

AZ EURÓPAI FELÜGYELETI HATÓSÁGOK FENNÁLLÁSÁNAK ELSŐ TÍZ ÉVE (2011-2021)

2. rész – Az egyes ESA-k sajátosságai

Tavaly ünnepelték fennállásuk tizedik évfordulóját az Európai Felügyeleti Hatóságok (European Supervisory Authorities – ESA-k). Két részes cikksorozatunk első felében bemutattuk ezek közös jellemzőit, feladatait az elmúlt évtizedben. Jelen második cikkünkben a három európai felügyeleti hatóság (EBA, EIOPA és ESMA) egyedi jellemzőivel, eredményeivel foglalkozunk.

Európai Bankhatóság (European Banking Authority – EBA)

Az EBA az EU bankszektora integritásának és működésének megőrzése érdekében végzett **tevékenysége** révén tölt be kiemelkedő szerepet a pénzügyi stabilitás fenntartásában, immár 10 éve. Az EU-szintű harmonizált prudenciális keret kialakításához való jelentős hozzájárulása mellett ez nagyban köszönhető az általa kétéves rendszerességgel végzett EU-szintű banki stresszteszt gyakorlatoknak, valamint a pénzügyi szektorban érvényesülő átláthatóság, egyszerűség és tisztességes működés elősegítéséért végzett munkájának is.

Az EBA mindeközben nagy figyelmet fordított és fordít továbbra is az olyan újabb kihívásoknak való megfelelésre, mint a hitelintézeti szektort és a pénzforgalmi szolgáltatókat érintő pénzügyi innováció (FinTech, digitalizáció), a fenntartható pénzügyek és a pénzügyi bűnözéssel kapcsolatos problémák (nehezítve a pandémia okozta helyzettel). Külön állandó bizottság keretei között foglalkozik a szanalási kérdésekkel is.

Az EBA **pénzügyi oldalról** kulcsfontosságú szerepet játszott és játszik ma is **az uniós pénzügyi szervezetekre vonatkozó, jogi kötőerővel rendelkező standardok egységes szabálykönyvének kialakításában**. Az európai jogszabályok az elmúlt években is nagyszámú mandátumot határoztak meg az EBA számára technikai standardok és iránymutatások kidolgozására, ezek teljesítése révén kiemelkedő volt hozzájárulása a folyamatosan felülvizsgált tőkekövetelményekről szóló (CRD/CRR), szabályozási csomag és a bankok helyreállításáról és szanalásáról szóló irányelv (BRRD) vonatkozásában. Ezeken kívül mindenképp említést érdemel még az EBA munkája a pénzmosást, pénzforgalmi szolgáltatásokat, betétbiztosítási rendszereket, fogyasztóvédelmet és a fenntartható finanszírozást, valamint a befektetési vállalkozások tőkekövetelményét érintő szabályozás terén.

Az elmúlt időszak egyik legnagyobb változása az EBA esetében a **pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem (AML/CFT) terén megerősített szerepe**. 2020-tól ezen a területen - a működésére vonatkozó rendelet módosítása nyomán - az ESA-k közül az EBA lett a vezető, koordináló és folyamatos nyomonkövetést (monitoring) végző hatóság (bár a jövőbeli tervekben szerepel egy önálló, EU szintű AML/CFT hatóság létrehozása is). E feladatköre jelenleg kiterjed az EU intézmények AML/CFT cselekvési terveihez való hozzájárulásra, valamint az illetékes nemzeti hatóságok megközelítéseinek vizsgálatára. Ezirányú munkája teljesítésének elősegítésére az EBA felállított egy állandó belső bizottságot is.

A COVID-19 **járványhelyzet** által okozott terhek enyhítésére az EBA is számos intézkedést tett. Ezek három fő kategóriába sorolhatók: 1. működési könnyítések, amelyek közül kiemelendő 2020-as

stressz teszt gyakorlat egy évvel történő elhalasztása; 2. szabályozói könnyítések, amelyek közül feltétlenül meg kell említeni a fizetési moratóriumokról szóló EBA-iránymutatás kiadását; illetve 3. egyéb intézkedések. Utóbbi kategóriába sorolhatók pl. az IFRS9 bevezetésével kapcsolatos átmeneti időszak meghosszabbítása, az osztalék és egyéb kifizetések visszatartására vonatkozó ajánlások, a COVID-19 adatszolgáltatásról és nyilvánosságra hozatalról szóló iránymutatások, vagy a helyreállítási tervekkel kapcsolatos iránymutatások felülvizsgálata.

Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA)

Az EIOPA tevékenysége kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy mind a biztosítási, mind pedig a nyugdíjszolgáltatói szektor alapvető sajátossága, hogy döntően kitett a hosszú távú hatásoknak – tekintettel e szektorokra jellemző termékek és szolgáltatások céljára, jellegére és a mögöttes befektetési eszközök összetételére. Ebből következően **e szektort és annak felügyelését elsősorban a hosszú távú kockázatok határozzák meg.**

Az EIOPA vonatkozásában mérföldkőnek számított a **Szolvencia II keretrendszer** bevezetése, amely a korábbi szabályalapú tőkekövetelménnyel szemben komplex, kockázatalapú tőkekövetelményt, kockázatalapú felügyelési szabályrendszert vezetett be európai szinten. E keretrendszer bevezetése azonban nemcsak a felügyelt intézmények tevékenységére bírt meghatározó hatással, hanem a felügyeletek egymással és az EIOPA-val fennálló munkakapcsolatának alapvető megváltozását is eredményezte.

A Szolvencia II bevezetése érdekében végzett munka az EIOPA-n belül széleskörű, a nemzeti felügyeletet – így az MNB-t – is magában foglaló munkacsoporti struktúrában zajlott. A bevezetést követően e munkakapcsolat átalakult, mintegy projektszemléletet követve – figyelemmel arra, hogy e fázisban már a Szolvencia II gyakorlati kérdései, valamint felülvizsgálata, illetve további nagy szabályozási csomagok kidolgozása került előtérbe.

Ez utóbbi kapcsán külön kiemelés érdemel a fogyasztói érdekek erősítését szolgáló biztosítási értékesítésről szóló irányelv (IDD), valamint a lakossági befektetési csomagtermékekkel, illetve biztosítási alapú befektetési termékekkel kapcsolatos szabályok (PRIIPs) megalkotása, egyenszilárdságú (konvergens) alkalmazása és felülvizsgálata kapcsán kifejtett EIOPA-tevékenység. Az **IDD és a PRIIPs** vonatkozásában különösen hangsúlyosan jelennek meg olyan, a szerződők érdekei szempontjából alapvető kérdések, mint például az ügyféligénynek megfelelő termék intézmény általi kialakítása, ajánlása, rendszeres és szükségszerű felülvizsgálata, az arról való korrekt tájékoztatások.

A fenti, mikroprudenciális megközelítés mellett az EIOPA nagy hangsúlyt fektet a kockázatok makroprudenciális szempontú azonosítására is. A Szolvencia II adatszolgáltatásokon alapuló kockázati jelzőrendszer működtetése mellett az EIOPA is rendszeresen végez **EU-szintű stresszteszteket**, mind a biztosítási, mind pedig a nyugdíjszolgáltatói szektor tekintetében. Az EIOPA korán azonosította a hosszú távon fennmaradó alacsony, illetve a negatív kamatkörnyezettel kapcsolatos kockázatokat, és a stressztesztek segítségével felmérte a piacok

súlyos, de valószínű forgatókönyvekkel szembeni sebezhetőségét. Mindezek hozzájárultak a megfelelő felügyeleti intézkedések korai megtételéhez.

A COVID-19 **pandémia alatt** az EIOPA tevékenységét is – e példátlan helyzet kezelésére irányuló – számos intézkedés megtétele jellemezte. Ezek közül kiemelendő, hogy a befektetők és szerződők védelme érdekében az EIOPA – az ESRB iránymutatásával összhangban – elvárást fogalmazott meg az osztalékfizetés és sajátrészcseré-visszavásárlás ideiglenes felfüggesztése tekintetében. Említésre méltó továbbá az EIOPA termékfelügyeleti és irányítási követelményekkel kapcsolatos felügyeleti nyilatkozata is. Ebben az EIOPA a fogyasztókat érintő hátrányok kezelése és a szükséges korrekciós intézkedések megtétele érdekében a biztosítókat azon biztosítási termékek felülvizsgálatára hívta fel, melyeknek fő jellegére, kockázati fedezeteire vagy garanciáira a COVID-19 helyzet jelentős hatással bírt.

Európai Értékpapír-piaci Hatóság (European Securities and Markets Authority - ESMA)

Az európai szintű tőkepiaci szabályozás tekintetében az ESMA olyan meghatározó szabályozási keretrendszerek kialakításában vett részt, mint a pénzügyi eszközök piacairól szóló MiFID/MiFIR szabályrendszer, a piaci visszaélésről szóló MAD/MAR rezsim, a transzparencia irányelv (TD), vagy legutóbb a befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről szóló IFR/IFD keretrendszer, amely a befektetési vállalkozásokra vonatkozó tőkekövetelmény rendszert helyezte új alapokra.

Az ESMA feladatköre tekintetében egy jelentős dologban különbözik a másik két ESA-tól: **egy-egy európai pénzügyi piaci szereplők felügyeletét közvetlenül az ESMA látja el**. A folyamat a hitelminősítőkkel kezdődött, amikor a vonatkozó CRA Rendelet módosításával az ESMA-t jelölték ki az EU-ban székhellyel rendelkező hitelminősítők felügyeleti hatóságaként, ennek alapján végzi ezek engedélyezését (nyilvántartásba vételét) és felügyeli a tevékenységüket. Az ESMA ezen tevékenysége keretében jó pár jogsértést feltárt és ezek miatt meghozta a szükséges felügyeleti intézkedéseket. Sok esetben több millió eurós bírságot is kiszabott, mind piacvezető, mind közepes méretű hitelminősítőkkel szemben.

Az ESMA felügyeleti hatáskörét időközben kiterjesztették a kereskedési adattárakra, jelenleg pedig egyes adatjelentési szolgáltatókkal kapcsolatosan folyik felügyeleti hatáskörének pontosítása. Az ESMA felügyeleti feladatokat kapott a harmadik országbeli központi szerződő felek vonatkozásában is, az általa felügyelt intézményi kör tehát fokozatosan bővül. Az ESA-k működésével kapcsolatos legutóbbi bizottsági konzultáció során ugyanakkor az ESMA sem jelezte, hogy szükségesnek tartaná a közvetlen felügyelete alá tartozó intézmények körének kibővítését a fentebb említetteken túl.

Az ESMA **fogyasztóvédelmi** feladatkörében (a korábban ismertetett tevékenységi körön túl) tett egyik legfontosabb intézkedése a CFD-kkel és a bináris opciókkal kapcsolatos **termékintervenciós lépések** voltak. Ezek révén a teljes Európai Unióban betiltották a bináris opciók lakossági ügyfelek részére történő forgalomba hozatalát, forgalmazását és értékesítését, a CFD-két pedig meghatározott feltételekhez kötötték. Mivel azonban az ESMA termékintervenciós lépései időben korlátozottak, így azokat hosszabb távra tagállami termékintervenciós intézkedések váltották fel.

A COVID-19 **járványidőszakban** az ESMA által hozott intézkedések közül érdemes külön kiemelni azt az **alacsonyabb bejelentési küszöbértéket** (a részvénytőke 0,2%-ról annak 0,1%-ára szállítva le azt), amelyet az ESMA az SSR-rendelet alapján írt elő a **nettó short pozícióval** rendelkező személyek számára a nemzeti felügyeleti hatóságok felé bejelentendő információkkal kapcsolatban.

Ez a rendelkezés egészen idén márciusig volt érvényben. Az ESMA azonban úgy ítélte meg, hogy az alacsonyabb jelentési küszöbérték által a nemzeti felügyeleti hatóságok sokkal pontosabb képet kapnak a short pozíciókról. Így májusban hivatalosan kezdeményezte az Európai Bizottság felé, hogy az SSR-rendeletben meghatározott küszöbértéket állandó jelleggel ezen az alacsonyabb szinten határozzák meg. Mindenesetre a járványidőszak alatt az ESMA nem vezetett be korlátozást a short ügyletek vonatkozásában, viszont több olyan tagállam is volt, amelyek nemzeti szinten vezettek be ilyen korlátozásokat (igaz, egy idő elteltével ezeket mind feloldották).

Összességében az ESA-k eddigi működése pozitívan értékelhető, amit az is alátámaszthat, hogy keretrendszerük felülvizsgálata (ESA Review) során nem építettek be drasztikus változásokat az ESA-kat szabályozó rendeletekbe. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy az európai pénzügyi szabályozáshoz kapcsolódó feladataikat az ESA-k magas színvonalon, az európai intézmények által kitűzött határidőre tudták teljesíteni. Emellett az ESA-k az olyan rendkívüli helyzeteket is megfelelően kezelték, mint a Brexit, illetve a Covid-19.

Mindez azonban nem lett volna lehetséges a nemzeti felügyeleti hatóságok támogatása nélkül. A nemzeti felügyeleti hatóságok mind az anyagi, mind a személyi feltételek tekintetében jelentős erőforrásokat áldoztak arra, hogy az ESA-k megfelelő színvonalon tudják ellátni feladataikat.

A közvetlenül felügyelt intézmények tekintetében a beazonosított kockázatokat az ESMA, mint felügyeleti hatóság eddig megfelelően kezelte, a feltárt jogsértések esetében pedig megtette a szükséges felügyeleti intézkedéseket. Ugyanakkor az ESMA közvetlen felügyelési tevékenységének zökkenőmentes megkezdését a nemzeti felügyeleti hatóságoktól kapott ismeretek és tapasztalatok tették lehetővé, pl. mind a hitelminősítők, mind az adatszolgáltatók tekintetében.

A jövő vonatkozásában elmondható, hogy a szabályozás mellett egyre nagyobb hangsúlyt fog kapni a felügyeleti konvergencia. Mindazonáltal az ESA Review végrehajtása óta még nem telt el túl sok idő, így a rendelkezésre álló tapasztalatok is korlátozottak. Egy biztos: az ESA-k 2022-től változatlan intenzitással – valamint az EIOPA és az ESMA vonatkozásában új vezetés mellett – vágnak neki az előttük álló újabb időszaknak és kihívásoknak.

** A szerzők A Magyar Nemzeti Bank Szabályozási főosztályának munkatársai*

„Szerkesztett formában megjelent a Tőzsdefórum.hu portálon 2022. január 12-én.”