

A Bizottság közleménye a pénzügyi válsággal összefüggésben nyújtott bankmentő intézkedésekre vonatkozó állami támogatási szabályok 2011. január 1-jétől történő alkalmazásáról

(EGT-vonatkozású szöveg)

(2010/C 329/07)

1. BEVEZETÉS

1. A pénzügyi világválság 2008. őszi kirobbanása óta a Bizottság négy közleményt bocsátott ki, amelyek részletes iránymutatást adtak a pénzügyi intézményeknek ⁽¹⁾ nyújtott állami támogatás és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja összeegyeztethetőségéről. A szóban forgó közlemények a következők: az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzügyi intézmények vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló közlemény ⁽²⁾ (a bankokról szóló közlemény); a pénzügyi intézmények a jelenlegi pénzügyi válságban történő feltőkésítéséről: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozásáról és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékokról szóló közlemény ⁽³⁾ (feltőkésítési közlemény); az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről szóló bizottsági közlemény ⁽⁴⁾ (az értékvesztett eszközökről szóló közlemény); illetve a pénzügyi szektor életképességének helyreállításának és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedéseknek az állami támogatási szabályok alapján történő értékeléséről szóló közlemény ⁽⁵⁾ (szerkezetátalakítási közlemény). A négy közlemény közül három, a bankokról szóló közlemény, a feltőkésítési közlemény és az értékvesztett eszközökről szóló közlemény azokat az előfeltételeket határozza meg, amelyek a tagállamok által nyújtott főbb segélytípusok – kötelezettségekre nyújtott garanciák, feltőkésítések és eszközátvételek – összeegyeztethetőségére vonatkoznak, míg a szerkezetátalakítási közlemény azokat a különös elemeket határozza meg, amelyeket a pénzügyi intézmények számára az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja alapján, a válsággal összefüggésben nyújtott állami támogatáshoz készített szerkezetátalakítási tervnek (vagy életképességi tervnek) kell tartalmaznia.

2. Mind a négy közlemény kiemeli, hogy ilyen támogatási intézkedések csak átmeneti jelleggel fogadhatók el, illetve csak a pénzügyi piacokon jelentkező példátlan feszültségek miatti szükségintézkedésként lehetnek indokoltak, és csupán addig, amíg e rendkívüli körülmények fennállnak. A szerkezetátalakítási közlemény a 2010. december 31-ig bejelentett szerkezetátalakítási támogatásokra érvényes, a többi közlemény nem ad meg lejárat határidőt.

3. Ez a közlemény a bankoknak a válsággal összefüggésben nyújtott támogatás átmeneti elfogadhatóságának feltételeit határozza meg, 2011. január 1-jétől.

⁽¹⁾ Az egyszerűség kedvéért e dokumentumban a pénzügyi intézményekre a „bankok” megnevezés utal.

⁽²⁾ HL C 270., 2008.10.25., 8. o.

⁽³⁾ HL C 10., 2009.1.15., 2. o.

⁽⁴⁾ HL C 72., 2009.3.26., 1. o.

⁽⁵⁾ HL C 195., 2009.8.19., 9. o.

2. AZ EUMSZ 107. CIKKE (3) BEKEZDÉSE B) PONTJÁNAK TOVÁBBI ALKALMAZHATÓSÁGA ÉS A SZERKEZETÁTALAKÍTÁSI KÖZLEMÉNY ÉRVÉNYESSÉGÉNEK MEGHOSZSZABÁBTÁSA

4. A válsággal összefüggésben a bankoknak nyújtott támogatásról szóló bizottsági közlemények, illetve az alkalmazási körükbe tartozó támogatási intézkedésekről és programokról szóló egyedi határozatok elfogadásának jogalapja az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja, amely kivételes esetben lehetővé teszi a tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatást. A válság legsúlyosabb szakaszában a komoly zavarra vonatkozó feltétel kétségkívül fennállt az egész Unióban, hiszen a pénzügyi piacokon rendkívüli feszültségek jelentkeztek, amihez később komoly reálgazdasági visszaesés is társult.

5. A 2010 eleje óta lassan kibontakozó gazdasági élénkülés az ez év korábbi időszakában vártnál valamivel gyorsabb ütemet mutat. Az élénkülés ugyan még törekeny és az Unión belül egyenlőtlen mértékű, egyes tagállamokban már szerény, sőt, néhol erőteljes növekedés figyelhető meg. Ezenfelül a bankszektor állapota az egy évvel ezelőttihez képest – néhány sebezhető területet leszámítva – általánosan javult. Ennek következtében a tagállamok gazdaságát érintő komoly zavar létezése már nem minden tagállam esetében olyan egyértelmű, mint a válság korábbi szakaszaiban. Bár a Bizottság tudatában van e fejleményeknek, úgy véli, hogy a pénzügyi piacokon újfent jelentkező feszültséget és a szélesebb körre kiterjedő káros továbbgyűrűző hatások lehetőségét figyelembe véve az állami támogatásoknak az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdése b) pontja alapján történő jóváhagyásának feltételei – az ebben a közleményben részletezett okokból – továbbra is fennállnak.

6. Az állampapírok piacán ismételten jelentkező feszültségek hatásosan illusztrálták a pénzügyi piacok volatilitását. Az unióbeli pénzügyi szektoron belüli összefonódás és kölcsönös függőség magas szintje a válság továbbterjedésére vonatkozó piaci aggodalmakat keltett. A pénzügyi piacok magas volatilitása és a gazdasági kilátásokkal kapcsolatos bizonytalanság indokolta teszi, hogy biztonsági hálóként fenntartsuk annak a lehetőségét a tagállamok számára, hogy az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontjára hivatkozva a válsággal összefüggésben támogatási intézkedésekhez folyamodjanak.

7. Következésképpen a bankokról szóló, a feltőkésítési és az értékvesztett eszközökről szóló közlemény érvényességét 2010. december 31. után is fenn kell tartani, mivel ezek a közlemények adnak iránymutatást az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja alapján a válsággal összefüggésben a bankoknak nyújtott – főként kormányzati

garancia, feltőkésítés és eszközátvétel formáját öltő – támogatás összegegyeztetettségének kritériumairól. Ugyanígy fenn kell tartani az ilyen támogatási intézkedések nyomon követésével foglalkozó szerkezetátalakítási közlemény érvényességét is. Ezért a – négy közleményből érvényességi időt (2010. december 31.) egyedülként tartalmazó – szerkezetátalakítási közlemény érvényességét ki kell terjeszteni a 2011. december 31-ig bejelentett szerkezetátalakítási támogatásokra.

8. A közleményeket ugyanakkor ki is kell igazítani, abból a célból, hogy felkészüljünk a válság utáni szabályozásra való átmenetre. Ezzel párhuzamosan a bankok rendes piaci körülmények közötti megmentésével és szerkezetátalakításával kapcsolatban új, állandó jellegű állami támogatási szabályokat kell alkotni, és – a piaci feltételektől is függően – 2012. január 1-jétől alkalmazni. Ennek fényében kell értékelni a válsággal összefüggésben a pénzügyi szektornak nyújtott rendkívüli állami támogatás esetleges további szükségességét is. Az ilyen támogatás összegegyeztetettségének követelményeit ezért úgy kell megállapítani, hogy az a lehető legjobban előkészítse az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján a bankok megmentésére és szerkezetátalakítására vonatkozó új szabályok bevezetését.

3. A KILÉPÉSI FOLYAMAT ELŐREHALADÁSA

9. Annak ellenére, hogy a rendkívüli piaci feltételek miatt továbbra is rendelkezésre állnak az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja szerinti támogatási intézkedések, a bankoknak nyújtott átmeneti rendkívüli támogatások leépítésének folyamata nem állhat le. A Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa a 2009. december 2-i ülésén elfogadott következtetéseiben megállapította, hogy ki kell dolgozni a támogatási intézkedések leépítésére vonatkozó stratégiát, amelyet a káros továbbgyűrűző hatások elkerülése érdekében átláthatóvá kell tenni és össze kell hangolni a tagállamok között, figyelembe véve ugyanakkor az egyes tagállamok sajátosságait⁽¹⁾. A következtetésekből az is szerepelt, hogy a bankoknak nyújtott különféle támogatások fokozatos leépítését a kormányzati garanciaprogramok felszámolásával kell kezdeni, ami kilépésre bátorítja a stabil bankokat, a többi bankot pedig a hiányosságok megszüntetésére ösztönzi.

10. A Bizottság 2010. július 1. óta szigorúbb feltételek mellett engedélyezi az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b)

⁽¹⁾ E következtetéseket az Európai Tanács 2009. december 11-i ülésén jóváhagyta. Az Európai Parlament ugyanezen a nyomon haladva a versenypolitikáról szóló 2008. évi jelentésről szóló 2010. március 9-i állásfoglalásában (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=HU&reference=P7-TA-2010-0050>) kikötötte, hogy az állami támogatásokat nem kellene indokolatlanul meghosszabbítani, és hogy minél hamarabb ki kell dolgozni a kilépési stratégiákat.

pontja szerinti kormányzati garanciákat⁽²⁾: megnövelte a garanciáért fizetendő díj összegét és előírta egy életképeségi terv bemutatását azon kedvezményezettek számára, amelyek új garanciákat vesznek igénybe és fennálló garantált kötelezettségeik mind abszolút értelemben, mind a kötelezettségek egészéhez viszonyítva meghaladnak egy meghatározott küszöbértéket⁽³⁾. A Bizottság az így módosított garanciaprogramok időbeli hatályát kifejezetten 2010 második felére korlátozta. A jelenlegi piaci helyzetet és az új díjszabás bevezetése óta eltelt idő rövidségét figyelembe véve úgy tűnik, hogy a feltételek további módosítása jelenleg nem szükséges. Következésképpen a 2010 végén lejáró jóváhagyással rendelkező kormányzati garanciaprogramok a 2010 júliusától érvényes feltételek mellett újabb hat hónappal, 2011. június 30-ig engedélyezhetők⁽⁴⁾. A korábbi gyakorlatnak megfelelően a Bizottság 2011 első felében újra fogja értékelni az állami garanciák 2011. június 30. utáni összegegyeztetettségének feltételeit.

11. Az alábbi bekezdésekben a Bizottság a feltőkésítéssel és az értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedések tekintetében is meg fogja határozni a fokozatos leépítés lépéseit, hiszen ezek vonatkozásában mindeddig nem történt előrelépés, leszámítva a díjak révén érvényesülő ösztönzést a támogatási programokból való kilépésre.

4. A STABIL ÉS A NEHÉZ HELYZETBEN LÉVŐ BANKOK MEGKÜLÖNBÖZTETÉSÉNEK ELTÖRLÉSE A SZERKEZETÁTALAKÍTÁSI TERVEK BENYÚJTÁSA KAPCSÁN

12. A válság kezdetén a Bizottság megkülönböztette az instabil/nehéz helyzetben levő pénzügyi intézményeket és az alapvetően stabil pénzügyi intézményeket, tehát azokat a pénzügyi intézményeket, amelyek például üzleti modelljükből vagy befektetési stratégiájukból kifolyólag belső, szerkezeti problémákkal küszködnek és azokat a pénzügyi intézményeket, amelyek problémáit csupán és főként a pénzügyi válsággal járó rendkívüli helyzet okozta, és nem üzleti modelljük stabilitása, hatékonysági gondok vagy a túlzott kockázatvállalás. A megkülönböztetés a szerkezetátalakítási közleményben meghatározott következő mutatók alapján történik: tőkemegfelelés, a hitel-nemteljesítési csereügyletek (credit default swaps – CDs) jelenlegi hozamai, a bank jelenlegi minősítése és annak várható alakulása, valamint

⁽²⁾ Lásd a következő, a Versenypolitikai Főigazgatóságnak az állami támogatásokra vonatkozó szabályok hitelviszonyt megtestesítő, valamely bank által 2010. április 30., után kibocsátott értékpapírral kapcsolatban nyújtott állami garanciarendszerekre történő alkalmazásáról szóló szolgálati munkadokumentumát: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf

⁽³⁾ A vonatkozó rugalmassági klauzula az Unió egészének, illetve a tagállamok egy részének vagy valamelyikének pénzügyi piacait érintő komoly új sokkhatás esetén lehetőséget ad a helyzet átértékelésére és a szükséges intézkedések meghozatalára. A garanciarendszer 2010 végéig tartó meghosszabbítását bejelentő tagállamok közül egy sem élt e lehetőséggel.

⁽⁴⁾ Ugyanez vonatkozik a likviditási programokra is.

többek között a feltőkésítés relatív nagyságrendje. Utóbbi tekintetében a Bizottság úgy véli, hogy ha a feltőkésítési és eszközátvételi intézkedések formáját öltő támogatás meghaladja a bank kockázattal súlyozott eszközeinek 2 %-át, az mutatóul szolgálhat az alapvetően stabil és a nehéz helyzetben levő bankok közötti megkülönböztetéshez. A nehéz helyzetben levő bankok feltőkésítése kapcsán szerkezetátalakítási tervet, a stabil bankok feltőkésítése kapcsán életképességi tervet kell benyújtani a Bizottsághoz.

13. A megkülönböztetésre és a mutatók – köztük a bank kockázattal súlyozott eszközeivel kapcsolatos 2 %-os viszonyszám – meghatározására okot adó eredeti megfontolás abból a félelemből eredt, hogy különben az értékvesztésekből, a bankok tőkeellátottságára vonatkozó magasabb piaci várakozásokból és a piaci tőkebevonás átmeneti nehézségeiből származó tőkeszükséglet miatt a stabil bankok visszafognák a reálgazdaság hitelezését annak érdekében, hogy ne kelljen szerkezetátalakítási tervet benyújtaniuk, ha állami forrásokat kívánnak igénybe venni. Ugyanakkor a bankszektor egésze ma már könnyebben vonhat be tőkét a piacról – vagy többek között a felhalmozott eredmény révén ⁽¹⁾ –, így állami támogatás nélkül is kielégíthetik tőkeszükségleteiket ⁽²⁾. A pénzügyi intézmények által a piacokról bevont tőke összege 2009 és 2010 folyamán jelentősen emelkedett, ami azt mutatja, hogy a pénzügyi intézmények újból hozzáférnek a pénzügyi piacokhoz, illetve hogy már zajlik az új szabályozói követelményekre való felkészülésük ⁽³⁾.
14. A stabil és a nehéz helyzetben lévő bankok megkülönböztetése így a továbbiakban már nem tűnik lényegesnek annak eldöntéséhez, hogy mely bankok kezdjenek szerke-

⁽¹⁾ A tőketartalékok növelése érdekében a bankok úgy döntöttek, hogy eladják az alapstratégián kívül eső eszközeiket, például az ipari részesedéseket, illetve kivonulnak bizonyos földrajzi területekről. E tekintetben lásd: Európai Központi Bank, *EU Banking Sector Stability*, 2010. szeptember.

⁽²⁾ Az Európai Központi Bank szerint a bankok általános szolvenciamutatója 2009 folyamán minden tagállamban jelentősen javult. Egy uniós nagybankok körében folytatott felmérés pedig azt sugallja, hogy a tőkeemutatók javulása 2010 első felében is folytatódott, aminek oka a felhalmozott eredmény bővülésében, valamint a magánszektorból és egyes bankok esetében állami tőkeinjekciókból származó tőkebevonásban keresendő. Lásd: Európai Központi Bank, *EU Banking Sector Stability*, 2010. szeptember.

⁽³⁾ A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság által kidolgozott új szabályozási környezet, az úgynevezett Bazel III végrehajtási tervet is ad az új tőkeszabályokhoz, amelyek révén a bankok idővel képesek lesznek kielégíteni új tőkeszükségleteiket. Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni elsősorban azt, hogy a legnagyobb az Unióban működő bankok többsége a veszteségfelszívó képesség növelése érdekében az elmúlt két év során megnövelte tőketartalékait, másodikként pedig azt, hogy az Unióban működő többi bank is elegendő idővel rendelkezik (a határidő 2019) ahhoz, hogy többek között a felhalmozott eredmény felhasználásával kiépítse tőketartalékait. Meg kell említeni továbbá, hogy az új szabályozási keretben alkalmazott „átmeneti megoldások” 2018. január 1-jéig átmeneti időszakot engedélyeznek a meglévő állami tőkeinjekciók fenntartására. Ezenfelül a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság kvantitatív hatástanulmánya, amelyet az Európai Bizottság számításai is megerősítettek, a banki hitelezésre vonatkozóan szerény hatást mutatott ki. Az új tőkekövetelmények így várhatóan nem lesznek hatással az ezen közleményben felvázolt javaslatra.

zetátalakítási tárgyalásokat a Bizottsággal. Ennek következtében indokolt, hogy azok a bankok, amelyek még 2011-ben is igénybe veszik az állam segítségét a tőkebevonáshoz vagy az értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedésekhez, kötelesek legyenek szerkezetátalakítási tervet benyújtani a Bizottsághoz annak demonstrálása érdekében, hogy a bank kész megtenni a szükséges szerkezetátalakítási erőfeszítéseket és indokolatlan késedelem nélkül kész visszatérni a rendes működéshez. 2011. január 1-jétől ezért az új feltőkésítési intézkedések vagy az értékvesztett eszközökkel kapcsolatos új intézkedések kapcsán minden kedvezményezett köteles szerkezetátalakítási tervet benyújtani ⁽⁴⁾.

15. A bankok szerkezetátalakítási igényeinek értékelésekor a Bizottság azt veszi figyelembe, hogy milyen az adott intézmény egyedi helyzete, hogy milyen mértékben szükséges a szerkezetátalakítás ahhoz, hogy az intézmény életképességét további állami támogatások nélküli helyre lehessen állítani, illetve hogy az intézmény korábban mennyire függött az állami támogatásoktól. Általános szabály, hogy minél nagyobb az állami támogatástól való függés, az annál erősebben jelzi, hogy a hosszú távú életképesség biztosításához mélyreható szerkezetátalakításra van szükség. Az egyedi értékelés során a piacok aktuális helyzetét is figyelembe veszik, emellett ha a tagállamok egy részét vagy egyikét a pénzügyi stabilitást veszélyeztető komoly sokkhatás éri, akkor a szerkezetátalakítási keretnek megfelelően rugalmasan alkalmazzák.
16. Ha a strukturális támogatásból (feltőkésítési és/vagy értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedésből) részesülő bankok számára kötelező a szerkezetátalakítási terv benyújtása, de a refinanszírozási garanciák igénybevétele nem jár ilyen kötelezettséggel ⁽⁵⁾, az azt az üzenetet közvetíti, hogy a bankoknak a pénzügyi szektor válságából való fokozatos kilábalásával fel kell készülniük a szokásos piaci mechanizmusokhoz való visszatérésre és az állami támogatások mellőzésére. Emellett arra ösztönzi a továbbiakban is támogatásra szoruló pénzügyi intézményeket, hogy gyorsítsák fel a szükséges szerkezetátalakítást. Megfelelő rugalmasságot ad ahhoz is, hogy kellő figyelmet szenteljenek az egyes bankok vagy nemzeti pénzügyi piacok helyzetét érintő eltérő körülményeknek. Lehetővé teszi továbbá egy olyan általános vagy országspecifikus helyzet kezelését, amelyben veszélybe kerül a pénzügyi stabilitás; ennek előfordulását jelenleg nem lehet kizárni, mivel a válság után a pénzügyi piacok még nem állnak biztos lábakon.

⁽⁴⁾ A követelmény minden feltőkésítési vagy értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedésre vonatkozik, függetlenül attól, hogy egyedi intézkedésről van szó, vagy program keretében engedélyezett intézkedésről.

⁽⁵⁾ Mindazonáltal a Versenypolitikai Főigazgatóságnak az állami támogatásokra vonatkozó szabályok hitelviszonyt megtestesítő, valamely bank által 2010. április 30. után kibocsátott értékpapírral kapcsolatban nyújtott állami garanciarendszerekre történő alkalmazásáról szóló szolgálati munkadokumentuma a fennálló garantált kötelezettségek és az összes kötelezettség aránya tekintetében 5 %-os küszöbértéket, illetve a garantált adósság tekintetében 500 millió EUR-os összehatárt állapít meg, amely felett életképesség-vizsgálatot kell benyújtani.

5. ÁTMENETI HATÁLY, ÁLTALÁNOS KILÁTÁSOK

17. Az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdése b) pontjának további alkalmazhatósága és a szerkezetátalakítási közlemény érvényességének meghosszabbítása egy évig, 2011. december 31-ig tart ⁽¹⁾. E hosszabbítást, amelyre megváltozott körülmények között kerül sor, azzal a céllal összefüggésben kell megítélni, hogy a bankok megmentésével és szerkezetátalakításával kapcsolatban fokozatosan egy állandóbb jellegű, az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja szerinti állami támogatási iránymutatásokra épülő szabályrendszert kell bevezetni, és – a piaci feltételektől is függően – 2012. január 1-jétől alkalmazni.

⁽¹⁾ A Bizottság eddigi gyakorlatának megfelelően a létező vagy új banktámogatási programokat (függetlenül a tartalmazott támogatási eszköztől, legyen az garancia, feltőkésítés, likviditási támogatás, eszközátvétel, egyéb intézkedés) csak hat hónapra hosszabbítják meg/hagyják jóvá annak érdekében, hogy 2011 közepén szükség esetén lehetőség nyíljon további módosításokra.