelmény számítása a szavatolótőkét is magába foglaló teljes kötelezettségállomány alapján történt, jelenleg pedig a követelmény a TREA és a TEM százalékaiban kerül meghatározásra.

11.1.1. Az Egységes Szanálási Alap

Az Egységes Szanálási Alap (Single Resolution Fund – SRF) a bankunióban résztvevő tagállamok BRRD szerinti szanálási alapjának feleltethető meg⁴⁸², amelyet az SRB irányít. Az SRB-nek két tényező figyelembevételével kell felhasználnia az alapot: egyrészt az alap fel van osztva nemzeti „részalapokba”, másrészt a résztvevő tagállamok nemzeti szanálási alapjai fokozatosan egyesítésre kerülnek, amelyeket az egyes részalapokba kell allokálni⁴⁸³. A 2023 végéig tartó átmeneti időszak alatt, amennyiben szanálási intézkedésre kerülne sor, először a szanálás alatt álló intézmény székhelye szerinti tagállamának nemzeti alapja kerül felhasználásra és amennyiben nem lenne elegendő, a többi részalap vagy egyéb források is bevonásra kerülhetnek egy több lépcsőből álló folyamatban, az EU-s tagállamok által kötött kormányközi megállapodás alapján⁴⁸⁴.

11.1.2. A magyar Szanálási Alap

Magyarországon a Szanálási Alap a Szantv. erejénél fogva létrejött önálló jogi személy⁴⁸⁵, amelyet az igazgatótanácsa igazgat⁴⁸⁶. A fenti bemutatott, a BRRD-ből következő rendelkezéseken kívül kiemelendő az úgynevezett fiskális semlegesség elve, amelynek értelmében „az állam által szanálási célra rendelkezésre bocsátott forrásokat az Alapból vissza kell fizetni az állam általi rendelkezésre bocsátást követő tíz éven belül”⁴⁸⁷. Az alapelv betartása biztosítja, hogy szűkebb értelemben vett közpénz véglegesen, a Szanálási Alapon keresztül nem kerül egy szanálási eljárásban felhasználásra. További lényeges szabály, hogy az MNB semmilyen formában nem

⁴⁷⁹ EBA: Report on the appropriate target level basis for resolution financing arrangements, EBA-OP-2016-18 (2016) 3. o.: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1360107/6540edd9-b339-4bca-97fe-57167d34c587/Report%20on%20the%20appropriate%20target%20level%20basis%20for%20resolution%20financing%20arrangements%20%28EBA-OP-2016-18%29.pdf?retry=1> Letöltés időpontja: 2022. március 14.

⁴⁸⁰ EBA Report (2016a) 13. o.

⁴⁸¹ EBA Report (2016a) 4. o.

⁴⁸² Gortsos V, Christos: The Single Resolution Mechanism (SRM) and the Single Resolution Fund (SRF): Legal aspects of the second main pillar of (2019) 241. o.

⁴⁸³ Gortsos (2019) 242. o.

⁴⁸⁴ Mladonyiczki Balázs: A szanálásfinanszírozási rendszerek jellemzői és fejlesztési irányai, Budapest Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, 2020 (szakdolgozat) 45. o.

⁴⁸⁵ Szantv. 129. § (1) bekezdés

⁴⁸⁶ Az igazgatótanács összetételét a 11.3.1. fejezetben mutatjuk be.

⁴⁸⁷ Szantv. 128. § (1) bekezdés

finanszírozhatja az alapot⁴⁸⁸, ugyanakkor igénybe veheti az OBA és - a monetáris finanszírozás tilalmába nem ütköző módon – az MNB szolgáltatásait⁴⁸⁹. A Szanálási Alap – a BRRD-vel összhangban – önálló munkaszervezettel nem rendelkezik, hanem az operatív feladatokat elkülönítetten az OBA munkaszervezete látja el⁴⁹⁰.

Minden intézmény, valamint harmadik országbeli intézmény magyarországi fióktelepe köteles csatlakozni az Alaphoz.⁴⁹¹ A Szanálási Alap tagintézményeinek a rendszeres éves díjon és esetlegesen rendkívüli befizetésen kívül a csatlakozáskor csatlakozási díjat is kell fizetniük⁴⁹².

A Szanálási Alap tagintézményeinek a célszint elérésének határideje 2028. december 31-re módosult⁴⁹³. A Szanálási Alap célszintje 2020. december 31-én 133,15 milliárd forint volt⁴⁹⁴.

11.2. A betétbiztosítási rendszer

A betétbiztosítási rendszer elsődleges funkciója a kártalanítás (paybox) a betétek befagyása esetén biztosítva, hogy a betétek ne függjenek az érintett bank fizetőképességétől (default-free character)⁴⁹⁵. A betétbiztosító kártalanítási kötelezettsége abban az esetben merül fel, amikor az intézmény tevékenységi engedélye visszavonásra kerül⁴⁹⁶.

A betétbiztosítási rendszer a szanálás finanszírozásához is hozzájárulhat, feltéve, hogy a betétesek folyamatosan hozzáférhetnek a betéteikhez. A betétbiztosító forrásai felhasználásának relatív korlátja hitelezői feltőkésítés esetén, hogy olyan mértékű veszteség elviselésére lehet felhasználni, amelyet a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétek szenvedtek volna el a rendes fizetéseképtelenségi eljárásban követendő kielégítési sorrendnek megfelelően azt feltételezve, hogy a hitelezői feltőkésítésbe egyébként bevonhatók lettek volna. Egy vagy több hitelezői feltőkésítésen kívüli szanálási eszköz esetén pedig azt a veszteséget, amelyet a kártalanítási összeghatár alá eső biztosított betétek viseltek volna a kielégítési sorrendben azonos helyet elfoglaló hitelezőkre hárulóval arányos mértékű veszteséget szenvedtek volna el⁴⁹⁷.

A betétbiztosítási rendszer szanálási célú felhasználásának abszolút korlátja, hogy az nem lehet nagyobb annál a veszteségnél, mint amit a betétbiztosítási rendszernek viselnie kellett volna, amennyiben az intézmény rendes fizetéseképtelenségi eljárásban került volna megszüntetésre. A betétbiztosítási rendszer emellett sem a szanálás alatt álló intézmény, sem áthidaló intézmény

⁴⁸⁸ Szantv. 133. § (3) bekezdés

⁴⁸⁹ Szantv. 132. § (6) bekezdés

⁴⁹⁰ Szantv. 132. § (7) bekezdés

⁴⁹¹ Szantv. 126. § (2) bekezdés

⁴⁹² Szantv. 133. § (1) bekezdés a) pont aa) alpont

⁴⁹³ Szantv. 148. § (2) bekezdés

⁴⁹⁴ A Szanálási Alap 2020. évi Üzleti Jelentése: https://www.szanalasi.alap.hu/wp-content/uploads/2021/12/SZA_EvesBeszamolo2020.pdf

⁴⁹⁵ Gortsos Christos V.: The role of deposit guarantee schemes (DGSs) in resolution financing EBI Working Paper Series 2019 - no.37. 6. o.

⁴⁹⁶ Modellini Marco: The optional measures of deposit guarantee schemes: towards a new bank crisis management paradigm? European Journal of Legal Studies Vol. 13 No. 1, 344. o.

⁴⁹⁷ BRRD 109. cikk (1) bekezdés

feltőkésítésére nem fordítható. A betétbiztosítási rendszer a célszintjének 50 százalékát meghaladóan sem járulhat hozzá a szanáláshoz⁴⁹⁸.

Fenti korlátok közül a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betéteknek a kielégítési sorrend alapján történő, hipotetikus veszteségviseléséhez kötött felhasználása a szanálásban jelentős akadály lehet figyelemmel a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betéteknek a kielégítési sorrendben elfoglalt szuperpreferenciájára, azaz, hogy a legtöbb nemzeti jogrendszerben utolsóként vagy az utolsó hitelezői osztályok egyikeként kerül a veszteségviselésbe forgatásra. Ebből az következik, hogy csak nagyon jelentős veszteség esetén van lehetőség, amikor szinte valamennyi hitelezői osztály teljeskörűen veszteséget visel. A fentieket az SRB is akadályként azonosítja és arra tesz javaslatot, hogy a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétállomány szuperpreferenciája szűnjön meg, helyette inkább egy általános betétpreferencia érvényesüljön, mert a korlátok arra ösztönzik a döntéshozókat, hogy kerüljék meg a szanálási keretrendszert⁴⁹⁹.

11.3. Alternatív betétbiztosítói válságkezelési eszközök

A szanálási keretrendszer kikerülésének egyik lehetősége a betétbiztosítók által foganatosítható alternatív válságkezelési intézkedések, amelyeket a DGSD alapján – szemben a szanálási keretrendszerrel, amelyet kötelezően be kellett vezetni – opcionálisan tehetnek a jogrendszerük részévé. 9 tagállamban áll nyitva ez a lehetőség: Ausztriában, Dániában, Franciaországban, Horvátországban, Írországban, Németországban, Máltán, Olaszországban, Spanyolországban⁵⁰⁰.

Az alternatív intézkedéseknek az érintett hitelintézet bedőlésének elkerülése érdekében akkor van helye, ha teljesülnek a DGSD 11.cikk (3) bekezdésében rögzített együttes feltételek, többek között: a szanálási hatóság szanálási intézkedést nem alkalmazott, az intézkedések mértéke nem haladja meg a kártalanítási kötelezettség teljesítéséhez szükséges kiadásokat, a betétbiztosító az intézkedést feltételekhez köti, ideértve, hogy a betétbiztosító számára megerősített kockázatfigyelésre és szélesebb körű vizsgálatra való jogosultságot tesz lehetővé, biztosítva van a betétbiztosítóhoz csatlakozott hitelintézeteknek a rendkívüli befizetésekre vonatkozó képessége. A betétbiztosító köteles egyeztetni az intézkedésekről a szanálási és a felügyeleti hatóságokkal, amelyek nem alkalmazhatók, ha a felügyeleti hatóság a szanálási hatósággal arra a következtetésre jut, hogy korai beavatkozási intézkedések alkalmazásának lenne helye⁵⁰¹.

A DGSD alapján lehetőség van arra is, hogy a betétbiztosító pénzügyi eszközei felhasználhatók legyenek a betéteseknek a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétekhez való hozzáférése

⁴⁹⁸ BRRD 109. cikk (5) bekezdés

⁴⁹⁹ Moody's Analytics: SRB Chair Discusses Improving Resolution Framework for Mid-Size Banks (2021): <https://www.moodyanalytics.com/regulatory-news/sep-08-21-srb-chair-discusses-improving-resolution-framework-for-mid-size-banks>

⁵⁰⁰ Modellini, 359. o.

⁵⁰¹ DGSD 11. cikk (4) bekezdés

fenntartását célzó intézkedéseknek a finanszírozására, ideértve az eszközök és források, illetve a betétállomány átruházását, feltéve, hogy az nem haladja meg a betétbiztosító kártalanítási kötelezettségét⁵⁰². Az EFDI által a tagjai között végzett felmérés alapján a betétbiztosítók főként tőkegaranciát nyújtottak, saját tőkeinstrumentumokat jegyezték le a helyreállítás céljából, nemteljesítő hiteleket vásároltak, eszközvédelmi programokat, harmadik személy által nyújtott kölcsönöket garantáltak. Felszámolási eljárásban pedig többek között az eszközök és kötelezettségek részleges vagy teljes átruházásához nyújtottak finanszírozást⁵⁰³.

A szakirodalomban ugyanakkor megjelennek az intézkedések alkalmazásának esetleges szabályozói akadályai is. Az állami támogatások belső piaccal való összhangja vonatkozásában az állami befolyás alatt álló betétbiztosítók által finanszírozott intézkedéseket előzetesen engedélyeztetni kell az EU Bizottsággal. A jóváhagyás feltétele a megfelelő teherviselés, azonban a betétbiztosítóknak nincs hatásköre a teherviselési mechanizmus alkalmazására⁵⁰⁴. Emellett a rendkívüli állami támogatás igénylése fizetéseképtelenségi ok, amely veszélyeztetheti az alternatív intézkedések alkalmazhatóságát⁵⁰⁵. Véleményünk szerint utóbbi aggály áthidalható, amennyiben az intézmény fizetéseképtelennek vagy várható fizetéseképtelennek minősül a rendkívüli állami pénzügyi támogatás igénylése miatt, ugyanakkor a szanálási hatóság a 2. szanálási feltétel (lehetséges piaci megoldás vizsgálata) keretében arra a következtetésre jut, hogy mivel a betétbiztosító alternatív intézkedésével elhárítható a fizetéseképtelenség, így a szanáláson kívüli más intézkedéssel kezelhető a válság, ebből következően a szanálás 2. feltétele nem áll fenn.

12. HAZAI ÉS NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS A SZANÁLÁSI TEVÉKENYSÉG SORÁN

12.1. Hazai együttműködés

12.1.1. Felügyeleti hatóságok

A szanálási és felügyeleti hatósági funkció közötti viszonyrendszert a kettőség jellemzi: egyrészről, amennyiben egy hatóságon belül kerül mindkét funkció kialakításra, strukturális elkülönítés szükséges a működésbeli függetlenség és az egyes funkciók közötti összeférhetetlenség elkerülése érdekében, másrészről a szabályozás számtalan ponton együttműködési kötelezettséget ír elő a két hatóság számára. Az elkülönítést e két funkció között az indokolja, hogy a felügyeleti hatóság felelős a pénzügyi közvetítőrendszer részét képező személyek és szervezetek, így a hitelintézetek és

⁵⁰² DGSD 11. cikk (6) bekezdés

⁵⁰³ Modellini, 360-361. o.

⁵⁰⁴ Modellini, 364. o.

⁵⁰⁵ Modellini, 364. o.

befektetési vállalkozások prudens működésének elősegítésért, a tulajdonosok gondos joggyakorlásának felügyeletéért⁵⁰⁶.

A BRRD kifejezetten kötelezte a tagállamokat, hogy írják elő a felügyeleti és szanálási funkciókat ellátó hatóságok és a képviselőikben e funkciókat ellátó személyek szoros együttműködési kötelezettségét a szanálási határozatok előkészítésében, tervezésében és alkalmazásában, akár egy szervezeten belül, akár különböző szervezetekre kerültek e funkciók telepítésre⁵⁰⁷.

A felügyeleti hatóságnak az alapítástól a tevékenységi engedély visszavonásáig nyomon kell követnie az intézmény működését, sőt a folyamatos felügyelés kiterjed a szanálási eljárás időtartamára is. Ebből következően az intézmény működéséről számos adat áll a felügyeleti hatóság rendelkezésére, amelyre a szanálási hatóság mind a szanálási tervezés, mind a végrehajtás során támaszkodhat. Magyarországon az intézmények adatszolgáltatási kötelezettségének egyszerűsítése céljából a Szantv. rögzíti, hogy a szanálási feladatkörében eljáró MNB az intézménytől nem kérhet olyan adatot, amely a Felügyelet, a jegybanki feladatkörében eljáró MNB vagy a makroprudenciális feladatkörében eljáró MNB rendelkezésére áll⁵⁰⁸.

Fontos megjegyezni, hogy mindkét hatóságot egymás felé kölcsönös információátadási kötelezettség is terhel. A felügyeleti hatóságnak át kell adnia minden, a szanálási terv készítéséhez szükséges, rendelkezésükre álló adatot⁵⁰⁹, illetve haladéktalanul értesíteni kell a szanálási hatóságot a szanálási terv felülvizsgálatát vagy aktualizálását szükségessé tevő változásokról⁵¹⁰. Ugyanakkor a szanálási hatóságot is terheli számos esetben információátadási kötelezettség: továbbítja a szanálási terveket és azok módosításait, értesíti a szanálás elrendeléséről, szanálási intézkedés alkalmazásáról az érintett felügyeleti hatóságot⁵¹¹.

Az információátadás mellett a két hatóság közötti konzultáció is több esetben előfeltétele a döntéshozatalnak, amely kiterjed a szanálási terv készítésére, a szanálási hatóság értékelésére, a szanálási hatóság akadályainak kezelésére vagy kiküszöbölésére, az MREL-követelménnyel összefüggő kötelezettségekre. A hitelezői feltőkésítést követően elkészítendő reorganizációs tervet a szanálási hatóságnak a felügyeleti hatósággal együtt kell értékelnie és a szanálási hatóság abban az esetben hagyhatja jóvá, amennyiben azzal a felügyeleti hatóság is egyetért⁵¹². Meglátásunk szerint utóbbi esetben nagyobb szerep jut a felügyeleti hatóságnak figyelemmel arra, hogy a szanálási hatóság a

⁵⁰⁶ Magyarországon az MNBtv. 4. § (9) bekezdés b) pontja alapján

⁵⁰⁷ BRRD 3. cikk (4) bekezdés

⁵⁰⁸ Szantv. 6. § (2) bekezdés

⁵⁰⁹ BRRD 11. cikk (2) bekezdés

⁵¹⁰ BRRD 10. cikk (6) bekezdés

⁵¹¹ BRRD 14. cikk (1) bekezdés

⁵¹² BRRD 52. cikk (7) bekezdés

konzultáció esetében a felügyeleti hatóságtól eltérően is dönthet, addig a reorganizációs terv jóváhagyása esetében egyetértés szükséges.

Tekintettel arra, hogy az intézménnyel szembeni felügyeleti kötelezettség a szanálási eljárás alatt is fennáll, illetve a felügyeleti hatáskörök döntő része is gyakorolható (a tevékenységi engedély nem vonható vissza), a szanálási intézkedések végrehajtása során egyes ügyletek továbbra is felügyeleti jóváhagyáshoz kötöttek (például vagyonértékesítés szanálási eszköz alkalmazása során amennyiben az átvevő befolyásoló részesedést szerez vagy annak mértékét növeli⁵¹³).

Bár a felügyeleti hatáskörök nagy része a szanálási eljárás alatt is gyakorolható, a szabályozás alapján a szanálási célok elérése több esetben elsőbbséget élvez e hatáskörök gyakorlásával szemben. Vagyonértékesítés szanálási eszköz alkalmazásánál a BRRD kimondja, hogy a felügyeleti hatáskörök nem hátráltathatják és nem akadályozhatják meg azt, hogy a szanálási intézkedéssel elérhetőek legyenek a releváns szanálási célok. Áthidaló intézmény alkalmazása esetén, ha a szanálás céljai érdekében szükséges, az áthidaló intézmény alapítására és engedélyezésére úgy is sor kerülhet, hogy az a működésének megkezdésekor rövid ideig nem felel meg a CRR vonatkozó rendelkezéseinek⁵¹⁴.

Összegezve megállapítható, hogy a felügyeleti hatóságnak döntően kettős szerepe van a szanálási tevékenység során: egyrészt információkat tud nyújtani mind a szanálási tervezés, mind a végrehajtás szempontjából, másrészt a legfontosabb kérdésekben indokolt a konzultáció a két hatóság között, figyelemmel arra, hogy prudenciális szempontból a felügyeleti hatóság az intézmény vonatkozásában engedélyezési és ellenőrzési hatásköröket gyakorol, valamint egy szanálás során a szanálási eszközök végrehajtásához szükséges infrastruktúra engedélyezése (például áthidaló intézmény vagy szanálási vagyonkezelő) is a hatáskörébe tartozik, továbbá amennyiben például kiegészítő tőkekövetelményt állapít meg egy intézményre, az kihatással van az MREL-követelmény meghatározására is.

12.1.2. Illetékes minisztérium

Az illetékes minisztériumnak (Magyarországon a Pénzügyminisztérium) elsősorban abban az esetben van szerepe egy szanálási eljárásban, amennyiben a finanszírozásba költségvetési források is bevonásra kerülnek. Abból a szanálási célból kiindulva, hogy az állami források védelme

⁵¹³ BRRD 38. cikk (8) bekezdés

⁵¹⁴ BRRD 41. cikk (1) bekezdés

érdekében a rendkívüli állami pénzügyi támogatást minimalizálni kell, ebből következően erre csak a lehető legvégső esetben kerülhet csak sor⁵¹⁵.

Az állami pénzügyi stabilizációs eszközöket (szavatolótőke-finanszírozás, ideiglenes államosítás) akkor lehet alkalmazni, ha már a lehető legteljesebb mértékben értékelték és kihasználták az egyéb szanálási eszközöket⁵¹⁶. Az alkalmazhatóságáról az illetékes minisztérium vagy a kormányzat konzultál a szanálási hatósággal. Fontos megjegyezni, hogy az állami pénzügyi stabilizációs eszközök igénybevétele esetén a szanálási hatósági hatásköröket már az illetékes minisztérium gyakorolja⁵¹⁷.

12.1.3. Kollektív pénzalapok

A kollektív pénzalapok (betétbiztosítási, befektetővédelmi rendszerek, szanálási alapok, önkéntes alapok) fontos pillérei a pénzügyi stabilitási védőhálónak, az együttműködés egymással, valamint a szanálási és a felügyeleti hatóságok között többszintű és nemcsak a szanálási tevékenységre korlátozódik.

12.1.3.1. Betétbiztosítási rendszerek

A betétbiztosítási rendszereknek – ha korlátozott mértékben is – de szerepük van a szanálás finanszírozásában. A betétbiztosítási rendszereket a DGSD-nek⁵¹⁸ – megfelelően igazgató szervet kell kijelölni (kijelölt hatóság), vagy amennyiben azt magánjogi jogalany igazgatja, a felügyeletére kijelölt állami hatóságot. Az egyes tagállamokban eltérő a szabályozás arra vonatkozóan, hogy mely szerv látja el a fenti hatáskört, döntően a betétbiztosítók, de egyes tagállamokban felügyeleti és szanálási hatóságok (Franciaország, Németország), máshol a pénzügyminisztérium (Görögország), valamint a központi bankok (Hollandia, Olaszország, Portugália, Szlovénia)⁵¹⁹. A követendő modellt befolyásolja, hogy az adott szervezetnek milyen más hatósági feladatokat is el kell látnia.

Magyarországon – a tagállamok nagyrészéhez hasonlóan – az OBA igazgatótanácsa gyakorolja a kijelölt hatósági hatásköröket. Az igazgatótanács tagjai a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter által kijelölt személy, az MNB elnöke által kijelölt két személy, akik közül az egyik a felügyeleti, a másik a szanálási feladatkört felügyelő alelnök vagy e feladatot ellátó vezető, a hitelintézetek érdekképviselői szervezetei által kijelölt két személy, az Integrációs Szervezet

⁵¹⁵ BRRD 34. cikk (2) bekezdés c) pont

⁵¹⁶ BRRD 56. cikk (3) bekezdés

⁵¹⁷ BRRD 56. cikk (2) bekezdés

⁵¹⁸ DGSD 2. cikk (1) bekezdés 18. pont

⁵¹⁹ EBA: Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme payouts, EBA 2019. október, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/EBA%20Opinion%20on%20DGS%20Payouts.pdf Letöltés időpontja: 2021. augusztus 24.

igazgatósági elnöke által kijelölt személy, továbbá az OBA ügyvezetője⁵²⁰. Fentiek alapján az OBA igazgatótanácsában – amennyiben az MNB elnöke által kijelölt képviselőket és az OBA ügyvezetőjét is ez esetben itt vesszük számításba – négy az állami szektorhoz köthető és három piaci szereplő tagja van. Fentiek alapján Magyarországon a hatóságok közötti kooperáció az OBA irányításában is megjelenik.

A DGSD is kifejezetten kimondja a szanálási, a felügyeleti, a kijelölt hatóságoknak és a betétbiztosítási rendszereknek a szanálási intézkedések előkészítésének és végrehajtásának korai szakaszától való együttműködési kötelezettségét a betétbiztosítónak egy esetleges szanáláshoz való hozzájárulása összegének meghatározása érdekében⁵²¹. A Hpt. is rögzíti a szanálási feladatkörében eljáró MNB-vel, a Felügyelettel való együttműködési kötelezettséget⁵²². A hatóságok közötti együttműködést a betétbiztosító vonatkozásában is a kölcsönösség jellemzi. A szanálási tervezés során, amennyiben a szanálási hatóság azt állapítja meg, hogy a felszámolás a hiteles stratégia, a megvalósíthatósága vonatkozásában azt is mérlegelnie kell, hogy az intézmény vagy csoport rendszerei képesek-e az érintett betétbiztosítási rendszer által a betétbiztosító kártalanítási kötelezettségének teljesítéséhez szükséges információt a rendelkezésére bocsátani⁵²³.

Emellett a betétbiztosítónak legalább három évente stressztesztnek kell alávetnie magát a különböző, a DGSD által meghatározott tevékenységeiket⁵²⁴, ideértve a szanálás finanszírozásához való hozzájárulást. Az egyes érintett hatóságok megfigyelőként részt vehetnek a stressztesztben. A szanálás finanszírozásához való hozzájárulás tesztelése során a szanálási hatóság nemcsak megfigyelőként vehet részt, hanem a betétbiztosító mind a tesztelendő szcenárió megtervezése és annak végrehajtása során konzultálhat a szanálási hatósággal⁵²⁵. Az OBA 2017-2021 közötti időtartamra meghatározott stressztesztelési ütemtervének megfelelően tesztelte az egyes funkcióit. Egyetértünk a szakirodalomban is megjelenő állásponttal, amely szerint érdemes a hatóságok közötti együttműködést, információmegosztást, a feladat- és döntési hatáskörök megfelelő elkülönülését is tesztelni a teljes válságkezelési ciklust átfogó stresszteszt és válságszimulációs gyakorlatok során⁵²⁶.

12.1.3.2. Szanálás finanszírozási rendszerek

⁵²⁰ A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 223. § (2) bekezdés

⁵²¹ DGSD preambulum (51) bekezdés

⁵²² Hpt. 209. § (7a) bekezdés

⁵²³ 2016/1075/EU rendelet 24. cikk (4) bekezdés

⁵²⁴ DGSD 4. cikk (10) bekezdés

⁵²⁵ EBA Iránymutatások a 2014/49/EU irányelvben meghatározott betétbiztosítási rendszerek stressztesztjeiről (EBA/GL/2016/04): 48. bekezdés: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1627818/60f93cdc-0fd3-4f52-9a60-559d475338aa/EBA-GL-2016-04%20GL%20on%20DGS%20stress%20test_HU.pdf?retry=1 Letöltés időpontja: 2021. augusztus 24.

⁵²⁶ Kómar András – Sulyok András: A betétbiztosítók alternatív szerepkörei, különös tekintettel a szanálási szerepvállalásra, 52. o., OBA Különszám, 2018: https://bankszovetseg.hu/Public/gep/2018/GP_39-54%20komar-sulyokuj.pdf Letöltés időpontja: 2021. augusztus 24.

A szanálásfinanszírozási rendszerek – amelynek forrásai a tagintézmény hitelintézetek és befektetési vállalkozások kötelezően teljesítendő befizetéseikből állnak – számos módon (garanciavállalás, hitelnyújtás, áthidaló intézménynek, szanálási vagyonkezelőnek tőkejuttatás) járulhatnak hozzá a szanálás finanszírozásához.

Magyarország, mint nem bankuniós tagállam tekintetében minden magyarországi székhelyű intézmény, valamint harmadik országbeli intézmény magyarországi fióktelepe köteles csatlakozni a Szanálási Alaphoz⁵²⁷. A betétbiztosítókhoz hasonlóan az egyes tagállamokban eltérő gyakorlat alakult ki a szanálásfinanszírozási rendszerek igazgatását illetően. A bankuniós szanálásfinanszírozási rendszert, az SRF-et a bankuniós szanálási hatóság, az SRB igazgatja⁵²⁸. Magyarországon a Szanálási Alapot az igazgatótanácsa irányítja. Tagjai a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter által kijelölt személy, az MNB elnöke által kijelölt két személy, akik közül az egyik a szanálási, a másik a felügyeleti feladatot felügyelő alelnök vagy e feladatot ellátó vezető,⁵²⁹ valamint az OBA ügyvezető igazgatója, ugyanakkor a piaci szereplők érdekképviselői nem delegálhatnak tagot. Meglátásunk szerint ennek oka, hogy a szanálás finanszírozásával összefüggésben a szanálás alatt álló intézményekről üzleti titkokhoz férhetnének hozzá. A Szanálási Alap önálló munkaszervezettel nem rendelkezik, az operatív feladatokat elkülönítetten az OBA munkaszervezet látja el az ügyvezető igazgató irányítása mellett⁵³⁰.

Az együttműködés formája itt is többszintű. A szanálási hatóságok kötelesek a tagintézmények által fizetendő rendszeres éves díjakat kiszámítani⁵³¹ és közölni⁵³², ugyanakkor a kiszámított díjak beszédese a szanálásfinanszírozási rendszerek feladata⁵³³. Az SRB az EKB-val vagy a nemzeti felügyeleti hatósággal folytatott konzultációt követően és a nemzeti szanálási hatóságokkal szoros együttműködésben számolja ki a rendszeres éves díjakat⁵³⁴. Bár a Szantv. erről nem rendelkezik, a szanálási feladatkörében eljáró MNB az éves díjszámítás legfontosabb változóiról (becsült célszint, éves díjbevételei szint, a Szanálási Alap várható költségek és hozam) minden évben egyeztet a Szanálási Alappal, valamint a tőlük kapott információkat is mérlegelve a díjszámtására vonatkozó javaslatát véleményezteteti az igazgatótanács tagjaival. A BRRD a rendkívüli díjfizetési kötelezettség vonatkozásában nem írja elő, hogy azt mely szerv határozza meg, a Szantv. alapján az a Szanálási

⁵²⁷ Szantv. 126. § (2) bekezdés

⁵²⁸ SRM-rendelet 75. cikk (1) bekezdés

⁵²⁹ Szantv. 132. § (1) bekezdés

⁵³⁰ Szantv. 128. §

⁵³¹ 2015/63/EU rendelet 4. cikk (1) bekezdés

⁵³² 2015/63/EU rendelet 13. cikk (1) bekezdés

⁵³³ BRRD 104. cikk (4) bekezdés a) pont

⁵³⁴ SRM-rendelet 70. cikk (2) bekezdés

Alap igazgatótanácsának feladatkörébe tartozik⁵³⁵, ugyanakkor a BRRD-nek megfelelően a rendkívüli díjfizetés elhalasztása a szanálási hatóság hatásköre⁵³⁶.

A szanálásfinanszírozási rendszernek nemcsak a finanszírozás nyújtásában lehet szerepe, tulajdonolhat áthidaló intézményt⁵³⁷ vagy szanálási vagyongazdát⁵³⁸ is, azonban a tulajdonosi jogokat a szanálási hatóság gyakorolja. A tulajdoni jogviszony lehetővé tétele mögött véleményünk szerint az a megfontolás állhat, hogy a szanálás finanszírozási rendszer mindkét típusú szervezet felé tőkehozzájárulást nyújthat, ugyanakkor mivel a döntés a szanálási eszközökről – ideértve az áthidaló intézményt, valamint az eszközkelkülönítést is –, továbbá annak végrehajtása a szanálási hatóság hatáskörébe tartozik, indokolt, hogy a tulajdonosi és az irányítási és ellenőrzési jogok is e hatóságnál összpontosuljanak.

Az együttműködés legfontosabb része mind a Szanálási Alap, mind az OBA esetén a szanálásfinanszírozásához való hozzájárulás. A szanálás finanszírozásának bemutatása a szanálási terv kötelező eleme⁵³⁹, a tervben – szemben a rendkívüli pénzügyi állami támogatással, meghatározott központi banki likviditásnyújtással – lehetőség van a betétbiztosítási és a szanálásfinanszírozási rendszerek által nyújtott források figyelembevételére. A BRRD kifejezetten rendelkezik arról, hogy az alapokat értesítenie kell, amennyiben azok forrásának igénybevétele válik szükségessé⁵⁴⁰. Kiemelendő, hogy a szanálás elrendeléséről már mind a betétbiztosítási, mind a szanálásfinanszírozási rendszert értesíteni kell függetlenül attól, hogy a szanálási hatóság ténylegesen számol-e a finanszírozásban való részvételükkel⁵⁴¹. E körben megjegyezzük, hogy a Szantv. szerint a Szanálási Alapot már a szanálási feltételek megállapításakor abban az esetben is értesíteni kell, ha nem fog a szanálás finanszírozásában részt venni⁵⁴².

Felvetődik a kérdés, hogy amennyiben a szanálási hatóság elfogadja a szanálási akciótervet és a szanálás finanszírozásához való hozzájárulással számol, elutasíthatja-e az adott alap a szanáláshoz való hozzájárulást. A BRRD alapján a szanálási eszközök alkalmazásakor a szanálási hatóság a jogszabályban meghatározott célból, kizárólag a szanálási eszközök hatékony alkalmazásának biztosításához szükséges mértékben használhatja a szanálásfinanszírozási rendszert⁵⁴³. Emellett akként rendelkezik, hogy a tagállamok gondoskodnak arról, hogy a finanszírozási rendszerek

⁵³⁵ Szantv. 132. § (5) bekezdés h) pont

⁵³⁶ BRRD 104. cikk (3) bekezdés

⁵³⁷ BRRD 40. cikk (2) bekezdés a) pont

⁵³⁸ BRRD 42. cikk (2) bekezdés a) pont

⁵³⁹ BRRD 10. cikk (7) bekezdés i) pont

⁵⁴⁰ BRRD 81. cikk (3) bekezdés f); g) pontjai

⁵⁴¹ BRRD 83. cikk (2) bekezdés d); e) pontjai

⁵⁴² Szantv. 113. § (2) bekezdés d) pont

⁵⁴³ BRRD 101. cikk (1) bekezdés

igénybevételét egy e célra kijelölt közhatóság vagy közigazgatási hatáskörrel felruházott hatóság rendelkezesse el⁵⁴⁴. A Szantv. szerint a Szanálási Alap igazgatótanácsa meghatározza az Alap által e törvény értelmében teljesítendő kifizetések rendjét, dönt - a szanálási feladatkörében eljáró MNB előterjesztése alapján - az Alap pénzeszközeinek szanálási célú felhasználásáról⁵⁴⁵. Véleményünk szerint a Szanálási Alapnak érdemben kell az előterjesztésről dönteni és forrásaival csak akkor járulhat hozzá a szanáláshoz, amennyiben a Szanálási Alap általi finanszírozás törvényi feltételei fennállnak. Megjegyezzük, hogy a kérdésfelvetés inkább elméleti figyelemmel arra, hogy a szanálás eredményessége érdekében az alapokkal való egyeztetés már kellő időben megkezdődik, így jóval a szanálás elrendelése előtt felszínre kerül, amennyiben az alap finanszírozása az alapnál fennálló akadályba ütközik.

Amennyiben az „egy hitelező sem járhat rosszabbul egy szanálási eljárásban, mint ahogy felszámolási eljárásban járt volna el” (No Creditor Worse Off - NCWO-elv) megsértése miatt válik indokolttá a szanálási alap kifizetése a részvényesek és hitelezők, valamint másik finanszírozási rendszer felé kártalanítás jogcímén, ebben az esetben – nézetünk szerint – az alapnak teljesítenie kell a független értékelés alapján a felszámolásban járó hipotetikus és a szanálás során ténylegesen kapott térülés közötti különbséget⁵⁴⁶ a jogszabályi feltételek fennállta esetén. A magyar szabályozás az NCWO-értékelésnél – a többi független értékeléshez hasonlóan – megköveteli, hogy az értékelést a szanálási feladatkörében eljáró MNB hagyja jóvá⁵⁴⁷.

Fentiek alapján a kollektív pénzalapok bár önálló jogi személyek, az irányításukban jelentős szerep hárul mind a szanálási, mind a felügyeleti hatóságoknak, figyelemmel arra, hogy a finanszírozás biztosításának kulcsfontosságú szerepe van a válságkezelés során, így az igazgatótanácsok munkájában való részvételen túl a szanálási hatóság az éves hozzájárulások kiszámításában a szanálás finanszírozási rendszer esetén közvetlenül vagy a betétbiztosítási rendszer vonatkozásában közvetve az igazgatótanács tagján keresztül a felügyeleti hatósággal együtt vesznek részt.

12.2. Nemzetközi együttműködés

A pénzügyi közvetítőrendszer magas fokon integrált nemcsak uniós, de globális szinten is. A fertőző hatások kiküszöbölése érdekében vált szükségessé, hogy a szanálási eljárás ne csak az államhatárokon belül, hanem határon átnyúló tevékenységet végző intézménycsoportok esetén is

⁵⁴⁴ BRRD 100. cikk (1) bekezdés

⁵⁴⁵ Szantv. 132. § (5) bekezdés d); j) pontjai

⁵⁴⁶ BRRD 101. cikk (1) bekezdés e); g) pontjai

⁵⁴⁷ Szantv. 97. § (6) bekezdés

biztosítsa a pénzügyi stabilitás fenntartását. Mindez feltételezi a különböző országokban működő egyes hatóságok szoros együttműködését a szanálási tervezéstől a végrehajtásig.

A globálisan rendszerszinten jelentős intézmények vonatkozásában már a szanálási keretrendszer harmonizálását megelőzően számos esetben működtek válságkezelési munkacsoportok (Crisis Management Groups – CMG), például jelentős uniós jelenléttel rendelkező, amerikai egyesült államokbeli bankcsoportok esetében.

12.2.1. Döntéshozatal a szanálási kollégiumokban

A BRRD bevezette a CMG-k mintájára a szanálási kollégiumok intézményét, amelynek mintául szolgált a felügyeleti kollégiumok felépítése és működése is. A szanálási kollégiumokat a csoportszintű szanálási hatóságoknak kell létrehozniuk határon átnyúló intézménycsoportok esetén. A kollégiumnak tagjai a csoportszintű, az összevont felügyelet alá tartozó leányvállalatok, valamint a jelentős fióktelepek szanálási hatóságai, az összevont alapú felügyeletet ellátó hatóság, valamint a leányvállalatokért felelős felügyeleti hatóságok, az illetékes betétbiztosítók, valamint minisztériumok, illetve az EBA, amelynek sajátos szerepe, hogy elősegítse a kollégium összehangolt működését, nézetkülönbségek esetén közvetítsen⁵⁴⁸.

A harmadik országbeli leányvállalatok, illetve jelentős fióktelepek szanálási hatóságait kérelmekre megfigyelői státuszban meg lehet hívni a szanálási kollégiumban való részvételre feltéve, hogy a BRRD szerinti titoktartási követelményekkel egyenértékűek vonatkoznak rájuk.

Fontos megjegyezni, hogy a szanálási kollégium nem döntéshozó szerv, hanem a tagállami hatóságok általi döntéshozatalt elősegítő fórum⁵⁴⁹, amely keretet biztosít számos feladat összehangolására, ideértve a csoportszintű szanálási tervek kidolgozását, a csoportszintű szanáláshoz kapcsolódó információk cseréjét, az összevont alapú és a leányvállalati MREL-követelmények előírását, a csoportszintű szanálási akcióterv elkészítését, a kollektív pénzalapok felhasználását. Egyes vélemények szerint abból eredően, hogy a szanálási kollégiumok nem döntéshozó szervek, valamint a tagállami szanálási hatóságok kötve vannak a saját nemzeti jogszabályaikhoz, kevés rendelkezés szerepel a BRRD-ben, amely alapján a szanálási kollégiumok keretében született döntések hatékonysága visszamérhető lenne. Az EBA rendelkezik korlátozott mértékben a fentiekben részletezettek szerint a szanálási kollégiumban nem kötelezően ellenőrzési hatáskörrel⁵⁵⁰.

⁵⁴⁸ BRRD 88. cikk (2) bekezdés

⁵⁴⁹ BRRD preambulum (98) bekezdés

⁵⁵⁰ Smolenska Agnieszka: Multilevel cooperation in the EU resolution of cross-border bank groups: lessons from the non-euro area Member States joining the Single Resolution Mechanism (SRM), Journal of Banking Regulation, 2021: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/s41261-021-00160-6.pdf> Letöltés időpontja: 2021. december 18.

A szanálási kollégiumokban a fő feladatok tekintetében – a felügyeleti kollégiumok mintájára – a legfontosabb döntések együttes döntéshozatal (joint decision) formájában születnek. Az együttes döntések elfogadásának feltétele, hogy azzal valamennyi érintett szanálási hatóság egyet értsen. Különösen indokolt, hogy az anyavállalatért felelős szanálási hatóság (home) és az ettől eltérő országokban székhellyel rendelkező leányvállalatok szanálási hatóságai (host) által együttesen hozott döntéseket a hatóságok a joghatóságuk körébe tartozó szervezetek tekintetében kikényszerítsék a nemzeti jog szerinti megfelelő intézkedések meghozásával. Az együttes döntések közé tartoznak a szanálási terv és a szanálhatóság értékelésének elfogadásáról, a szanálhatóság akadályainak kezeléséről vagy kiküszöböléséről, az összevont alapú és a leányvállalati szintű egyedi MREL-követelmények megállapításáról, a csoportszintű szanálási akcióterv elfogadásáról, valamint a szanálás finanszírozási rendszerek alkalmazásának összehangolása.

Amennyiben valamely harmadik országban székhellyel rendelkező anyavállalat leányvállalatokkal rendelkezik az EU egy vagy több tagállamában vagy két vagy több jelentős fiókteleppel, abban az esetben a leányvállalatok, illetve jelentős fióktelepek szanálási hatóságainak európai szanálási kollégiumot kell létrehozniuk. Az európai szanálási kollégiumra vonatkozó szabályok többsége azonos a szanálási kollégiumokéval⁵⁵¹.

Figyelemmel arra, hogy tudomásunk szerint, mindeztidáig elsősorban a szanálási terv és a szanálhatóság értékelésének elfogadásáról, valamint az MREL-követelmények megállapításáról született együttes döntés, erre figyelemmel a továbbiakban e két együttes döntési típus gyakorlati szempontjait mutatjuk be.

12.2.2. Az együttes döntések egymáshoz való viszonya

Az együttes döntések közös jellemzője, hogy annak meghozatalában kizárólag a csoportszintű szanálási hatóság és a leányvállalatokért felelős szanálási hatóságok vesznek részt, azaz a szanálási kollégium más tagjai nem, valamint, hogy azok az érintett hatóságokra nézve kötelező érvényűek.

Figyelemmel arra, hogy a szanálási terv készítése során nagymértékben kell támaszkodni a szanálhatósági értékelésre, azt a csoportszintű szanálási terveknek az elkészítésével és aktualizálásával egyidejűleg és annak céljából kell elvégezni. Az értékelésről a csoportszintű szanálási terv elfogadásáról szóló együttes döntés keretében kell dönten⁵⁵². A csoportszintű szanálási terv elfogadására irányuló együttes döntéshozatalt fel kell függeszteni, amennyiben a szanálhatósági értékelés

⁵⁵¹ BRRD 89. cikk

⁵⁵² BRRD 16. cikk (3) bekezdés

keretében jelentős szanálhatósági akadály kerül beazonosításra. A felfüggesztés addig tart, amíg nem hoznak megfelelő intézkedéseket a szanálhatósági akadályok megszüntetésére⁵⁵³.

Az MREL-követelmény a szanálási terv kötelező tartalmi eleme, vélhetően erre figyelemmel rendelkezik a BRRD akként, hogy az MREL-követelménnyel összefüggő döntéseket a szanálási tervek kidolgozásával és naprakészen tartásával párhuzamosan kell meghozni⁵⁵⁴. A jogalkotó e körben előírta, hogy az MREL-követelmény elfogadására vonatkozó együttes döntéshozatal ütemtervét a csoportszintű szanálási tervre és a szanálhatósági értékelésre vonatkozó együttes határozathozatal ütemtervének figyelembevételével kell meghatározni, valamint, hogy az együttes döntések elfogadására nyitva álló négyhónapos időtartam egyszerre kezdődjön⁵⁵⁵.

Kérdésként merülhet fel, hogy az MREL-követelményre vonatkozó döntést fel kell-e függeszteni mindaddig, amíg a jelentős szanálhatósági akadály megszüntetését célzó döntés elfogadásra nem kerül. Az irányelv erről kifejezetten nem rendelkezik. Meglátásunk szerint, ebből következően az említett akadály azonosításakor automatikusan nem indokolt az MREL-együttes döntés meghozatalára irányuló eljárás felfüggesztése. Az MREL-követelménynek történő megfelelés hosszabb időt is igénybe vehet (például kötvénykibocsátással kapcsolatos engedélyezési, forgalmazási feladatok, befektetők általi lejegyzés), emiatt szükségtelen is lenne megvárni egy, a jogszabály által előírt minimális határidők betartásával is több hónapig tartó, a szanálhatósági akadályok kiküszöbölésére irányuló eljárás eredményét. Figyelemmel azonban arra, hogy a szanálási hatóságnak vizsgálnia kell a leírható, illetve átalakítható kötelezettségek mennyiségét és fajtáit is egy szanálhatósági értékelés során⁵⁵⁶, előfordulhat olyan eset, amikor az MREL-követelménnyel összefüggő szanálhatósági akadály merül fel, amely befolyásolhatja a követelményről szóló döntést, így lehet, hogy érdemes megvárni a szanálhatósági akadály elhárítását.

Fontos megjegyezni, hogy az MREL együttes döntés ütemezése során – amennyire lehetséges – tekintettel kell lenni az érintett felügyeleti kollégiumon belüli egyéb együttes döntések ütemtervére, mindenekelőtt a CRD113. cikke szerinti intézményspecifikus prudenciális követelményekre vonatkozóra⁵⁵⁷. Ennek oka, hogy a mind az 1. pilléres⁵⁵⁸, mind a 2. pilléres⁵⁵⁹ tőkekövetelmény az MREL-követelmény meghatározásának alapjául szolgál. További fontos kritérium, hogy a 2.

⁵⁵³ BRRD 17. cikk (2) bekezdés

⁵⁵⁴ BRRD 45. cikk (15) bekezdés

⁵⁵⁵ 2016/1075/EU rendelet 86. cikk (1) bekezdés

⁵⁵⁶ BRRD Melléklet C szakasz 17. pont

⁵⁵⁷ 2016/1075/EU rendelet 86. cikk (3) bekezdés c) pont

⁵⁵⁸ CRR 92. cikk (1) bekezdés

⁵⁵⁹ CRD 104a cikk

pilléres tőkekövetelmény megváltozásakor az MREL-követelményt is felül kell vizsgálni, amely így szintén befolyásolhatja az MREL együttes döntés elfogadásának időpontját⁵⁶⁰.

12.2.3. Az EBA mediációs szerepköre

A szanálási terv elfogadására és a szanálhatóság értékelésére vonatkozó együttes döntés elfogadására négy hónap áll rendelkezésre attól az időponttól kezdődően, miután az EU-szintű anyavállalattól bekért adatokat a csoportszintű szanálási hatóság továbbítja a leányvállalatok szanálási hatóságai és felügyeleti hatóságai, illetve a jelentős fióktelepek szanálási hatóság felé⁵⁶¹. A négy hónapos időszak alatt az EBA a szanálási hatóságok kérésére segítheti a hatóságokat az együttes döntés meghozatalában az EBA általános koordinációs szerepkörére figyelemmel, azonban az EBA javaslataira nem kötelesek tekintettel lenni. Amennyiben négy hónapon belül nem születik meg az együttes döntés, a csoportszintű szanálási hatóság hozza meg a saját döntését⁵⁶². Ha a négy hónapos időszak végén valamelyik szanálási hatóság az EBA-hoz fordul, annak egy hónapon belül határozatot kell hoznia, ebben az esetben a csoportszintű szanálási hatóságnak az EBA határozatával összhangban kell meghoznia, azaz e döntés már kötelező érvényűnek számít.

Megjegyezzük, hogy az európai szanálási keretrendszer felállása óta egy esetben került sor kötelező érvényű mediációra az SRB és a Román Nemzeti Bank, mint szanálási hatóság között. Bár a nyilvánosan hozzáférhető dokumentumból nem egyértelmű, de meglátásunk szerint már a négy hónapos időszak alatt sor került az EBA felé kérelem benyújtására, ugyanakkor az egyeztetési időszak végéig a felek nem állapodtak meg, emiatt az EBA elnöke összehívta az EBA legfőbb döntéshozó szerve, a felügyeleti tanács tagjaiból álló „Panelt”, amely a mediáció során döntést⁵⁶³ hozott a felek álláspontjának megismerését követően.

A tényállás szerint két bankuniós székhelyű bankcsoport – amelyek vonatkozásában az SRB minősült a csoportszintű szanálási hatóságoknak – Romániában is rendelkeztek leányvállalatokkal. A leányvállalat szanálási hatóságként eljáró Román Nemzeti Banknak az együttes döntésben elfogadásra javasolt, preferált szanálási stratégiának a joghatósága alá tartozó leányvállalat esetében történő megvalósíthatóságára vonatkozóan kételyei merültek fel. Az EBA döntésében a feleket kötelezte, hogy a szanálhatósági értékelésüket tovább mélyítsék, különös tekintettel arra, hogy bár az eddigi értékelés során a szanálhatóságnak azonosították potenciális akadályait, azonban az nem

⁵⁶⁰ BRRD 45c cikk (9) bekezdés

⁵⁶¹ BRRD 13. cikk (4) bekezdés, figyelemmel a 13. cikk (1) bekezdésére

⁵⁶² BRRD 13. cikk (5) bekezdés

⁵⁶³ EBA: Decision of the European Banking Authority on the settlement of a disagreement, 2018. április 27.: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/16082/82920ed7-eb0b-407f-b1ad-060f47f0bdc4/EBA%20decision%20on%20the%20settlement%20of%20a%20disagreement%20%20between%20the%20SRB%20and%20the%20NBR%20-%20EN.pdf>; Letöltés időpontja: 2021. augusztus 29.

került vizsgálatra, hogy ezek az akadályok jelentősnek minősülnek-e. A döntés azt is rögzítette, hogy a feleknek stratégia-változatokat is mérlegelni kell, amennyiben arra a megállapításra jutnak, hogy a preferált szanálási stratégia nem megvalósítható és hiteles.

Fenti döntésben jól látszik az EBA mediációs szerepe, tekintettel arra, hogy nem foglal állást egyik fél mellett sem, ehelyett olyan javaslatokat tesz, amelyek elősegíthetik a felek döntését. Jelen esetben a szanálhatósági értékelések elmélyítése vezethetnek oda, hogy teljes körűben értékelhető a preferált szanálási stratégia megvalósíthatósága a leányvállalat tekintetében. A konkrét döntés rendelkezései véleményünk szerint ugyanakkor nem biztosítják, hogy a csoportszintű szanálási hatóság a terv részeként a preferált szanálási stratégiáról rövid időn belül dönteni tudjon figyelemmel arra, hogy szanálhatósági értékelést kell lefolytatni a potenciális szanálhatósági akadályok jelentőségének megítélése érdekében. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a teljes körű szanálhatósági értékelések alapján a szanálási terveket a jogszabály által megkövetelt tartalmi elemeket teljes részletességében csak évek alatt, többszöri szanálhatósági értékelések keretében lehet kidolgozni. Az EBA is tudatában van annak, hogy a szanálhatóság biztosítása időigényes, az intézményeknek és a szanálási hatóságoknak a szanálhatósággal összefüggő kötelezettségei teljesítésének elősegítése céljából iránymutatásokat fog közzé tenni, amelyeknek 2024. január 1-jéig kell megfelelni⁵⁶⁴.

Az EBA döntésével szemben jogorvoslatnak van helye a döntés közlésétől számított három hónapon belül, amelyről a fellebbviteli tanács dönt. A fellebbezésnek nincs halasztó hatálya⁵⁶⁵. A fellebbviteli tanács határozata keresettel megtámadható az Európai Unió Bírósága előtt⁵⁶⁶.

A szanálási terv és a szanálhatóság értékelésére irányuló együttes döntés hiányának következménye, hogy a leányvállalatok szanálási hatóságainak saját maguknak kell határozatot hozniuk, valamint el kell készíteniük és naprakészen kell tartaniuk a joghatóságuk alá tartozó szervezetek szanálási tervét⁵⁶⁷. Azok a további szanálási hatóságok, amelyek nem jelezték egyetértésük hiányát, együttes döntést hozhatnak a joghatóságuk alá tartozó csoporthoz tartozó vállalkozásokra vonatkozó csoportszintű szanálási tervről (részleges együttes döntés)⁵⁶⁸.

Lényeges további aspektus, hogy mind az együttes döntésnek, mind az EBA mediációnak korlátja, előbbi esetben, amennyiben a nézetkülönbség témája ütközik a tagállam költségvetési

⁵⁶⁴ EBA: Consultation Paper Guidelines for institutions and resolution authorities on improving resolvability (EBA/CP/2021/12): https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Consultations/2021/Consultation%20for%20institutions%20and%20resolution%20authorities%20on%20improving%20resolvability/964043/CP%20on%20draft%20GL%20on%20resolvability.pdf; Letöltés időpontja: 2021. december 19.

⁵⁶⁵ EBA-rendelet 60. cikk (1) bekezdés

⁵⁶⁶ EBA-rendelet 61. cikk (1) bekezdés

⁵⁶⁷ BRRD 13. cikk (6) bekezdés

⁵⁶⁸ BRRD 13. cikk (7) bekezdés

hatáskörével, utóbbi esetben pedig, ha hatást gyakorol a hatóság tagállamának költségvetési hatáskörére. Ebben az esetben a csoportszintű szanálási hatóságnak meg kell indítani a csoportszintű szanálási terv és az MREL-követelmény újraértékelését⁵⁶⁹. Meglátásunk szerint e korlát meglehetősen ritkán fordulhat elő figyelemmel arra, hogy a költségvetést esetlegesen érintő rendkívüli állami pénzügyi támogatással a szanálási terv nem számolhat⁵⁷⁰.

12.2.4. Az MREL-követelmény megállapításával kapcsolatos együttes döntések

Az MREL-követelmények megállapításával összefüggésben a BRRD a 2019. májusi módosítását megelőzően (BRRD I) együttes döntésben került meghatározásra egyrészt az EU-szintű anyavállalat által teljesítendő összevont alapú MREL-követelmény, másrészt a leányvállalatok által külön-külön, egyedileg teljesítendő követelményszint⁵⁷¹. Amennyiben nem született együttes döntés a négy hónap alatt, abban az esetben az összevont alapú követelmény vonatkozásában a csoportszintű szanálási hatóságnak kellett egyedi döntést hoznia figyelemmel a leányvállalatokért felelős szanálási hatóságok értékelésére. Egyedi leányvállalati MREL együttes döntés hiányában az illetékes leányvállalatokért felelős szanálási hatóságoknak egyedileg kellett megállapítaniuk az MREL-követelményt figyelemmel a csoportszintű szanálási hatóság véleményére és fenntartásaira.

Mindkét együttes döntés esetében a négy hónap lejárta előtt lehetőség van kötelező érvényű EBA mediációra. Összevont alapú MREL együttes döntés esetén e lehetőséget a leányvállalatokért felelős szanálási hatóságok kezdeményezhetik, amíg az egyedi leányvállalati MREL együttes döntéshozatal során pedig a csoportszintű szanálási hatóság.

A BRRD fent említett 2019. évi felülvizsgálatát követően elfogadott módosítások (BRRD II) nyomán az MREL-követelmény együttes döntés keretében történő meghatározásának szabályai csak annyiban változtak, amennyiben szükségessé vált azok megfeleltetése a módosult szabályoknak. Figyelemmel arra, hogy bevezetésre került a szanálás alá vonható szervezet (akivel szemben szanálási intézkedés kerül elrendelésre, illetve végrehajtásra)⁵⁷², valamint a szanálás alá vonható csoport (a szanálás alá vonható szervezet és leányvállalatai, amelyek nem szanálás alá vonható szervezetek és más szanálás alá vonható szervezet leányvállalatainak sem minősülnek)⁵⁷³ fogalmai, továbbá a módosítást követően nem a teljes bankcsoport, hanem a szanálás alá vonható csoport szintjén kell összevont alapon teljesíteni a követelményt, együttes döntés hiányában nem a csoportszintű szanálási hatóságnak, hanem a szanálás alá vonható szervezet szanálásáért felelős hatóságnak kell meghoznia

⁵⁶⁹ BRRD 13. cikk (9)-(10) bekezdései

⁵⁷⁰ BRRD 10. cikk (3) bekezdés a) pont

⁵⁷¹ BRRD I 45. cikk (8)-(10) bekezdései

⁵⁷² BRRD II 2. cikk (1) bekezdés (83a) pont

⁵⁷³ BRRD II 2. cikk (1) bekezdés (83b) pont

a döntést azzal, hogy figyelembe kell venni a szanálás alá nem vonható leányvállalatokért felelős hatóságok mellett a csoportszintű szanálási hatóság értékelését is, amennyiben utóbbi eltérő hatóság a csoportszintű szanálási hatóságtól. Az egyedi leányvállalati MREL-követelmény esetén is, amennyiben különböző a csoportszintű és a szanálás alá vonható szervezetért felelős szanálási hatóság, utóbbi értékelését is figyelembe kell vennie a leányvállalatért A felelős szanálási hatóságnak együttes döntés hiányában⁵⁷⁴.

12.2.5. Együttműködés harmadik országok hatóságaival

BRRD alapján a harmadik országokkal való együttműködés többszintű lehet. Az EU nemzetközi szerződést köthet harmadik országgal a szanálási területen való együttműködésről. A tagállamok is megállapodhatnak harmadik országokkal mindaddig, amíg az EU az adott ország között a megállapodás nem lép hatályba⁵⁷⁵.

Az EU és a harmadik ország közötti nemzetközi szerződés hiányában, valamint amennyiben a nemzetközi szerződés a harmadik ország hatósága által fogatosítandó intézkedések elismeréséről és végrehajtásáról nem rendelkezik, az európai szanálási kollégium tagjainak együttes döntésétől függ, hogy elismerik-e és végrehajtják az érintett, EU-n kívüli hatóság döntését⁵⁷⁶. A tagállami hatóságok az együttes döntés ellenére is megtagadhatják a harmadik ország hatósága döntésének elismerését és végrehajtását (például hátrányos következménnyel járna az adott tagállam pénzügyi stabilitására, a tagállami hitelezők, különösen a betétesek, a harmadik országbeli érintett hitelezőkkel nem részesülnének azonos elbánásban)⁵⁷⁷. Európai szanálási kollégium vagy együttes döntés hiányában minden érintett szanálási hatóságnak önállóan kell döntenie⁵⁷⁸.

Az EBA is köthet nem kötelező érvényű keretmegállapodásokat meghatározott feltételek esetén harmadik országok hatóságaival ameddig az EU és a harmadik ország között szanálási vonatkozású nemzetközi szerződés nem lép hatályba, illetve a megállapodás ezt követően érvényben maradhat azon területek tekintetében, amelyeket az EU és a harmadik ország közötti nemzetközi szerződés nem szabályoz. A keretmegállapodások kiterjedhetnek a szanálási tervek készítésére, a szanálhatósági értékelésre, a szanálhatóság akadályainak elhárítására, a korai beavatkozási intézkedésekre, a szanálási eszközök és hatáskörök gyakorlására⁵⁷⁹.

⁵⁷⁴ BRRD II 45h cikk (4) és (5) bekezdések

⁵⁷⁵ BRRD 93. cikk

⁵⁷⁶ BRRD 94. cikk (1)-(2) bekezdések

⁵⁷⁷ BRRD 95. cikk

⁵⁷⁸ BRRD 94. cikk (3) bekezdés

⁵⁷⁹ BRRD 97. cikk (1)-(3) bekezdései

Emellett az uniós felügyeleti és szanálási hatóságok is köthetnek harmadik országok hatóságaival nem kötelező érvényű együttműködési megállapodásokat meghatározott feltételek esetén az EBA által kötött megállapodások keretei között⁵⁸⁰. E megállapodások leglényegesebb területe az információcsere, emellett szabályozható a jelentős intézkedést megelőző figyelmeztetés vagy konzultáció az érintett EU-s és harmadik ország hatóságai között, valamint a nyilvános kommunikáció a közös szanálási eljárásokban⁵⁸¹.

12.3. Következtetések az együttműködésre vonatkozóan

A sikeres szanálás nélkülözhetetlen előfeltétele az érintett hatóságok közötti együttműködés. A felügyeleti hatóságok folyamatosan nyomon követik az engedélyezés folyamatától annak esetleges visszavonásáig az érintett szervezet működését, így széleskörű információval tudnak szolgálni a szanálási hatóságok számára, amely nagyban segíti a szanálási tervezést és végrehajtást egyaránt, ideértve a megfelelő veszteségviselési és feltőkésítési kapacitás felépítését, támaszkodva a felügyeleti hatóság tökekövetelmény megállapításával összefüggő értékelésére. Ebből következően a felügyeleti és szanálási hatóságok között a legszorosabb az együttműködés.

Az eddigi szanálási eljárásokból levont tapasztalatok azt mutatják, hogy a döntően a kollektív pénzalapok finanszírozási hozzájárulására is szükség volt a szanálási eljárásokban. A megfelelő mértékű források rendelkezésre bocsátása szempontjából előnyös, hogy jellemzően mind a felügyeleti, mind a szanálási hatóságoknak szerepük van a kollektív pénzalapok irányításában. Megjegyezzük, hogy a betétbiztosítási rendszer szanálási célú felhasználása csak korlátozott mértékben lehetséges a szigorú jogszabályi feltételek miatt, amely szabályok könnyítésére lenne szükség a finanszírozási lehetőségek bővítése céljából.

Az illetékes minisztérium szerepe elsősorban a költségvetési források igénybevételéhez, illetve az állami pénzügyi stabilizációs eszközök alkalmazásához kapcsolódik. Figyelemmel arra, hogy a szanálás egyik fontos célja a rendkívüli állami pénzügyi támogatás minimalizálása, emiatt a jogszabályi feltételekből következően is felhasználásuk, mint végső lehetőség vehető számításba. Megjegyezzük, hogy a szanálási tervek nem számolhatnak rendkívüli állami pénzügyi támogatás igénybevételével.

A határon átnyúló intézménycsoportok esetén még hangsúlyosabbá válik nemcsak a különböző funkciót ellátó hatóságok (szanálási, felügyeleti), hanem az eltérő tagállamok, illetve harmadik országok szanálási hatóságainak együttműködése, amelynek fórumai az EU-ban a szanálási

⁵⁸⁰ BRRD 97. cikk (4) bekezdés

⁵⁸¹ BRRD 97. cikk (5) bekezdés

kollégiumok, illetve európai szanálási kollégiumok. Kiemelten fontos, hogy az érintett hatóságok között meglegyen a bizalom az elhatározott intézkedések összehangolt végrehajtása érdekében, emiatt a legfontosabb kérdésekben a szanálási hatóságoknak egyhangúlag kell a döntéseket meghozniuk (együttes döntések). A harmadik országok érintett hatóságaival is fontos az együttműködés kialakítása, a szanálási kollégiumokban való megfigyelőként történő kooperáció mellett hasznosak lehetnek a különböző együttműködési megállapodások is.

13. A SZANÁLÁSI ELJÁRÁS, MINT KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS

A szanálási eljárás közigazgatási hatósági eljárás, amelyben az MNB hatóságként jár el⁵⁸². A szanálási hatóság közigazgatási hatósági hatásköre azonban a szanálási eljáráson kívül szélesebb tevékenységi körre terjed ki, amelyből egy eljárástípus a szanálás lefolytatására irányuló eljárás. A szanálási feladatkörében eljáró MNB szanálhatóság értékelésére irányuló eljárást, szanálhatóság akadályainak megszüntetésére irányuló eljárást, szanálás lefolytatására irányuló eljárást, szanálási vagyonértékelés lefolytatására irányuló eljárást, tőkeelemek leírására vagy átalakítására irányuló eljárást folytat le⁵⁸³. Véleményünk szerint az eljárások fajtáit tovább indokolt bővíteni figyelemmel arra, hogy a független értékelőkről részben közhiteles hatósági nyilvántartást vezet, valamint az EU-s szanálási hatóságok hatáskörei a CRR módosítások 2019. június 28-i hatályba lépésével kibővültek a leírható, illetve átalakítható kötelezettséginstrumentumok engedélyezésével is.

Fontos megjegyezni, hogy a BRRD alapvetően az anyagi jogi szabályok terén követelte meg a nemzeti szabályok harmonizációját, eljárásjogi kérdésekben tágabb mozgásteret biztosított a tagállamoknak a nemzeti szabályaik kialakításában. A harmonizáció az eljárásjogi szabályok tekintetében elsősorban a hatóságok közötti határon átnyúló döntéshozatali eljárások, a szanálhatósági akadályok elhárítása, a harmadik ország joga alatti kötelezettségeket keletkeztető szerződésekbe foglalandó „bail-in klauzula”-tól történő eltekintés lehetősége, a különböző értesítési és közzétételi kötelezettségek, valamint annak tekintetében áll fenn, hogy szanálás álló intézmény esetében a rendes fizetéseképtelenségi eljárás csak akkor kezdődhessen meg, ha ezt a szanálási hatóság kezdeményezi, valamint hogy rendes fizetéseképtelenségi eljárás alá helyező határozatot csak a szanálási hatóság beleegyezésével lehessen meghozni⁵⁸⁴. Fontos megjegyezni, hogy nemzeti hatáskörben maradt annak szabályozása, hogy az érintett nemzeti hatóság az irányelv által előírt

⁵⁸² MNB tv. 45. § b) pont

⁵⁸³ Szantv. 104. § (2) bekezdés

⁵⁸⁴ BRRD 86. cikk (1) bekezdés

kötelezettséget az érintett szervezettel szemben milyen módon kényszeríti ki, különös tekintettel a közigazgatási hatósági eljárások szabályaira.

13.1. Az eljárást szabályozó jogszabályok egymáshoz való viszonya

A szanálási feladatkörében eljáró MNB közigazgatási hatósági eljárásai szabályrendszerének bemutatásakor abból kell kiindulni, hogy általános jelleggel az MNB által folytatott közigazgatási hatósági eljárások szabályait az MNBtv. határozza meg. Az MNBtv. és az Ákr. viszonya sajátosan alakul. Nem tekinthető általános jelleggel az Ákr. az MNBtv. háttérjogszabályának, hanem csak azoknak a rendelkezéseknek a tekintetében, amelyeket az MNBtv. kifejezetten nevesít⁵⁸⁵. Emellett az MNBtv.-hez képest a szanálási funkció közigazgatási hatósági hatáskörei tekintetében speciális eljárásjogi szabályokat a Szantv. rögzít. A jogalkalmazás biztonságát erősíti, hogy 2020. december 26. óta törvényi szinten került rögzítésre az MNBtv. és a Szantv. viszonya. A Szantv. által nevesített közigazgatási hatósági eljárásokban a Szantv.-ben nem szabályozott kérdésekben az MNBtv. hatósági eljárások közös szabályaira vonatkozó fejezetét megfelelően alkalmazni kell⁵⁸⁶.

A szanálási feladatkörében eljáró MNB által lefolytatható közigazgatási hatósági eljárások speciális szabályai a szanálás sajátosságaihoz igazodnak, így kiemelten fontos szempont az eljárás gyors lefolytatása a hatékonyság elvének érvényesülése céljából, bizonyos helyzetekben átláthatóság biztosítása (például vagyonértékesítés szanálási eszköz alkalmazásának követelményei), más esetekben ugyanakkor – elsősorban a pénzügyi stabilitás védelme érdekében – a bank-, értékpapír- és üzleti titok védelme miatt pedig bizonyos ügyféljogok (például iratbetekintés) gyakorlása az Ákr. szabályaihoz képest szigorúbb feltételek mellett történhet.

13.2. Átláthatóság és pénzügyi stabilitási indokok miatti eltérő szabályok

A vagyonértékesítés szanálási eszköz alkalmazása során követendő átláthatósági szabályokról már részletesen értekeztünk. Az átláthatóságot szavatolja továbbá az értesítési és közzétételi kötelezettségek, amelyek meghatározzák, hogy bizonyos eljárási cselekmények esetén (szanálási feltételek megállapítása, szanálás elrendelése, szanálási intézkedés alkalmazása) meghatározott hazai és európai uniós hatóságokat, a szanálás alatt álló intézmény munkavállalói képviselőit értesíteni kell⁵⁸⁷, illetve mind a szanálási feladatkörében eljáró MNB, mind az érintett szervezet honlapján meghatározott információkat kell közzétenni.

⁵⁸⁵ MNBtv. 46. § (1)-(2) bekezdések

⁵⁸⁶ Szantv. 104/A. §

⁵⁸⁷ Szantv. 20. § (3a) bekezdés

Az Ákr. alapján az ügyfél az eljárás bármely szakaszában és annak befejezését követően is betekinthez az eljárás során keletkezett iratba⁵⁸⁸, az iratbetekintésnek korlátja egyrészt, hogy nem lehet betekinteni a döntés tervezetébe, másrészt olyan iratba, amely alapján védett adatra vagy személyes adatra vonható le következtetés, amennyiben törvényi feltételei nem állnak fenn⁵⁸⁹. A Szantv. alapján az ügyfél iratbetekintési joga fentiekén túl abban az esetben is korlátozható, ha az iratok tartalmának megismerése az eljárás eredményességét veszélyezteti, vagy harmadik személy törvény által védeni rendelt adatához való jogosulatlan hozzáférést eredményezné⁵⁹⁰.

13.3. A szanálási vonatkozású jogorvoslati eljárások sajátosságai

A jogorvoslat tekintetében fontos megjegyezni, hogy az Ákr. alapvető szinten nem tartalmazza a jogorvoslathoz való jogot, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével összhangban „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A jogorvoslathoz való jog gyakorlásának ebből következően a szanálási eljárásokban is érvényesülnie kell, annak biztosítását a BRRD is kifejezetten előírja a tagállamok számára⁵⁹¹. E körben azt a követelményt támasztja, hogy a felülvizsgálatnak gyorsnak kell lennie, valamint a nemzeti bíróságok saját értékelésük alapjánként használják fel a szanálási hatóságok által az adatok vonatkozásban készített összetett gazdasági értékeléseket. A Szantv. alapján a bíróság a döntés meghozatalához a szanálási feladatkörében eljáró MNB által a megtámadott döntés előkészítése során készített gazdasági-pénzügyi elemzéseket és számításokat a bizonyítékok között értékeli⁵⁹². A Kp. alapján a bizonyításra a polgári perrendtartás szabályait az bizonyításra vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni⁵⁹³. A bíróság a bizonyítékokat egyenként és összességükben, a megelőző eljárásban megállapított tényállással összevetve értékeli⁵⁹⁴. A Pp. a bizonyítékok szabad mérlegelése szabályához képest a Szantv.-ben a gazdasági-pénzügyi elemzések figyelembevételére vonatkozó szabály speciális (a Pp. szerint a bíróság alakszerű bizonyítási szabályokhoz, a bizonyítás meghatározott módjához vagy meghatározott bizonyítási eszközök alkalmazásához nincs kötve, szabadon felhasználhatja a felek előadásait, valamint minden bizonyítékot, amely a tényállás megállapítására alkalmas⁵⁹⁵). A Szantv.-ből és az irányelvből az következik, hogy a bíróságnak a szanálási hatóság döntésének alapjául szolgáló értékelést mindenképpen értékelnie kell. Megjegyezzük, hogy a gyakorlatban

⁵⁸⁸ Ákr. 33. § (1) bekezdés

⁵⁸⁹ Ákr. 34. § (1)-(2) bekezdés

⁵⁹⁰ Szantv. 107. § (8) bekezdése

⁵⁹¹ BRRD 85. cikk (3) bekezdés

⁵⁹² Szantv. 116. § (1) bekezdés g) pont

⁵⁹³ a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 78. § (1) bekezdés

⁵⁹⁴ Kp. 78. § (2) bekezdés

⁵⁹⁵ a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 263. §

feltehetően e rendelkezés nélkül is a bizonyítékok között értékelné az értékeléseket figyelemmel arra, hogy a szanálást megalapozó értékelések olyan szakértelmet igényelnek, amellyel feltehetően a bíróság nem rendelkezik.

A speciális szakértelem szükségessége indokolja, hogy a bíróság nem változtathatja meg a szanálási feladatkörében eljáró MNB-nek a szanálást elrendelő, valamint szanálási intézkedést alkalmazó határozatát⁵⁹⁶, emellett kimerítő felsorolást ad arra vonatkozóan, hogy e döntés mellett mely esetekben nincs helye megváltoztatásnak⁵⁹⁷. Véleményünk szerint indokolt volna, ha az MNB más közigazgatás hatósági eljárásaihoz hasonlóan a szanálási hatósági eljárásokban is általános jelleggel kimondásra kerülne, hogy nincs lehetőség a döntés megváltoztatására⁵⁹⁸.

A Szantv. nem biztosítja a fellebbezés lehetőségét a szanálási vonatkozású közigazgatási hatósági eljárásokban, így kérelemre induló jogorvoslatként a közigazgatási per lehetősége áll fenn. Véleményünk szerint a fellebbezés lehetőségének hiányát az MNB hatáskörébe tartozó más hatósági eljárásokhoz hasonlóan az MNB-nek a közigazgatási szervezetrendszerben elfoglalt sajátos helyzete is indokolja figyelemmel arra, hogy nincs olyan másodfokú hatóság, amely elbírálná a döntését.

A jogorvoslat gyorsítását szolgálja, hogy a bíróság a keresetlevél bírósághoz érkezésétől számított 60 napon belül dönt és határozatát a kihirdetésig írásba foglalja⁵⁹⁹. Kiemelendő, hogy a BRRD alapján a jogorvoslat benyújtásához halasztó hatály nem párosul, a döntés azonnal végrehajtható és a végrehajtás felfüggesztését azzal a megdönthető vélelem kerül rögzítésre, hogy a felfüggesztés ellentétes volna a közérdekkel⁶⁰⁰. A Szantv.-ben a rendelkezés akként jelenik meg, hogy a bíróság a keresetlevél benyújtásának halasztó hatályát, illetve ideiglenes intézkedést akkor rendelhet el, ha a közérdek indokolja és a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását, illetve a szanálási célok elérését nem veszélyezteti⁶⁰¹.

14. FORGATÓKÖNYV EGY SZANÁLÁSI ELJÁRÁSRA

Az eredményes szanálási eljárás több szakaszból álló folyamat, tág értelemben egy folyamatos felkészülést feltételez, hiszen a szanálási hatóságoknak – az egyszerűsített kötelezettségek hatálya alá eső intézményeket kivéve – évente felül kell vizsgálniuk a szanálási terveket. Egy konkrét intézményi válsághelyzet bekövetkezésekor azonban gyakran indokolt az újratervezés is. Nagymértékben változó, hogy egy adott eljárásra mennyi felkészülési idő áll rendelkezésre,

⁵⁹⁶ Szantv. 116. § (2) bekezdés b) pont

⁵⁹⁷ Szantv. 116. § (3) bekezdés

⁵⁹⁸ MNBtv. 57/B. § (2) bekezdés

⁵⁹⁹ Szantv. 116. § (1) bekezdés h) pont

⁶⁰⁰ BRRD 85. cikk (4) bekezdés

⁶⁰¹ Szantv. 116. § (1) bekezdés d) pont

ugyanakkor továbbra is fenntartjuk a korábban már jelzett véleményünket, hogy a szanálási eljárás többhónapos előkészítő munkát igényel függetlenül attól, hogy a szanálási intézkedések alkalmazása egy hétvége alatt megtörténik. Elfogadva az Angol Nemzeti Bank felosztását, a szanálás három fő szakaszt fog át:

14.1. Válságkezelési tervezés (contingency planning)

A válságkezelési tervezés során a Felügyelet észleli az intézményeknél esetlegesen felmerülő likviditási, tőke, jövedelmezőségi nehézséget és elsősorban a rendelkezésére álló eszköztárral törekszik a válsághelyzet elhárítására ideértve a Hpt. 185. § szerinti felügyeleti intézkedéseket (például rendkívüli intézkedési terv kidolgozására és végrehajtására, osztalékfizetés korlátozása, pénzügyi intézmény tulajdonosainak kölcsönfelvételének, vagy hitelintézet részükre kockázatvállalással járó szolgáltatás nyújtásának korlátozása vagy megtiltása, helyreállítási terv életbeléptetése) illetve a 189. § szerinti kivételes intézkedéseket.

14.1.1. Független értékelés

Fentiekkel párhuzamosan indokolt a szanálási hatóság értesítése is, hogy fel tudjon készülni egy esetleges szanálási eljárásra. A szanálási hatóságnak ebben az esetben fel kell mérnie, hogy a szanálási tervben kitűzött szanálási intézkedések végrehajthatóak-e. A Szantv. 17. § (7) bekezdése alapján a szanálási feladatkörében eljáró MNB az intézményre vonatkozó szanálási akcióttervet készít legkésőbb a szanálás elrendelésekor, amely indokolt esetben eltérhet a szanálási tervtől. Bár a fizetéseképtelenség, várható fizetéseképtelenség megállapítása felügyeleti hatáskörbe tartozik, indokolt független értékelő kirendelése figyelemmel arra, hogy a független értékelés céljai között szerepel információt szolgáltatni annak a szanálási feltételek teljesülésének megállapításához, illetve azok teljesülése esetén információt nyújtani az a szanálási intézkedések alkalmazhatóságáról⁶⁰². Figyelemmel arra, hogy a válságkezelés előkészítésére rövid idő áll rendelkezésre, fontos kiemelni a Szantv. által előírt független értékelők névjegyzékének, mint hatósági nyilvántartásnak a vezetésére vonatkozó kötelezettséget, így már a válsághelyzet bekövetkezését megelőzően a szanálási hatóság számára rendelkezésre áll egy lista, amelyről ki tudja választani az adott esetre megfelelő szakértőt. Kiemelten fontos a független értékelővel történő folyamatos egyeztetés a szükséges adatok rendelkezésre bocsátása, illetve az intézménynek is együtt kell működnie a független értékelővel az adatok rendelkezésre bocsátása tekintetében. Fentiek mellett a szanálási hatóság helyszíni vizsgálatot is tarthat⁶⁰³. Amennyiben a független értékelésre az időigénye miatt nincs mód, a szanálási feladatkörében eljáró MNB az intézmény számviteli

⁶⁰² Szantv. 23. § (2) bekezdés a) és b) pontjai

⁶⁰³ Szantv. 84. § (1) bekezdés a) pont

nyilvántartásait alapul véve, a vagyonelemek értékesíthetőségét, a fedezetek érvényesíthetőségével kapcsolatos bizonytalansági tényezőket is figyelembe vevő értékelési pufferek és diszkonttényezők alkalmazásával maga is elvégezheti az intézmény eszközeinek és forrásainak értékelését⁶⁰⁴.

14.1.2. Tőkeelemek leírása vagy átalakítása, hitelezői feltőkésítés

A tőkeelemek leírása vagy átalakítása, valamint a hitelezői feltőkésítés gyakorlásához szükséges az érintett tulajdonosok, hitelezők beazonosítása, valamint annak felmérése, hogy van-e olyan kötelezettség, amely nem vonható be a hitelezői feltőkésítésbe, illetve a szanálási hatóság mely kötelezettségeket tervezi kizárni. E döntésekhez nélkülözhetetlen információkat nyújt a független értékelés. Az értékelés elkészültétől függetlenül a szanálási tervre építve már meg lehet kezdeni a felkészülést az esetleges szanálási intézkedések alkalmazására. Szükséges már előre felvenni a kapcsolatot a központi értéktárral, a tőzsdével, illetve a pénzügyi infrastruktúrákkal. E körben a szanálási hatóság jogosult felhívni az illetékességgel rendelkező szervezetet vagy hatóságot a pénzügyi instrumentum szabályozott piacon való kereskedése felfüggesztésére vagy megszüntetésére⁶⁰⁵.

14.1.3. Vevő felkutatása

Jóllehet, a tőkeelemek leírása, illetve átalakítása szinte valamennyi szanálási eljárás során alkalmazásra került szanálási intézkedés, továbbá jelentősebb veszteségek viselése, valamint a Szanálási Alap igénybevétele esetén a hitelezői feltőkésítés szanálási eszköz is alkalmazandó, ugyanakkor – ahogy fentebb már többször kifejtettük – önmagában a hitelezői feltőkésítés nem állítja vissza a hosszú távú életképességet, emiatt más szanálási eszközt is indokolt igénybe venni. Jellemző eszköz a vagyonértékesítés figyelemmel arra, hogy a legideálisabb, ha piaci magánbefektető működteti tovább a szanálás alá került intézményt vagy annak eszközeit. Emellett a gyors cselekvés igényére tekintettel indokolt, ha már a szanálási eljárást megelőzően lehetőség van a vevő felkutatására. A szanálási feladatkörében eljáró MNB a Felügyelet útján kötelezheti az intézmény vezetését a vevő felkutatására, illetve maga is megkezdheti azt⁶⁰⁶.

Ennek érdekében indokoltá válhat tranzakciós tanácsadó igénybevétele, az értékesítési eljárásban való részvétel feltételeinek közzététele, amely magában foglalja az ajánlattétel módját, formai és tartalmi követelményeit, adatszoba felállítása a potenciális vevőjelöltek számára, ahol információt szerezhetnek az értékesítendő eszközökről, kiválasztás esetén a határozattal létrejövő kötelelem feltételeiről.

⁶⁰⁴ Szantv. 24. § (1) bekezdés

⁶⁰⁵ Szantv. 85. § (1) bekezdés c) pont

⁶⁰⁶ Szantv. 36. § (2) bekezdés

14.1.4. Áthidaló intézmény és szanálási vagyonkezelő alapításának előkészítése

Meglátásunk szerint a szanálás alatt álló intézmény vagy annak egy részének értékesítésére a legideálisabb eszköz a vagyonértékesítés figyelemmel arra, hogy az értékesítés piaci feltételek szerint történik. Azonban amennyiben látható, hogy erre nem tud rövid időn belül fog sor kerülni, de az intézmény rendelkezik kritikus funkciókkal, indokoltá válhat áthidaló intézmény alapítása. Fontos megjegyezni, hogy az alapítására 10 munkanap áll a rendelkezésre a Kormány vagy a Szanálási Alap részére, amely egy váratlan, kiélezett válságszituációban túl hosszú idő, amely megkérdőjelezi a rendkívül gyors alkalmazhatóságát⁶⁰⁷.

A nem teljesítő eszközök értékmaximalizálásának céljából más szanálási eszköz alkalmazása mellett átruházható szanálási vagyonkezelőre. Figyelemmel arra, hogy az MSZVK Zrt. már egy működő szanálási vagyonkezelő, igénybe vehető az eszközelkülönítés alkalmazásának érdekében.

14.1.5. Együttműködés más hatóságokkal

Már a szanálásra való felkészülés során indokoltá válhat más hatóságokkal a kapcsolatfelvétel, amennyiben a szanálási terv a Szanálási Alap forrásainak igénybevételével számol. E körben a Szanálási Alap mellett a Pénzügyminisztériummal történő egyeztetés is szükséges figyelemmel arra, hogy A Kormány előzetes jóváhagyása szükséges a közpénzek felhasználásához, ha a szanálás során az állam költségvetési szerepvállalása - ideértve a Szanálási Alapnak történő, az adott szanálási intézkedéshez, szanálási eljáráshoz kapcsolódó hitel nyújtását is - válik szükségessé⁶⁰⁸. A Felügyelettel való egyeztetés is nélkülözhetetlen, illetve befolyásoló részesedés esetén a felügyeleti engedélyezést is el kell végezni.

A Szanálási Alap forrásainak felhasználására tekintettel nélkülözhetetlen a Bizottsággal is megkezdni az informális egyeztetéseket. Mindemellett a Szanálási Alapnak – amennyiben az alap forrásai nem elegendőek, kölcsönfelvétel válhat szükségessé, emiatt indokolt a kölcsönnyújtó pénzügyi intézményekkel egyeztetnie.

14.2. Szanálási eljárás

14.2.1. Szanálási feltételek megállapítása, a szanálás elrendelése

A Felügyelet értesíti az MNB szanálási hatósági hatásköréért felelős szervezeti egységet a fizetéseképtelenség vagy várható fizetéseképtelenség szanálási feltétel fennálltáról, amely alapján a szanálási hatóság – egyeztetve a Felügyelettel – a más alternatív piaci megoldás fennálltát, ideértve

⁶⁰⁷ Szantv. 50. § (1) bekezdés d) pont

⁶⁰⁸ Szantv. 17. § (9) bekezdés

a felügyeleti intézkedéseket, valamint a tőkeelemek leírására vagy átalakítására vonatkozó hatáskör gyakorolhatóságát is.

Amennyiben a 2. szanálási feltétel is fennáll, a közérdek szanálási feltétel vizsgálatára kerül sor. Ennek fennállta esetén az MNB Pénzügyi Stabilitási Tanácsa (PST) dönt a szanálási feltételek megállapításáról, a szanálás elrendeléséről és megindításáról. Kiemelendő, hogy mind az ideiglenes mind a független értékelés a PST-nek jóvá kell hagynia. A jóváhagyás végzéssel történik a szanálás elrendelését megelőzően, amely kizárólag a szanálást elrendelő határozat elleni jogorvoslattal együttesen támadható meg⁶⁰⁹. A szanálást elrendelő végzést követően az ideiglenes értékelés csak határozattal támadható meg⁶¹⁰. A PST egyidejűleg dönt a szanálási akciótervről, illetve arról, hogy a közgyűlés és az igazgatóság jogait a szanálási hatóság közvetlenül vagy közvetve, szanálási biztosok útján gyakorolja. A PST a szanálás elrendeléséről és megindításáról, a szanálási biztosok esetleges kirendeléséről közigazgatási hatósági határozatot hoz.

Főszabály szerint a szanálás alatt álló intézmény vezető állású személyétől a vezetői megbízást vissza kell vonni, azonban amennyiben szükséges a szanálási célok érdekében, így különösen, ha a szanálás eredményes végrehajtását akadályozná a vezető eltávolítása⁶¹¹, tisztségükben megtarthatók.

14.2.2. Szanálási intézkedés alkalmazása

A szanálási intézkedések alkalmazásáról szintén közigazgatási hatósági határozatot indokolt hozni. A teendők eltérőek az alkalmazandó szanálási eszközök függvényében.

14.2.2.1. Tőkeelemek leírása vagy átalakítása, hitelezői feltőkésítés

A tőkeelemek leírása vagy átalakítása, valamint a hitelezői feltőkésítés alkalmazása során mindenekelőtt a leírandó, illetve átalakítandó instrumentumok összegét szükséges meghatározni. Ezt követően felmérni a tőkeelemeken túl a hitelezői feltőkésítésbe vonható és az abból kizárt vagy kizárandó kötelezettségek körét, továbbá, hogy indokolt-e a Szanálási Alap forrásainak felhasználása az NCWO-elv betartása érdekében az esetleges kizárásra tekintettel.

A kizárt kötelezettségek mellőzését követően meg kell határozni az érintett kötelezettségek leírásának és átalakításának sorrendjét az alkalmazandó átváltási ráták megállapításával egyidejűleg⁶¹².

⁶⁰⁹ Szantv. 23. § (8) bekezdés

⁶¹⁰ Szantv. 25. § (3) bekezdés

⁶¹¹ Szantv. 20. § (1) bekezdés c) pont

⁶¹² Szantv. 70. § (3) bekezdés, 79. § (1) bekezdés

A tulajdonosok és hitelezők vonatkozásában rendelkezni kell arról, hogy a szanálási hatóság miként juttatja a részvényeket a hitelezőkből tulajdonosokká válók részére (meglévő tagsági részesedést jelentő értékpapírok törlése vagy a hitelezői feltőkésítésbe bevontak részére átadása, pozitív saját tőkeérték esetén hígítás). A szanálási hatóság jogosult az intézmény vezetését utasítani a részvénykönyvbe való bejegyzés megtétele céljából. A hitelezői feltőkésítésbe vont, részvényessé vált hitelezők a részvényeikhez kapcsolódó szavazati joggal attól az időponttól élhetnek, amikor az Intézménnyel szemben a szanálás lefolytatására irányuló eljárás megszűnt figyelemmel arra, hogy a Szantv. 92. § (1) bekezdése alapján szanálási célok elérése és a szanálási intézkedések alkalmazása céljából a szanálási eljárás elrendelésétől annak megszűnéséig a szanálási feladatkörében eljáró MNB gyakorolja a szanálás alatt álló intézmény tulajdonosainak, valamint vezetésének a szanálás alá volt intézmény feletti minden irányítási jogosultságait a szanálás alatt álló intézmény működtetése, tevékenységeinek és szolgáltatásainak folytatása, és a szanálás alatt álló intézmény eszközeinek, vagyonának kezelése és elidegenítése érdekében.

14.2.2.2. Vagyonértékesítés

A vagyonértékesítés esetén az értékesítési feltételeknek megfelelően a szanálási hatóság kiválasztja a nyertes vevőt. A PST-nek kell közigazgatási hatósági határozatot hoznia az átruházásról, amelyben érdemes arról is rendelkezni, hogy esetlegesen a szanálás alatt álló intézményre vissza is ruházhatók az átruházás tárgyát képező eszközök, jogok kötelezettségek. Az átvevő a szanálási hatóság által a határozatban rögzített módon köteles megfizetni a vételárat, majd megtörténik az átruházás jogcímétől függően az eszközök, jogok, kötelezettségek átadása. Részesedés átruházása esetén a papír alapú részvények átadás nélkülözhetetlen.

Bizonyos esetekben a vagyonértékesítést előfeltétele engedélyezési eljárás lefolytatása betétállomány és más visszafizetendő pénzeszköz vagy szerződés átruházás esetén⁶¹³.

14.2.3. Szanálási eljárás megszüntetése és a kapcsolódó teendők

Amennyiben a szanálási akcióterv végrehajtásra került és a kitűzött szanálási célok teljesültek, a szanálási eljárást meg kell szüntetni. Amennyiben a független értékelés nem lehetett teljeskörűen elvégezni, szükséges utólagos végleges értékelést végezni, legkésőbb az ideiglenes értékelést követő 6 hónapon belül.

Fentiekén túl az NCWO értékelést is le kell folytatni annak érdekében, hogy a tulajdonosokkal, valamint a hitelezőkkel kapcsolatos bánásmódot össze lehessen hasonlítani a felszámolási eljárással.

⁶¹³ Hpt. 17.§ és 17/A. §

Az NCWO értékelés szanálási eljáráson kívül is elvégezhető, szükséges azonban annak szanálási hatóság általi jóváhagyása.

A szanálási hatóságnak a szanálás költségeinek viseléséről is indokolt rendelkeznie, valamint a szükséges értesítési és közzétételi kötelezettségeinek is eleget kell tennie.

15. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

A nemzeti szanálási szabályozások létrejöttéhez hasonlóan, amelyeket mindig az egyedi, az adott országban felmerült intézményi válsághelyzetek hívtak életre (például Ciprus esete), a szanálási keretrendszer nemzetközi és uniós szintű harmonizálását is a világméretű pénzügyi válság ösztönözte. Az uniós irányelv nagymértékben épített az USA és az egyes tagállamok már meglévő nemzeti keretrendszereire. Az EU-ban bár irányelvi szinten került sor a jogharmonizációra, mégis a BRRD keretein belül meglehetősen szűk mozgástér áll a tagállamok rendelkezésére a nemzeti szabályozásuk alakítására.

A BRRD a szanálási hatáskör kialakítása tekintetében a működési és strukturális elkülönítés, illetve az összeférhetetlenségi szabályok betartása mellett viszonylagos szabadságot biztosított a tagállamok számára. A lefolytatott szanálási eljárások alapján azt a következtetést vontuk le, hogy a leghatékonyabb modell, amennyiben a lehető legtöbb, a szanálási tevékenységhez kapcsolódó hatáskör egy hatóságnál összpontosul. A magyar szabályozás, hasonlóan a brit, holland, olasz és számos más uniós megoldáshoz, a központi bankhoz telepítette a szanálási hatáskört, amelyet azért tartunk a legelőnyösebb megoldásnak, mert egy hatóság ernyője alatt összpontosul valamennyi pénzügyi szervezet és pénzügyi infrastruktúra vonatkozásában a felügyeleti, a makroprudenciális és a szanálási közigazgatási hatósági hatáskör a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának megőrzését szolgáló más szervezeti egységek mellett, amely egy válsághelyzetben rendkívül gyors információáramlást és döntéshozatalt tesz lehetővé, hiszen egy szanálási hatósági döntésnek az érintett intézményen túlmutató hatásai vannak, így fontos, hogy a döntések meghozatala során valamennyi szempont figyelembe vételre kerüljön így biztosítva a pénzügyi stabilitás megőrzését.

Ahogy kifejtésre került, a szanálási tevékenységnek két fő területe van, a szanálási tervezés, valamint válsághelyzetben a szanálási intézkedésekről szóló döntések meghozatala és azok végrehajtása. Főszabály szerint a fizetéseképtelen intézmények megszüntetésére továbbra is a felszámolási eljárás szolgál, a szanálás csak kivételesen alkalmazható, amennyiben a szanálási feltételek fennállnak. Ebből következően a szanálási terv készítésekor is abban az esetben választható a szanálási stratégia, amennyiben a felszámolási eljárás nem hiteles és megvalósítható.

A szanálási stratégia, valamint az alkalmazandó szanálási intézkedés, azon belül is a szanálási eszközök függvényében határozhatók meg a konszolidált és egyedi MREL-követelmények. Az MREL-követelmény két komponensből, a veszteségviselési és a feltőkésítési mennyiségből áll, célja, hogy megfelelő hitelezői teherviselési képesség álljon rendelkezésre egy esetleges szanálás lefolytatásához. A szanálási tervük szerint fizetéseképtelenség esetén felszámolandó intézmények MREL-követelményei a veszteségviselési mennyiségben korlátozódik, amely egyenlő a tőkekövetelménnyel. Ebben az esetben meglátásunk szerint indokolatlan az MREL-követelmény előírása figyelemmel arra, hogy az megegyezik a tőkekövetelményével, amelyet a jogszabály szerinti mértékben, illetve a felügyeleti hatóság által esetlegesen meghatározott kiegészítő követelményként mindenképpen tartani köteles. Véleményünk szerint egyszerűsíthető lenne az európai uniós szabályozás, amennyiben az MREL-követelmény előírási kötelezettség kizárólag a szanálási stratégiával rendelkező szervezeteket érintené. Az MREL-követelmény és a tőkekövetelményre vonatkozó szabályozások európai uniós szintű összehangolását látjuk indokoltnak különös tekintettel az egyedi MREL-követelménytől való eltekintés témakörére. Ahogy említettük, az egyedi tőke- és MREL-követelménytől eltekinteni azonos feltételek mellett lehet, azonban mindkét esetben eltérő hatóságok (felügyeleti és szanálási) döntenek, amelyek egymást nem kötik. Előfordulhat olyan eset, amikor a felügyeleti hatóság eltekint az egyedi tőkekövetelménytől, ebben az esetben a szanálási hatóság is kénytelen eltekinteni az egyedi MREL-követelménytől figyelemmel arra, hogy a követelmény számításának az alapja a tőkekövetelmény, ennek hiányában a szanálási hatóság nem tudja kiszámolni az egyedi MREL-követelményt, legfeljebb annak szintjét a konszolidált MREL-követelmény mértékével egyezően állapítja meg. Az MREL-követelménynek való megfelelésre nyitva álló átmeneti idő szabályozása is európai uniós szinten kiegészítő rendelkezésekre szorul figyelemmel arra, hogy az csak a már tevékenységi engedéllyel rendelkező intézmények felkészülési határidejére tartalmaz rendelkezéseket. Fontosnak tartjuk, hogy az új szervezetek követelménynek való megfelelésére is álljon rendelkezésre megfelelő átmeneti idő. Végezetül indokolt lenne az európai uniós MREL-rendelet hatályon kívül helyezése is, mert bár megítélésünk szerint a BRRD elsőbbséget élvez, a párhuzamos szabályozási tárgykörre tekintettel hatályban tartása jogbizonytalanságot eredményez.

Annak ellenére, hogy a szanálás alapelve a rendkívüli állami pénzügyi támogatás minimalizálása, mégis, - különösen a szanálási keretrendszer kialakításának kezdeti éveiben – számos alkalommal került sor állami támogatás igénybevételére elsősorban a szanálás finanszírozási rendszerekből, erre figyelemmel az állami támogatásoknak továbbra is fontos szerep jut. Az MREL-követelmény által biztosított megfelelő mennyiségű és minőségű, a teherviselésbe bevonható

forráselem mellett a szanálásfinanszírozási rendszer igénybevételének előfeltétele az EU bizottsági jóváhagyás. Az EU Bizottság vonatkozó közleményei 2013 óta változatlanok. A közlemények 2023. évi tervezett felülvizsgálata során – az Európai Számvevőszék megállapításaihoz⁶¹⁴ hasonlóan, meglátásunk szerint is – indokolt azokat összhangba hozni az azóta kialakított szanálási keretrendszer szabályaival és gyakorlatával, különös tekintettel a megfelelő teherviselés és a kötelezettségvállalások terén. E körben azt javasoljuk, hogy amennyiben a fizetéseképtelenségi helyzet nem az intézmény elégtelen működésére vagy szerkezetére vezethető vissza (például, ha a fizetéseképtelenséghez vezető ok egy járványhelyzet miatti átmeneti keresletkiesés), mentesülhessenek a strukturális kötelezettségvállalások alól, hiszen nem belső ok vezetett a fizetéseképtelenségükhöz.

A szanálási feltételek tekintetében fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a közérdek szanálási feltétel uniós szintű pontosítása szintén indokolt – összhangban a szakirodalmi álláspontokkal – figyelemmel arra, hogy jelenleg meglehetősen nagy szabadság biztosított az egyes nemzeti szanálási hatóságok számára a közérdek módszertanának meghatározására. E körben olyan előremutató megoldás kidolgozása lenne indokolt, amely szélesítené a ténylegesen szanálás alá vonható intézmények körét elszakadva attól az eredeti jogalkotói szándéktól, hogy e válságkezelési módszer elsősorban a rendszerszinten jelentős intézmények számára tartandó fenn. A közérdek szanálási feltétel európai uniós szintű konkretizálásának szükségességét az is alátámasztja, hogy az eddig lefolytatott eljárások szinte kis- vagy közepes intézményeket érintettek legfeljebb belföldi rendszerszintű jelentőséggel, egyes esetekben komoly vitákat indukálva (Veneto tartomány kisbankjainak felszámolása esetében). A közérdek szanálási feltétel nagyobb harmonizáltsága mellett – egyetértve a szakirodalomban többek által képviselt állásponttal - a pénzügyi piacokról való rendezett kivezetés érdekében a felszámolási eljárások harmonizálása is időszerű feladat.

A szanálási eszközök tekintetében a legnagyobb újítás a hitelezői feltőkésítés jogintézményének bevezetése, amelyet azonban még csak elenyésző számban alkalmaztak az EU-ban. Jóllehet, elsősorban a rendszerszintű, határon átnyúló tevékenységgel rendelkező intézmények veszteségviselésének és feltőkésítésének elősegítésére hozták létre, ilyen méretű és jelentőségű intézmény esetében az alkalmazására még nem került sor.

A jogszabályi környezet és a közzétett szakmapolitikai dokumentumok alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a szanálási eszközök alkalmazását elősegítendő, szükséges a

⁶¹⁴ European Court of Auditors: Control of State aid to financial institutions in the EU: in need of a fitness check, Special Report 21/2020: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/state-aid-banks-21-2020/en/> Letöltés időpontja: 2022. március 14. 49. bekezdés

kapcsolódó hatósági jóváhagyások és felfüggesztési hatáskörök gyakorlásának egyszerűsítése, annak egyértelmű kimondása európai uniós jogszabályi szinten, hogy a fúziókontrollal összefüggő jóváhagyások nem szükségesek a szanálási eljárás lefolytatása során, továbbá amennyiben a egyes felfüggesztési jogosultságok (például kereskedés a szabályozott piacon) gyakorlása nem a szanálási hatóság hatáskörébe tartozik, azt mérlegelés nélkül legyenek kötelesek megtenni a szanálási hatóság felhívása esetén.

A szanálás finanszírozása tekintetében bemutattuk, hogy a szakirodalomban jelzettekkel összhangban a betétbiztosítási rendszer igénybevételének egy szanálás finanszírozásához jelentős európai uniós jogszabályi akadályai vannak, amelyet uniós szinten kell feloldani azzal, hogy nem a kártalanítási összeghatár alatti biztosított betétállomány hipotetikus veszteségviseléséhez kötjük a források felhasználhatóságát a BRRD-ben. Arra teszünk javaslatot, hogy e körben csak az a korlát maradjon fenn, hogy a betétbiztosítási rendszernek a finanszírozáshoz való hozzájárulása ne legyen magasabb, mint amennyit a betétek befagyása esetén kártalanításra lenne szükséges fordítania.

A magyar jogalkotó az elsők között ültette át az uniós irányelvet, az MNB pedig az EU-ban először állított fel szanálási kollégiumot és az elsők között folytatott le eredményes szanálási eljárást.

A leírási és átalakítási hatáskör gyakorlása szempontjából, az NCWO-elv maradéktalan érvényesülése érdekében kiemelt jelentősége van a felszámolási eljárás során követendő kielégítési sorrendnek. Véleményünk szerint európai uniós szinten indokolt a szabályozást kiegészíteni figyelemmel arra, hogy betétek kielégítési sorrendben elfoglalt helye részben a BRRD-n alapul. Meglátásunk szerint jelenleg a tulajdonosokat megillető betéteket a betéti jellegnek megfelelően kell a kielégítési sorrendbe besorolni szemben a tulajdonosokat megillető más hitelviszonyon alapuló követelésekre, amelyek a betétekhez képest hátrébb soroltak. Annak érdekében, hogy a tulajdonosi teherviselés elsődlegessége biztosított legyen, azt elősegítené, amennyiben a többségi tulajdonos betétei is a más, tulajdonosokat megillető hitelviszonyon alapuló követelésekkel egy hitelezői osztályban kaphatnának kielégítést.

16. MAGYAR ÉS ANGOL NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓ

16.1. Magyar nyelvű összefoglaló

Az értekezés és a kutatás témája a magyar szanálási szabályozás a hitelintézetek és befektetési vállalkozások európai uniós szanálási keretrendszerének tükrében. Az értekezés keretében áttekintést adunk a harmonizált szanálási keretrendszer kialakulásának történetéről, az európai uniós jog főbb elemeiről, ideértve a vonatkozó jogintézmények tagállami átültetését az irányelv adta keretek között, valamint, hogy az európai uniós jog szintjén milyen változtatásokat tartok

indokoltnak, amelyek növelnék a szanálási keretrendszer alkalmazhatóságát és hatékonyságát. Külön figyelmet fordítottunk annak vizsgálatára, hogy a szanálásnak az alapelve, amely szerint a veszteségeket először a tulajdonosok, majd a hitelezők viselik miként érvényesül. A szanálási eljárásokban is teljes mértékben tekintettel kell lenni az állami támogatások európai uniós keretrendszerére. A kutatás keretében megvizsgáltuk a szanálási eljárásokban nyújtott állami támogatásokat előzetesen jóváhagyó, egyedi bizottsági határozatokat is nemcsak az állami támogatások európai uniós keretrendszerének való megfelelés, hanem a szanálási intézkedések alkalmazásának jogi értékelése szempontjából is.

16.2. Summary in English

The subject of the thesis and the research is the Hungarian resolution regulation in light of the European Union resolution framework for credit institutions and investment firms. we provide an overview of the history and emerge of the harmonized resolution framework in the European Union, about the main elements of the relevant EU law, including the national solutions for the implementation of the relevant legal institutions within the frame provided by the directive in the different Member States and what kind of changes we consider necessary in the EU legislation which might increase the applicability and effectiveness of resolution as a crisis management tool. We take special attention how the principles that shareholders bear losses first and after them creditors is enforced. Since the State aid framework of the EU shall be fully taken into account during resolution, therefore the elaboration of the communications of the Commission on the compatibility of aid with the internal market provided for financial institutions during their crisis management are also part of the thesis. We scrutinized the individual decisions of the Commission on the prior adoption of State aids not only from the aspect of the compliance with the internal market, but from the prospective of the compliance of the resolution measures with BRRD.

17. IRODALOMJEGYZÉK

1. Badenhopp Nikolai: Bankokról szóló közlemény Non-binding and Burden-sharing Approved: Kotnik In: European Review of Contract Law (2017)
2. Bank of England: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), 2018. június; <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/paper/2018/statement-of-policy-boes-approach-to-setting-mrel-2018.pdf?la=en&hash=BC4499AF9CF063A3D8024BE5C050CB1F39E2EBC1>; Letöltés időpontja: 2020. december 20.
3. Bank of England: The Bank of England's Approach to Assessing Resolvability Appendix 1 Statement of Policy
4. Bank of England: Executing bail-in: an operational guide from the Bank of England, 2021. július
5. Bank of International Settlements: TLAC holdings Standard Amendments to the Basel III standard on the definition of capital Bank for International Settlements, 2016
6. Bast Jürgen: Is There a Hierarchy of Legislative, Delegated and Implementing Acts? Publikálásra elfogadva: Carl Fredrik Bergström and Dominique Ritleng (eds.), Rulemaking by the European Commission: The New System for Delegation of Powers (Oxford University Press 2015)
7. Demetriades Panicos: Failing banks, bail-ins, and central bank independence: Lessons from Cyprus, VOX CEPR Policy Portal, 2018. február 21.: <https://voxeu.org/article/bank-bail-ins-lessons-cypriot-crisis> Letöltés időpontja: 2019. július 20.
8. De Nederlandsche Bank: Operation of the bail-in tool 9. o. https://www.dnb.nl/en/binaries/Communication%20regarding%20the%20operation%20of%20the%20bail-in%20tool_tcm47-370119.pdf Letöltés időpontja: 2019. december 24.
9. Éless Tamás, Juhász Edit, Juhász Imre, Kapa Mátyás, Papp Zsuzsanna, Somlai Zsuzsanna, Szécsényi-Nagy Kristóf, Timár Kinga, Tóth Ádám, Török Judit, Varga István: A polgári nemperes eljárások joga, Eötvös Kiadó, 2014
10. Enria Andrea: Crisis management for medium-sized banks: the case for a European approach, EKB, 2021. január 15. https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2021/html/ssm.sp210115~e00efc6968.en.html?utm_source=ecb_twitter Letöltés időpontja: 2021. május 6.
11. European Banking Authority: Decision of the European Banking Authority on the settlement of a disagreement, 2018. április 27.:

- <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/16082/82920ed7-eb0b-407f-b1ad-060f47f0bdc4/EBA%20decision%20on%20the%20settlement%20of%20a%20disagreement%20between%20the%20SRB%20and%20the%20NBR%20-%20EN.pdf>; Letöltés időpontja: 2021. augusztus 29.
12. European Banking Authority: Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme payouts, EBA 2019. október, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/EBA%20Opinion%20on%20DGS%20Payouts.pdf Letöltés időpontja: 2021. augusztus 24.
13. European Banking Authority: Report on the implementation and design of the MREL framework 2016. december 14., 10. o. <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1695288/belffc3e-e966-4bfe-a5fc-5e80e1873726/EBA%20Final%20MREL%20Report%20%28EBA-Op-2016-21%29.pdf?retry=1> Letöltés időpontja: 2020. július 16.
14. European Banking Authority: Report on Monitoring of TLAC-/MREL eligible liabilities instruments of European Union institutions, 2020. október 29.: https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/934726/TLAC%20MREL%20Monitoring%20Report%20EBA-REP-2020-27.pdf Letöltés időpontja: 2020. november 30.
15. EBA: Report on the appropriate target level basis for resolution financing arrangements, EBA-OP-2016-18 (2016) 3. o.: <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1360107/6540edd9-b339-4bca-97fe-57167d34c587/Report%20on%20the%20appropriate%20target%20level%20basis%20for%20resolution%20financing%20arrangements%20%28EBA-OP-2016-18%29.pdf?retry=1> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
16. European Commission: Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council: A Roadmap towards a Banking Union, Brüsszel, 2012: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=EN> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
17. European Council (Council of the European Union): Banking union: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/> Letöltés időpontja: 2019. augusztus 2.

18. European Court of Auditors: Control of State aid to financial institutions in the EU: in need of a fitness check, Special Report 21/2020: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/state-aid-banks-21-2020/en/> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
19. European Parliament: The orderly liquidation of Veneto Banca and Banca Popolare di Vicenza (2017):
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602094/IPOL_BRI\(2017\)602094_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602094/IPOL_BRI(2017)602094_EN.pdf) Letöltés időpontja: 2021. május 5.
20. European Parliament: The resolution of Banco Popular (2017):
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602093/IPOL_BRI\(2017\)602093_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/602093/IPOL_BRI(2017)602093_EN.pdf) Letöltés időpontja: 2022. február 14.
21. Federal Deposit Insurance Corporation: The First Fifty Years The History of FDIC 1933-1983, Washington D.C. 1984
22. Financial Stability Board: Principles on Bail-in Execution, 2018: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P210618-1.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
23. Financial Stability Board: Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 2014: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf Letöltés időpontja: 2022. március 14.
24. Financial Stability Board: Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet, FSB, 2015. November
25. Financial Stability Board: Review of the Technical Implementation of the Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) Standard, FSB, 2019.
26. Földényiné Láhm Krisztina – Kómár András – Stréda Antal – Szegedi Róbert: Bankszanálás mint új MNB-funkció – az MKB Bank szanálása: Hitelintézeti Szemle, 15. évf. 3. szám, 2016. szeptember
27. Gelpern Anna, Veron Nicolas: An Effective Regime for Non-viable Banks: US Experience and Considerations for EU Reform, Európai Parlament, 2019
28. Gleeson Simon, Guynn Randall: Bank Resolution and Crisis Management Oxford University Press, 2016
29. Gortsos Christos V.: The Single Resolution Mechanism (SRM) and the Single Resolution Fund (SRF): Legal aspects of the second main pillar of (2019)
30. Gortsos Christos V.: The role of deposit guarantee schemes (DGSs) in resolution financing EBI Working Paper Series, no. 37 2019

31. Gracie Andrew: Making resolution work in Europe and beyond – the case for gone concern loss absorbing capacity <http://www.bis.org/review/r140725c.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
32. J&A Garrigues, S.L.P.: Royal Decree-Law 24/2012, of August 31, 2012, on the restructuring and resolution of credit institutions.: https://www.garrigues.com/sites/default/files/docs/Updates-Corporate-23-2012_1.pdf Letöltés időpontja: 2021. október 22.
33. Jánossy-Garbainé-Gulácsi-Máger-Molnár: Az első tíz év, OBA, 2003
34. Kálmán János: A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó hatóság helye és függetlensége a magyar központi közigazgatásban. In: Új Magyar Közigazgatás 7 (2014)
35. Kómar András – Sulyok András: A betétbiztosítók alternatív szerepkörei, különös tekintettel a szanalási szerepvállalásra, OBA Különszám, 2018: https://bankszovetseg.hu/Public/gep/2018/GP_39-54%20komar-sulyokuj.pdf Letöltés időpontja: 2021. augusztus 24.
36. König Elke: Why we need an EU liquidation regime for banks, 2018. szeptember 5. <https://srb.europa.eu/en/node/622> Letöltés időpontja: 2021. május 6.
37. Lentner Csaba: A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete (2013) In: Lentner Csaba (szerk.) Bankmenedzsment, Budapest, Magyarország, Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.
38. Loopik Mariken van and Haar Maurits ter: EU Banking Reform Package. De Brauw Blackstone Westbroek, 2019. április: <https://www.debrauw.com/wp-content/uploads/2019/04/Banking-Reform-Package.pdf>; Letöltés időpontja: 2019. október 9.
39. Magyar Nemzeti Bank: Éves jelentés: A Magyar Nemzeti Bank 2018. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója: <https://www.mnb.hu/letoltes/eves-jelentes-2018-hun-digitalis.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 14.
40. Mainoni Giovanni, Bernardini, Gabriele, Dal Santo Andreas, Trapanese Maurizio: The EU bank insolvency framework: could less be more?, Banca'd Italia, Questioni di Economia e Finanza, 594. szám. 2021. február https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0594/QEF_594_21.pdf?language_id=1 Letöltés időpontja: 2021. május 8.
41. Maragopoulos Nikos, The MREL framework under the Banking Reform Package A critical assessment of the revised rules for the MREL, European Banking Institute, 2020. augusztus; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3678561; Letöltés időpontja: 2021. április 25.

42. Martins José Fazenda: "Closed bank resolution" under recent Portuguese law
<https://www.iflr1000.com/NewsAndAnalysis/Closed-bank-resolution-under-recent-Portuguese-law/Index/1028> Letöltés időpontja: 2019. július 20.
43. Merler Silvia: Bank liquidation in the European Union: clarification needed, Bruegel Policy Contribution Issue N01, 2017. január, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/01/PC-01_2018.pdf Letöltés időpontja: 2021. május 5.
44. Micossi Stefano: Testing the EU Framework for the Recovery and Resolution of Banks: the Italian Experience, Luiss School of Europe-an Political Economy, Policy Brief, 15 February 2019
<https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Testing%20the%20EU%20framework%20.pdf>
 Letöltés időpontja: 2022. január 22.
45. Mladonyiczki Balázs: A szanálásfinanszírozási rendszerek jellemzői és fejlesztési irányai, Budapest Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, 2020 (szakdolgozat)
46. Modellini Marco: The optional measures of deposit guarantee schemes: towards a new bank crisis management paradigm? European Journal of Legal Studies Vol. 13
47. Moody's Analytics: SRB Chair Discusses Improving Resolution Framework for Mid-Size Banks (2021): <https://www.moodyanalytics.com/regulatory-news/sep-08-21-srb-chair-discusses-improving-resolution-framework-for-mid-size-banks>
48. Omran Orestis – Asimakopoulos Ioannis: New interplay between State Aid Rules and Bank Resolution in the EU: the Tercas case, DLA Piper, 2021:
<https://www.dlapiper.com/en/belgium/insights/publications/2021/03/new-interplay-between-State-aid-rules-and-bank-resolution-in-the-eu-the-tercas-case/> Letöltés időpontja: 2022. január 31.
49. Pistiolis Konstaninos: Merger Control in the Greek Banking Sector: The Example of the Incomplete Merger between the National Bank of Greece and Eurobank, Global Antitrust Review, 2013: http://www.icc.qmul.ac.uk/media/icc/gar/gar2013/GAR-2013_6_Konstantinos-Pistiolis.pdf Letöltés időpontja: 2022. március 14.
50. Restoy Fernando: How to improve funding of bank resolution in the banking union: the role of deposit insurance, Speech by Mr Fernando Restoy, Chairman, Financial Stability Institute, Bank for International Settlements, at the 2021 Biennial International Association of Deposit Insurers Research Conference "Navigating the New Normal for Financial Stability, Deposit Insurance and Bank Resolution", Basel.: <https://www.bis.org/speeches/sp210511.htm>
 Letöltés időpontja: 2022. március 14.

51. Single Resolution Board: Operational Guidance on Bail-in Playbooks, 2020:
<https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2020-08-10%20SRB%20Operational%20Guidance%20on%20Bail-in%20Playbooks.pdf> Letöltés időpontja: 2022. március 10.
52. Single Resolution Board: Public Interest Assessment: SRB Approach: https://srb.europa.eu/sites/default/files/2019-06-28_draft_pia_paper_v12.pdf Letöltés időpontja: 2021. május 5.
53. Single Resolution Board: Insolvency Ranking in the jurisdictions of the Banking Union (2021): https://srb.europa.eu/sites/default/files/ldr_-_annex_on_insolvency_ranking_2021_v1.4.pdf Letöltés időpontja: 2021. május 13.
54. Single Resolution Board: What is resolution? <https://srb.europa.eu/en/content/what-bank-resolution> Letöltés időpontja: 2020. május 2.
55. Sipos Ágnes: A tagállami jegybankok XXI. században –a felügyeleti hatósági és a szanálási jogkör szabályozása és a jegybanki függetlenség összefüggése néhány tagállamban In: Kálmán János (Szerk.): Állam – Válság – Pénzügyek, Gondolat Kiadó, Budapest, 2017
56. Smolenska Agnieszka: Multilevel cooperation in the EU resolution of cross-border bank groups: lessons from the non-euro area Member States joining the Single Resolution Mechanism (SRM), Journal of Banking Regulation, 2021: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/s41261-021-00160-6.pdf> Letöltés időpontja: 2021. december 18.
57. Steifmüller Christian M.: TLAC/MREL: Making failure possible? FinanceWatch, 2016
58. Swedish National Debt Office: Decision memorandum Application of the minimum requirement for own funds and eligible liabilities https://www.riksdagen.se/globalassets/dokument_eng/financial-stability/mrel-decision-memorandum.pdf Letöltés időpontja: 2020. június 14.
59. William Daniel: Challenges in bail-in operationalization, <https://knect365.com/riskminds/article/a332ac27-a244-4cf1-a86f-e78bc806cb80/challenges-in-bail-in-operationalization> Letöltés időpontja: 2019. december 1.
60. World Bank Group: Bank Resolution and Bail-in in the EU: Selected Case Studies Pre and Post BRRD, Financial Case Study Center, 2016