

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleménye Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a fizetési és értékpapír-elszámolási rendszerekben az elszámolások véglegességéről szóló 98/26/EK irányelvnek és a pénzügyi biztosítékokról szóló megállapodásokról szóló 2002/47/EK irányelvnek a kapcsolódó rendszerek és hitelkövetelések tekintetében történő módosításáról”

COM(2008) 213 végleges – 2008/0082 (COD)

(2009/C 175/13)

2008. május 22-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a fizetési és értékpapír-elszámolási rendszerekben az elszámolások véglegességéről szóló 98/26/EK irányelvnek és a pénzügyi biztosítékokról szóló megállapodásokról szóló 2002/47/EK irányelvnek a kapcsolódó rendszerek és hitelkövetelések tekintetében történő módosításáról

COM(2008) 213 végleges – 2008/0082 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2008. november 6-án elfogadta véleményét. (Előadó: Umberto BURANI.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. december 3–4-én tartott 449. plenáris ülésén (a december 3-i ülésnapon) 172 szavazattal 1 ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Összefoglaló és következtetések

1.1 A Tanács által ösztönzött és a piac által kedvezően fogadott, a fizetési rendszerekre vonatkozó európai bizottsági kezdeményezés naprakészebbé és biztonságosabbá kívánja tenni azokat a szabályokat, amelyek az elszámolások véglegességére és a pénzügyi biztosítékokról szóló megállapodásokra vonatkoznak. Mint ilyen, a kezdeményezés az EGSZB támogatására is érdemes. Egy ilyen speciális szakterületet érintő témában azonban elkerülhetetlen, hogy a javasoltak technikai vonatkozásaival összefüggésben kétségek vagy tanácstalanság merüljön fel. Ezeket a szakértők és a döntéshozó szervek a bizottsági javaslatok tanulmányozásának különböző szakaszaiban megvizsgálták. Az EGSZB csak érintőlegesen foglalkozik ezekkel, inkább megkísérli, hogy a fizetési rendszerekre vonatkozó közösségi politikát érintő megfontolások révén nyújtson hozzájárulást.

1.2 A kezdeményezés több mint egy éve, még az amerikai jelzálogpiaci válság előtt született, amelynek a későbbi, a globális pénzügyi közönségre gyakorolt hatásai ismertek. A válság első, az egyes intézmények szintjén mutatkozó jelei likviditási gondok formájában jelentkeztek, és gyorsan fizetéseképtelenségi problémákká alakultak át: mindez olyan súlyos helyzetet teremtett, hogy mind az Egyesült Államokban, mind pedig Európában elkerülhetetlenné vált az állami hatóságok beavatkozása. A jelenlegi helyzet nyilvánvalóvá teszi annak szükségességét, hogy a piacot megfelelő kötelezettségvállalások révén biztosítani kell; üdvözlendő az új típusú kötelezettségvállalások, feltéve, hogy nem csökkentik a biztosítékok minőségét.

1.3 Felmerülhet, hogy ha a kérdés napjainkban, és nem egy évvel korábban vetődik fel, belefoglalták volna-e az Európai Bizottság javaslatába azt a szabályt, amely a pénzügyi biztosítékokról szóló megállapodások esetén javasolja a „hitelköveteléseknek” az elfogadható biztosítékok körébe való bevonását. Vannak

országok, ahol már elfogadják a hitelköveteléseket és ezek értékes hozzájárulást jelentenek a likviditáshoz; mint ilyenek, támogathatók. Tekintettel azonban a piacok jelenlegi bizonytalan és kiszámíthatatlan helyzetére, a vonatkozó szabályozó előírások előzetes harmonizációja nélkül a hitelkövetelések valamennyi tagállamra történő kiterjesztése nagyobb elővigyázatosságra kellene, hogy intsen, megengedve valamennyi nemzeti bank számára, hogy saját elképzelései és szükségletei szerint folytassa piacának az „ellenőrzését”.

1.4 Egy másik megfontolandó gondolat nem annyira a javaslat által megteremteni kívánt jogbiztonság, ami egyébként üdvözlendő, mint inkább a javaslatba foglalt szabályok időhorizontja: a jogbiztonsággal foglalkozó munkacsoport (*Legal Certainty Group*) még nem fejezte be munkáját, az UNIDROIT kezdeményezése éppen hogy eljutott a befejezéshez (még alá sem írták, így nem is ratifikálhatták), a nettósítás terén a szabályok harmonizálása a jövőbeli programok része, a csőd eljárások harmonizációja pedig hosszú távú célkitűzés. Mindezzel az EGSZB nem azt kívánja állítani, hogy az Európai Bizottság kísérlete nem lenne támogatásra érdemes, de előtérbe helyezi azt, hogy a piacoknak olyan szabályozásra van szükségük, amely nemcsak biztos, hanem tartós is. Ebből fakad a jogalkotási és szabályozási munkák felgyorsításának szükségessége.

1.5 Végül, de jelentőségét tekintve nem utolsósorban, az elővigyázatosságból fakadó következmények: az EGSZB felveti azt a kérdést, hogy a felügyelő hatóságok kellő figyelemmel vizsgálták-e meg a rendszerekre leselkedő veszélyek különféle vetületeit, amelyek az interoperábilis rendszerekből, az egyik rendszernek a másikban való közreműködéséből, valamint a résztvevők széles körére vonatkozó ellenőrzések minőségéből fakadnak, valamint hogy felkérték-e ezeket a hatóságokat a javaslatok megfogalmazásában való közvetlen közreműködésre. Amint azt az EGSZB véleménye is kiemeli, a piacok stabilitása minden más megfontolással szemben elsőbbséget élvez.

1.6 Az EGSZB véleménye nem foglalkozik a jelenlegi körülményekkel. „Normális” időben a résztvevők és a rendszerek működőképességére, valamint a biztosítékok minőségére vonatkozó szabályoknak szigorúknak kell lenniük, vészhelyzetben azonban rugalmassá kell válniuk, anélkül, hogy szigorukból veszítenének. Az irányelvnek olyan szabályozást kellene tartalmaznia, amely a felügyelő hatóságok felelőssége mellett lehetővé teszi a rendszerek számára, hogy rendkívüli intézkedéseket alkalmazzanak a vészhelyzetek kezelésére.

2. Bevezetés

2.1 Az Európai Bizottság kezdeményezése, amellyel a pénzügyi piacok szereplői is egyetértenek, **célul tűzi ki a fizetési és értékpapír-elszámolási rendszerekben az elszámolások véglegességéről szóló irányelv, valamint a pénzügyi biztosítékokról szóló megállapodásokra vonatkozó irányelv összehangolását** a legújabb piaci fejleményekkel. A jelenlegi és a közelmúltban bevezetett szabályokat ki kell terjeszteni az éjszakai órákban történő, valamint az egymáshoz kapcsolódó rendszerek közötti elszámolásokra.

2.2 A piacok régóta zajló összefonódása napjainkban egyre nagyobb méreteket ölt: a 2004/39/EK irányelvnek és a klíring és elszámolás európai magatartási kódexének (a továbbiakban: Kódex) a végrehajtásával világos és pontos szabályok jellemzik, amelyek elősegítik a fejlődését. Az Európai Bizottság javaslata mellett, hogy új típusú szabályozásokat vezet be, bővíti a pénzügyi biztosítékként használható eszközök típusainak listáját **a központi banki hitelműveleteknél biztosítékként elfogadható hitelkövetelésekkel** („bankkölcsonök” vagy „hitelkövetések”). 2007. január óta az EKB bővítette az euro-rendszer hitelműveleteihez elfogadható biztosítékok körét a hitelkövetelésekkel. Néhány központi bank autonóm módon már elfogadta a kezdeményezést, de hiányzott egy olyan jogi keret, amely lehetővé tenné a határokon átnyúló alkalmazást.

2.3 Összegzésképpen: az irányelvjavaslat által módosítani kívánt, jelenleg létező jogi keret két EK irányelvben van lefektetve, az egyik az elszámolások véglegességéről szóló 1998/26/EK irányelv (**SFD, Settlement Finality Directive**), a másik a pénzügyi biztosítékokról szóló 2002/47/EK irányelv (**FCD, Financial Collateral Directive**).

2.4 Emellett, amint az a módosítást célzó irányelvek esetén szokásos, az Európai Bizottság felhasználja az alkalmat egy sor **egyszerűsítés és pontosítás** bevezetésére. A cél végső soron a szabályozás hozzáigazítása a piaci fejleményekhez, ami azért is egyre sürgetőbb, mivel a piacok jelenlegi zavarainak kihatásai a globalizáció révén rendkívüli következményekkel járhatnak.

2.5 Az Európai Bizottság kezdeményezését egy évnél hosszabbra nyúló előkészítő szakasz előzte meg. Az elszámolások véglegességéről szóló irányelv végrehajtásáról szóló hatáselemzés megállapította, hogy „a rendszer hibátlanul működik”, megemlíti az utólagos elemzések lehetőségét. A javaslatot az EKB-vel, a nemzeti központi bankokkal, valamint az ágazat szereplőinek és

szervezeteinek széles körével folytatott konzultációsorozat alapján állították össze. Kiemelten foglalkoztak a **fogyasztói jogokkal**, megállapítva, hogy „a hitelekre [hitelkövetelésekre a szerk. megj.] vonatkozó rendelkezések nem a fogyasztók jogait, különösen nem a fogyasztói hitelekhez kapcsolódó jogokat kívánják korlátozni”, mivel ezek a hitelkövetelések a központi banki hitelműveleteknél biztosítékként elfogadhatóak, **„ez elvileg kizárja az egyéni fogyasztók hitelköveteléseit”**.

2.6 Normális körülmények között úgy tűnik, hogy az új európai szabályok **megfelelően alkalmazhatók a szükséghelyzetek kezelésére**: a piac stabilitását a már működő fizetési és értékpapír-elszámolási rendszerek közötti egyre nagyobb számú kapcsolódás alapján kell biztosítani. Ezek a rendszerek mind megbízhatóak, megfelelő likviditással rendelkeznek és látszólag jól ellenőrzöttek. Ezen túlmenően a (2006 végén elfogadott) viselkedési kódex a klíring- és elszámolási rendszerekbe bevezette a versenyképesség – és ezáltal a nagyobb hatékonyság – szellemét, a felhasználók nagyobb előnyére.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az európai bizottsági dokumentum készítését megelőző széles körű konzultáció, valamint az általánosan pozitív fogadtatás alapján feltételezhető, hogy a jogalkotási folyamat komolyabb akadályok nélkül, ésszerűen rövid idő alatt fog lezajlani. A szereplők a kezdeményezést a harmonizált szabályokkal bíró európai pénzügyi térség felé tett határozott lépésként értékelik: az új irányelv tulajdonképpen elősegíti a jövőbeli, az Európai Bizottság által létrehozott szakértői csoport (**Legal Certainty Group**) ajánlásai alapján elfogadásra kerülő intézkedések támogatását, az Unió piacainak integrálása útjában álló jogi akadályok felszámolása érdekében. Ez az irányelv egyébként jelentős hozzájárulást tenne lehetővé az **UNIDROIT** (Nemzetközi Intézet a Magánjog Egységesítéséért) **kezdeményezés megvalósításához**, amelynek célja a közvetítők által birtokolt értékpapírokra vonatkozó, nemzetközi szinten egységes anyagi jogi szabályok megállapítása, ideértve a pénzügyi biztosítékokról szóló megállapodásokra vonatkozó szabályokat is.

3.2 Egy európai és egyúttal nemzetközi szintű harmonizáció egyébként nem tekinthető befejezettnek egy sor **járvulékos vagy kiegészítő intézkedés** nélkül, amelyek minden valószínűség szerint az Európai Bizottság jövőbeli programjainak részét fogják képezni. Az egyik kiegészítő intézkedésnek azon **szabályok harmonizációját** kellene előírnia, **amelyek a nettósítási megállapodásokat szabályozzák**, vagyis azokat, amelyek a felek közötti nettó egyenlegű beszámításra vonatkoznak, ideértve azon klíringmegállapodásokat is, amelyek azonnal behajthatóvá teszik a felek érintett kötelezettségeit („close out netting”).

3.3 A kiegészítő intézkedések részeként, és bizonyosan csak hosszabb távon, a pénzügyi piacok optimális integrációjának el kellene érnie **a nemzeti rendszereknek a csőd eljárásokra vonatkozó nagyobb koherenciáját**: a jelenlegi, nemzeti szinten torznak tekinthető helyzet negatívan befolyásolhatja a pénzügyi biztosítékokról szóló megállapodásokat, valamint a klíring- és szabályozási eljárásokat, kiválva **a rendszert fenyegető instabilitási veszély megerősödését**.

4. Észrevételek az 1998/26/EK (SFD) irányelvre vonatkozó javaslatokkal kapcsolatban

4.1 A 2. cikk egy sor magyarázatot és pontosítást vezet be, ezek közül néhány a mindennapi adminisztrációra vonatkozik, míg mások nagyobb jelentőségűek. Különösképpen a b) pont pontosítja az **elektronikuspénz-kibocsátó intézmények** helyzetét, egyértelműen kijelentve, hogy az irányelv értelmében minden szempontból **hitelintézetként** kell őket tekinteni.

4.1.1 Az EGSZB, elismerve azt, hogy a fizetési rendszerek résztvevőiként a valódi hitelintézetekkel azonos megítélés alá esnek, felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy a felügyeleti szabályok nem vagy csak részben azonosak. Meg kell vizsgálni, hogy a piacok súlyos zavarai esetén befolyásolhatja-e ez a helyzet az elektronikuspénz-kibocsátó intézmények megbízhatóságát: az EGSZB korábban fenntartást fogalmazott meg a fizetési rendszerek tagjaként való elfogadásukkal kapcsolatban. Az EGSZB mindazonáltal meg kívánja erősíteni a már korábban ismertett ajánlását, vagyis azon **politikákat, amelyeket az azonos versenyfeltételek biztosítása hat át, alá kell rendelni azoknak az elsőbbséget élvező politikáknak, amelyek mindenekelőtt a piacok stabilitását és következésképpen a fogyasztók (végső befektetők) védelmét biztosítják.**

4.1.2 Az előbbi megállapítások nagyobb jelentőségre tesznek szert, ha figyelembe vesszük, hogy az **interoperábilis rendszerek** (amelyek meghatározását a 2. cikk új n pontja tartalmazza) az ezen rendszerek közötti kapcsolatoknak köszönhetően megkönnyítik a résztvevők hozzáférését a klíring- és elszámolási rendszerekhez, elkerülhetetlenül maguk után vonva a **rendszerekre leselkedő veszélyek** potenciális **megerősödését**. Különösképpen az **értékpapír-elszámolási rendszerek** esetén fordul ez elő, az átváltott pénzügyi eszközök központosított és dematerializált ⁽¹⁾ tartásáért felelős központi értékpapír-letéti bankok (CSD), valamint az átváltott pénzügyi eszközökre vonatkozó átutalási megbízások rendszerének részét képező intézmények kizárólagos partnerének szerepét játszó központi partnerek (CCP) között létrejött kapcsolatokat követően. Célszerű lenne egyébként az irányelv szövegében pontosítani azt, hogy az „interoperábilis rendszerek” meghatározás bevezetésének célja nem egy „szuperrendszer” – jogi szempontból egyébként megalapozott – létrehozásának engedélyezése, hanem inkább az elszámolások véglegességéből fakadó jogvédelem kiterjesztése a rendszerek közötti szabályozott műveletekre is.

Kelt Brüsszelben, 2008. december 3-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elnöke
Mario SEPI

4.2 További aggodalomra ad okot az, hogy a javaslat értelmében **engedélyezhető, hogy egy rendszer közreműködhessen egy másik rendszerben**. Pontosítani kell azonban: az 1998/26/EK irányelvben megfogalmazottak értelmében egy ilyen rendszer alatt egy megállapodást vagy egy szabályegyhüttest kell érteni, amely – a különféle résztvevőitől eltérően – nem rendelkezik jogi személyiséggel. A nagyobb jogbiztonság érdekében ennek a megkülönböztetésnek a pontosítása szükséges, a különféle szereplők felelősségének meghatározása céljából és különösképpen a csőd eljárásokra vonatkozó szabályozásra való tekintettel.

4.3 A 3. cikk egy módosítást vezet be, amely eloszlatja az **éjszakai elszámolási szolgáltatások** státusára vonatkozó kétségeket: a jelenleg használatos „nap” szót **„munkanap”-ként** pontosítja, hogy figyelembe lehessen venni azt, hogy a piacok túlnyomó része folyamatosan, az éjszakai órákban is működik. Az elfogadott intézkedés szükséges, de ki kell egészíteni a **nettósítási megállapodások harmonizációjával**. Szükségesnek tűnik emellett a **csőd eljárási szabályozások** már említett heterogenitásának a megszüntetése, amely a pénzügyi biztosítékokról szóló megállapodások és a klíring területeire vonatkozó szabályozásban is tükröződhet: ez a harmonizáció, amely dicséretes, de nehéz megoldás, globális jellegű és túlmutat az elszámolási rendszerekhez köthető megfontolásokon.

5. Észrevételek a 2002/47/EK (FCD) irányelvre vonatkozó javaslatokkal kapcsolatban

5.1 Támogatásra érdemes a 2002/47/EK irányelvnek a **hitelkövetelésekre** való kiterjesztése (az 1. cikk (4) bekezdés a) pontjának módosítása), tekintettel arra, hogy lehetővé teszi a biztosítékok nagyobb rendelkezésre állását, feltehetően javítva ezáltal a piac likviditását. „A központi banki hitelműveletekhez biztosítékként elfogadható hitelkövetelések” megfogalmazás mindazonáltal kétségeket ébreszt: **az „elfogadható” megfogalmazás túlzott mérlegelési lehetőséget biztosít a központi bankoknak, és a bizonytalanságban tart annak vonatkozásában, hogy mi alkalmas erre és mi nem**. A probléma egyik lehetséges megoldása a 2. cikk (4) bekezdés a) pontjából a következő szövegrész törlése: „vagy a központi banki hitelműveletekhez biztosítékként elfogadható hitelkövetelések”.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság főtitkára
Martin WESTLAKE

(1) Napjainkban a központosított értékpapírok csaknem egészét dematerializált formában kezelik. A még létező papíralapú értékpapírokat nagy címletű (összevont) letéti jegyek formájában tartják az egyes tagállamok központi letéti bankjaiban.